

Accueillir les réfugiés ukrainiens dans l'UE

Un premier aperçu des conséquences socio-économiques

• Introduction

La Fédération de Russie, dirigée par Vladimir Poutine, a lancé le 24 février 2022 une offensive militaire contre l'Ukraine, engendrant sur le territoire européen un désastre humanitaire d'une ampleur inégalée depuis la Seconde Guerre mondiale. Confrontés à de violents bombardements, à des combats et autres massacres au sol ayant causé de nombreuses pertes militaires et civiles et laissé une partie de la population ukrainienne avec des ressources très limitées¹, près de 10 millions d'Ukrainiens ont fui leur domicile pour se réfugier dans d'autres régions d'Ukraine mais aussi dans des pays voisins, au premier rang desquels la Pologne.

Les réfugiés ont été accueillis à bras ouverts dans l'UE, où les chefs d'État et de gouvernement, tout comme les citoyens, ont fait preuve d'une véritable solidarité à l'égard du peuple ukrainien, conformément aux valeurs européennes inscrites dans nos traités (article 2 TUE).

Néanmoins, cet afflux de millions d'Ukrainiens sur une période si courte ne sera pas sans incidences socio-économiques pour nos sociétés. Ce papier offre un premier aperçu de ces conséquences, même si l'incertitude demeure un élément crucial à prendre en compte dans notre analyse.

Ce papier examine tout d'abord la situation actuelle et son évolution, tant en termes de nombre et de profil des personnes contraintes à quitter leur pays, qu'en termes de réponse apportée jusqu'à présent par l'UE. La seconde partie de ce papier insiste plus particulièrement sur la nécessité de garantir une aide d'urgence aux réfugiés, ce qui nécessite de mobiliser un nombre considérable de ressources, tant humaines que matérielles, dans les États membres les plus concernés. La dernière partie se concentre sur l'intégration à long terme des réfugiés ukrainiens souhaitant rester dans l'UE et, malgré la tragédie actuelle, sur les « bénéfices » que cela pourrait apporter à l'UE.

TRAVAIL &
AFFAIRES
SOCIALES

DÉCRYPTAGE
MAI 2022

#europesociale
#ukraine
#migration
#emploi

Klervi Kerneis
Chercheuse
associée Égalité
femmes-hommes,
à l'Institut Jacques
Delors

I • Quelle est la situation actuelle ?

Selon l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHRC), plus de 4,3 millions de personnes ont été contraintes de quitter l'Ukraine – soit près d'un dixième de l'ensemble de la population ukrainienne. En outre, au moins 7,1 millions de personnes supplémentaires ont été déplacées à l'intérieur même du pays², essentiellement de l'est du pays, où ont lieu la majorité des hostilités, vers les régions centrales et occidentales³. Les réfugiés se sont rendus vers les **pays voisins**, y compris les États membres de l'Union européenne (UE). Ils ont été 2,5 millions à rejoindre la Pologne, 660 000 la Roumanie, 400 000 l'Ukraine et 305 000 la Slovaquie, ces quatre États membres ayant une frontière directe avec l'Ukraine. Bon nombre d'entre eux se sont également rendus en République de Moldavie, ainsi qu'en Russie et en Biélorussie (voir Tableau 1).

TABLEAU 1. Nombre de réfugiés traversant les frontières des pays voisins

Pologne	2 514 504
Roumanie	662 751
Hongrie	404 021
Slovaquie	304 983
Moldavie	401 704
Russie	350 632
Biélorussie	18 060

▲ Source: UNHRC, 6 avril 2022.

Si près de 1,5 million de réfugiés sont toujours en Pologne, bon nombre de ceux ayant rejoint l'UE en traversant les pays frontaliers ont ensuite émigré vers d'autres pays de l'Union. Selon la Commissaire européenne Ylva Johansson, la Pologne accueille la majorité des réfugiés mais d'autres pays, tels que l'Autriche, Chypre, la République tchèque et l'Estonie, sont également confrontés à un vaste défi proportionnellement à leur taille⁴.

Pour mettre en perspective les chiffres mentionnés précédemment, près de 6,2 millions de personnes ont déposé une demande d'asile dans les pays de l'UE entre 2014 et 2021 (soit en l'espace de 8 ans), 2,5 millions pour les seules années 2015 et 2016, au moment le plus fort de la « crise des réfugiés »⁵. Mais alors que la réponse

européenne à l'arrivée de réfugiés fuyant l'Afghanistan, l'Irak ou la Syrie s'était essentiellement concentrée sur la sécurisation des frontières européennes extérieures, les États membres de l'UE ont fait preuve d'une véritable solidarité à l'égard du peuple et des réfugiés ukrainiens. Le 4 mars 2022, une semaine après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le Conseil adoptait à l'unanimité un accord pour activer, pour la première fois depuis son adoption en 2001 (suite aux conflits dans l'ex-Yougoslavie), la **directive dite de « protection temporaire »**. Avec le statut de protection temporaire accordé par cette directive, les citoyens ukrainiens, qui bénéficient déjà depuis 2017 du droit de voyager dans l'UE sans visa jusqu'à 90 jours, se voient octroyer certains droits pendant au moins 1 an et jusqu'à 3 ans, y compris le droit d'être hébergé ou logé convenablement, de bénéficier de la sécurité sociale et de soins médicaux, d'étudier et de travailler, ainsi que le droit au rapprochement familial et à certaines garanties dans le cadre de la procédure d'asile⁶. Il s'agit là d'un véritable tournant dans la politique migratoire de l'UE qui sera sans doute très utile pour garantir des conditions de vie décentes aux réfugiés ukrainiens, **800 000 d'entre eux ayant déjà déposé cette demande de protection**, un chiffre qui augmente rapidement selon la Commissaire Ylva Johansson⁷.

Pour aider les États membres à s'assurer que les Ukrainiens ont bien accès à ces droits, l'UE a par ailleurs adopté les **règlements CARE et CARE+** (Action de cohésion pour les réfugiés en Europe) pour permettre la réallocation des fonds de cohésion 2014-2020 inutilisés (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen et Fonds européen d'aide aux plus démunis) et débloquer environ 10 milliards d'euros de REACT-EU, le fonds de soutien de la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe⁸, le tout représentant une enveloppe d'environ 17 milliards d'euros. En outre, la Commission européenne a lancé une campagne mondiale d'appel de fonds, en partenariat avec le gouvernement canadien, qui a permis de récolter 9,1 milliards d'euros, et obtenu 1 milliard d'euros supplémentaires sous forme de prêts de la Banque européenne de reconstruction et de développement. Ces fonds alimenteront non seulement les besoins de ceux qui fuient vers

l'UE (8,3 milliards d'euros) mais aussi ceux des personnes déplacées en Ukraine (1,8 milliard d'euros)⁹.

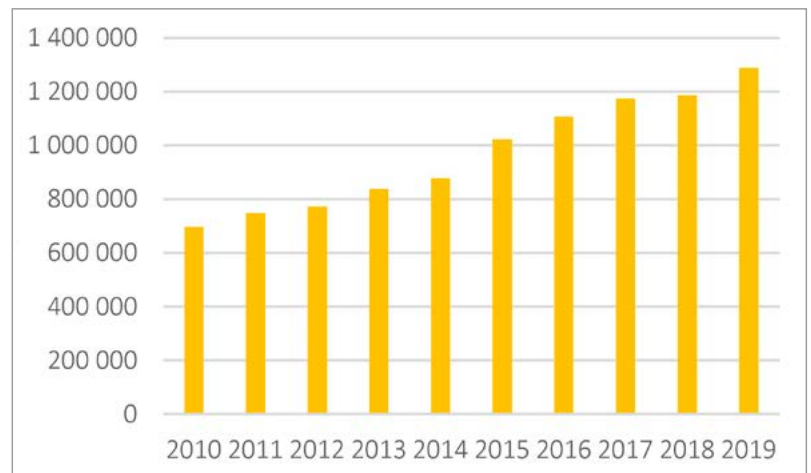
Si l'afflux de réfugiés a diminué au cours des dernières semaines, passant de près de 200 000 réfugiés chaque jour à environ 40 000, et si certains ont décidé de retourner en Ukraine (environ 364 000¹⁰ depuis le 24 février, même s'il s'agit parfois d'une solution transitoire pour mettre d'autres proches en sécurité par exemple), la situation reste très incertaine et pourrait évoluer très rapidement en fonction de la progression russe en Ukraine. Si la situation devait continuer à se détériorer, le nombre total de réfugiés ukrainiens pourrait continuer à augmenter, accroissant la pression sur des États déjà submergés. Si **aucun plan de relocalisation des réfugiés n'a fait l'objet d'un accord** au sein du Conseil¹¹, la plateforme de solidarité mise en place par l'UE vise à encourager une telle **relocalisation** et un « partage des charges » entre les États membres et leurs partenaires (Royaume-Uni, États-Unis et Canada)¹². Des transferts vers les États membres de l'UE de personnes ayant trouvé refuge en Moldavie ont déjà eu lieu compte tenu des ressources limitées du pays. En outre, dans son Plan en dix points, l'UE s'est engagée à développer un index pour « suivre l'évolution des arrivées, permettant aux États membres d'évaluer objectivement la pression qu'ils subissent et de fournir une réponse immédiate, au niveau national, ou si nécessaire, au niveau européen, aux territoires les plus touchés »¹³.

Mais la relocalisation constitue un véritable défi et elle pourrait finalement rester très limitée, dans la mesure où **de nombreux Ukrainiens, espérant retourner chez eux, ne souhaitent pas séjourner trop loin de l'Ukraine et préfèrent rester dans les pays voisins**. En outre, même si un retour rapide à la paix est souhaitable, le retour chez soi prendra du temps et certains se rendront peut-être compte qu'ils ont peu, voire rien à retrouver de leur vie d'avant. Au fur et à mesure qu'ils s'installent dans leur nouvelle vie dans leur pays d'accueil – les enfants allant à l'école, les adultes trouvant un emploi, etc. – il y a de fortes chances que bon nombre de personnes ne rentrent finalement pas en Ukraine. On estime que dans de telles situations, au moins **un tiers des**

réfugiés finiront par rester dans leur pays d'accueil¹⁴ : au moins 1,4 million de réfugiés ukrainiens pourrait ainsi rester dans l'UE et demander la résidence permanente.

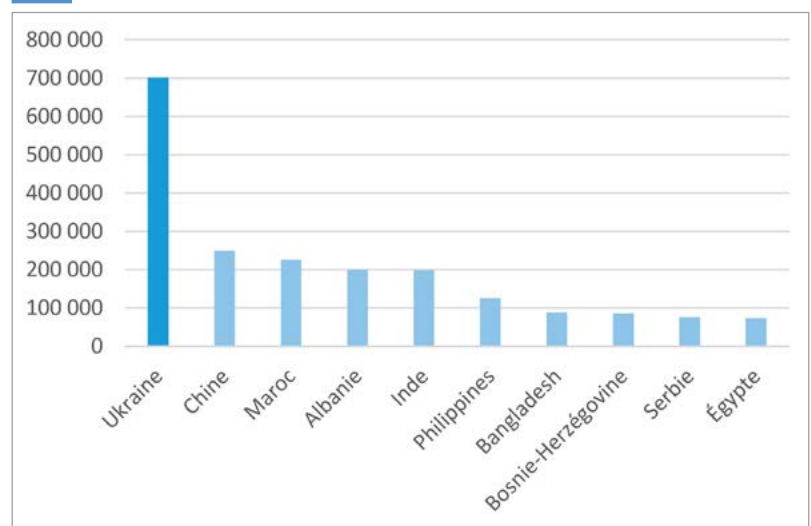
Les liens déjà très étroits entre l'Ukraine et l'UE pourraient renforcer cette hypothèse. **Les Ukrainiens constituent le troisième groupe le plus important de ressortissants de pays tiers à vivre dans l'UE** (derrière les ressortissants marocains et turcs). Leur nombre a augmenté progressivement depuis 10 ans (voir Graphique 1), avec l'émission en 2010 d'environ 700 000 permis de séjour pour les citoyens ukrainiens contre près de 1,3 million en 2019.

GRAPHIQUE 1. nombre d'Ukrainiens disposant d'un permis de séjour valide dans l'UE, 2010-2019



▲ Source : graphique élaboré à partir des données Eurostat, [MIGR_RESVALID](#)

GRAPHIQUE 2. 10 premières nationalités disposant d'un permis valide accordé pour des raisons professionnelles, dans l'UE, en 2019

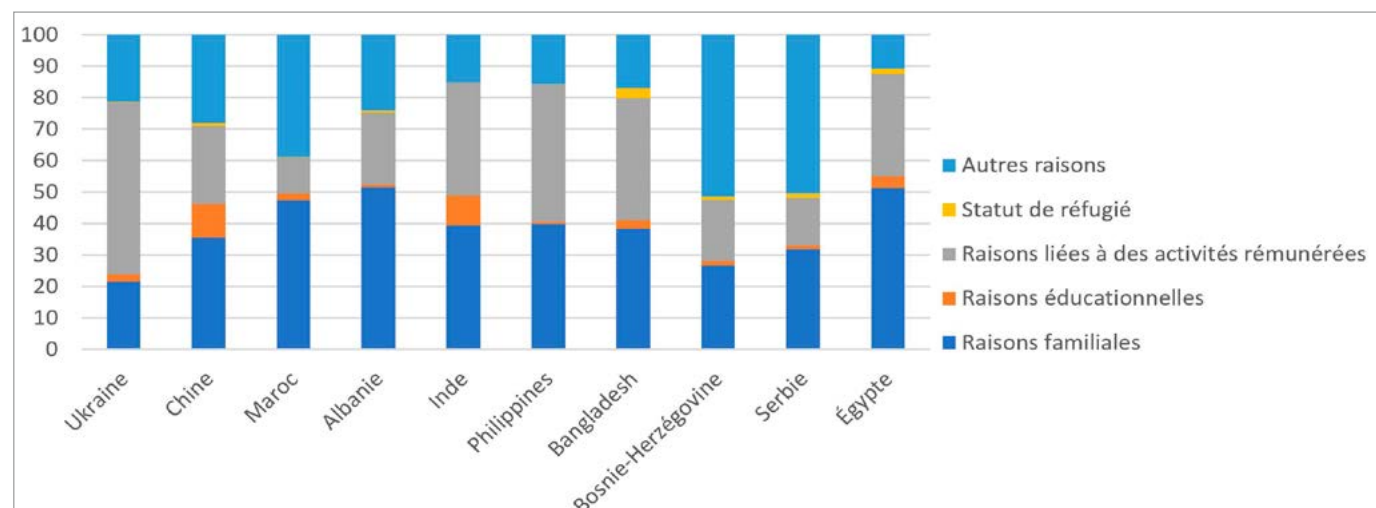


▲ Source : graphique élaboré à partir des données Eurostat, [MIGR_RESVALID](#)

Le nombre de travailleurs migrants ukrainiens dans l'UE a aussi augmenté, passant de 308 000 en 2011 à 702 000 en 2019¹⁵, faisant de l'Ukraine la **principale source de migrants économiques pour l'UE** (voir

Graphique 2). En 2019, 55 % des migrants ukrainiens avaient obtenu leur permis de résidence grâce au travail, tandis que 21 % venaient pour des raisons familiales (voir Graphique 3)¹⁶.

GRAPHIQUE 3. 10 premières nationalités disposant d'un permis valide dans l'UE, par raison, 2019



▲ Source : graphique élaboré à partir des données Eurostat, [MIGR_RESVALID](#)

L'augmentation du nombre de travailleurs migrants ukrainiens dans l'UE peut notamment s'expliquer par les relations bilatérales tendues entre l'Ukraine et la Russie en raison du conflit armé de 2014¹⁷ – la Russie attirait 43 % des Ukrainiens travaillant à l'étranger en 2012, contre 26 % en 2017 – mais aussi par la croissance de l'économie polonaise, la libéralisation des visas en 2017 et les changements législatifs facilitant l'emploi des Ukrainiens¹⁸. En Pologne, 500 000 permis de séjour ont été accordés aux Ukrainiens en 2020¹⁹. La **diaspora ukrainienne est aussi particulièrement forte en Italie, en République tchèque, en Espagne et en Allemagne**²⁰ avec respectivement 223 000, 166 000, 95 000 et 80 000 permis délivrés à des Ukrainiens²¹. En 2020, les Ukrainiens étaient aussi les principaux ressortissants de pays tiers à recevoir un premier titre de séjour en Pologne (82 % des permis de séjour délivrés pour la première fois), en République tchèque (54 %), en Lituanie (44 %), en Hongrie (38 %), en Estonie (38 %) et en Lettonie (28 %)²².

Avant la guerre, 70 % des migrants étaient des hommes²³, et une proportion identique venait de la partie occidentale de l'Ukraine²⁴. L'émigration ukrainienne avait aussi tendance à être le fait de personnes moyen-

nement à faiblement qualifiées, seulement 16 % des migrants étant diplômés de l'éducation supérieure²⁵. Cependant, les cartes ont été aujourd'hui entièrement rebattues. Les citoyens ne viennent pas volontairement dans l'UE pour des raisons professionnelles, mais quittent un pays déchiré par la guerre que la majorité d'entre eux n'avait sans doute jamais eu l'intention de quitter. Les hommes de 18 à 60 ans étant soumis à une interdiction provisoire de quitter l'Ukraine, les profils des personnes arrivant dans l'UE sont très différents des migrations précédentes : il s'agit essentiellement de **femmes, d'enfants, de personnes âgées et handicapées**. On estime que jusqu'à présent, près de **la moitié des réfugiés ukrainiens sont des enfants**²⁶.

De nombreux réfugiés ukrainiens en âge de travailler ont déjà exprimé le souhait de trouver un emploi dans leur pays d'accueil, ce qui est tout à fait possible grâce au statut de protection temporaire dont ils bénéficient. Néanmoins, il est important de rappeler que ces millions de personnes ne sont pas des travailleurs migrants ou des migrants économiques, mais qu'elles ont été contraintes de quitter leur pays soudainement et dans des circonstances très violentes. Pour l'ICMPD (International Centre for Migration Policy Development – Centre international pour

le développement de la politique migratoire), **les réfugiés se sentent pressés de reconstruire leur vie le plus rapidement possible et sont donc très motivés à commencer à travailler immédiatement après leur arrivée dans leur pays d'accueil.** Il ne s'agit pas « seulement d'une nécessité mais aussi d'un besoin pour faire face à la perte et au traumatisme »²⁷, ce qui comporte aussi certains risques. En effet, si nous savons que l'intégration sur le marché du travail est primordiale pour l'intégration et le bien-être des migrants dans un nouveau pays, les États membres devraient concentrer leurs efforts en priorité sur la prise en charge des besoins de base des réfugiés.

II • Garantir une aide d'urgence aux réfugiés ukrainiens

Pour les États membres, le défi est d'offrir un accueil décent à des millions de personnes, en leur proposant des abris, de la nourriture, des vêtements, des installations sanitaires et des soins médicaux.

Si des transferts d'Ukrainiens nécessitant des soins médicaux urgents ont déjà eu lieu entre les États membres, **l'UE met actuellement en place un mécanisme de solidarité pour transférer les patients ukrainiens**²⁸. Elle travaille également à garantir un accès à la vaccination contre les maladies infectieuses, notamment pour les enfants, et à des initiatives portant sur la santé mentale²⁹. L'Ukraine ayant des taux très élevés d'infection au VIH, les États membres devraient garantir une continuité de traitement, qui devrait d'ailleurs s'appliquer à toutes les maladies chroniques et à tous les patients ayant des besoins de soins de longue durée. On s'attend d'ailleurs à des niveaux de soins élevés vu la forte proportion de personnes âgées parmi les réfugiés. Il est également crucial de prendre en compte la situation des femmes. **Près de 80 000 femmes réfugiées devraient accoucher au cours des trois prochains mois**³⁰. Elles doivent recevoir des soins obstétricaux complets et de qualité, y compris en cas de complication en cours de grossesse ou après. Il est par ailleurs impératif que les femmes aient accès à tous les services en matière de santé sexuelle et reproductive, en accédant notamment à la

contraception mais aussi à l'avortement en toute sécurité, un droit pratiquement banni en Pologne aujourd'hui.

L'aide d'urgence inclut aussi la sécurité des réfugiés, qui sont d'autant plus vulnérables qu'il s'agit essentiellement de femmes et d'enfants. Il est déjà **fait état de suspicion de trafic humain** (avec par exemple des disparitions aux frontières) **et de violence sexuelle** (viols par exemple), que ce soit au niveau de hubs, notamment dans les gares où certains hommes viennent chercher des femmes et des enfants avec de mauvaises intentions, mais aussi dans les camps de réfugiés ou aux domiciles des personnes individuelles les accueillant. La solidarité populaire affichée par les citoyens lambda, si elle est bienvenue, augmente aussi ces risques de manière exponentielle, notamment pour les réfugiés n'ayant pas de proches dans les pays d'accueil. Il faut néanmoins aussi noter que **les Ukrainiens comptaient déjà avant la guerre parmi les cinq nationalités les plus touchées par les trafics dans l'UE.** Les réseaux criminels organisés existent donc déjà et seront sans doute utilisés dans ce nouveau contexte (ou le sont déjà). Pour y faire face, l'UE a activé une semaine après le début de la guerre son réseau de coordinateurs nationaux de lutte contre les trafics humains et elle coordonne aussi les opérations des forces de l'ordre. Le personnel Europol a été mobilisé aux frontières ukrainiennes, dès à présent en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie et en Moldavie et prochainement en Hongrie, afin de soutenir les enquêtes nationales³¹.

L'accueil d'autant de réfugiés entraîne des coûts financiers très importants. La fourniture d'abris d'urgence, la distribution de nourriture, de vêtements et de produits sanitaires ainsi que la garantie d'une certaine sécurité requièrent un travail quotidien, des ressources très nombreuses et des niveaux de coordination très élevés entre les autorités locales, les ONG et les autres acteurs. Avec la probable diminution de l'implication des citoyens s'étant portés volontaires pour aider les réfugiés au cours des premiers jours ou des premières semaines, les organisations présentes sur le terrain seront de plus en plus sollicitées. Il est donc crucial de **garantir un soutien financier à la société civile.**

En outre, dans une lettre commune adressée à la Commission européenne, la Pologne et l'Allemagne ont déclaré que leurs besoins de financement s'élevaient déjà à plusieurs milliards d'euros, au moins 2,2 milliards d'euros rien que pour la Pologne³². Les deux pays proposent également de mettre en place une aide financière à hauteur de 1 000 euros par réfugié pour les six premiers mois de leur séjour. En effet, il faut fournir **une aide minimale directe aux réfugiés** aussi vite que possible afin qu'ils puissent dépasser le stade de l'accueil temporaire d'urgence. Ce soutien minimal devrait être accordé indépendamment de leur situation dans le pays d'accueil (qu'ils soient salariés ou non).

En outre, les abris d'urgence ne devraient être utilisés que de manière temporaire et les États membres devraient s'assurer que les réfugiés ont accès à des **solutions d'hébergement décentes, en recourant aux logements sociaux par exemple**. Cette question sera de plus en plus importante : en effet, si les premières arrivées étaient essentiellement le fait de réfugiés ukrainiens ayant déjà des contacts ou des proches dans l'UE, ainsi que de bon nombre de citoyens de pays tiers, dont la majorité a réussi à retourner dans leurs pays d'origine, **les réfugiés qui arrivent aujourd'hui dans l'UE n'ont souvent aucun point de contact dans le pays hôte**, ce qui signifie qu'ils n'ont aucun autre logement possible que les hébergements d'urgence déjà submergés. Cette situation pourrait toutefois se révéler d'autant plus problématique que le marché immobilier européen et les services dédiés aux sans-abris dans les États membres avaient déjà du mal à répondre aux besoins existants avant la guerre³³.

L'éducation est également une question cruciale. Des experts ont souligné « l'importance d'une routine scolaire pour les enfants car cela peut les aider émotionnellement lors d'un épisode effrayant et bouleversant »³⁴. Parmi les réfugiés ukrainiens, on compte des millions d'enfants en âge d'être scolarisés. Selon le ministère polonais de l'éducation, 130 000 enfants ukrainiens étaient inscrits dans les écoles polonaises au 30 mars, dont 20 000 enfants en maternelle et 85 000 en primaire³⁵. Ce nombre augmente chaque jour de 10 000 enfants. Afin de garantir **la continuité pédagogique des enfants ukrainiens**, il faut mobiliser des ressources supplémen-

taires dans les systèmes éducatifs de l'UE les plus touchés, notamment pour augmenter la capacité du personnel enseignant, en particulier ceux parlant ukrainien, financer de nouvelles infrastructures et de nouveaux équipements, proposer aux enseignants une formation adaptée pour l'accueil d'enfants ukrainiens et offrir aux élèves un soutien psychologique et des cours de langue. **Les enseignants ukrainiens ayant également fui leur pays pourraient participer à cet effort** – après avoir reçu les soins et le soutien appropriés – à condition qu'ils puissent être identifiés rapidement. Parallèlement, les enseignants ukrainiens vivant ou ayant été déplacés dans des régions d'Ukraine moins touchées par la guerre pourraient aussi aider à garantir la continuité pédagogique grâce aux outils numériques, dont le déploiement avait déjà commencé en raison de la pandémie. L'UE apporte une aide à cet égard par le biais de la plateforme School Education Gateway (la plateforme en ligne européenne pour l'enseignement scolaire), qui aide le personnel enseignant dans l'UE à intégrer les jeunes réfugiés ukrainiens (échanges des bonnes pratiques, formations) et recense les ressources pédagogiques disponibles en ukrainien³⁶.

Enfin, compte tenu du nombre important de femmes ayant quitté l'Ukraine avec de jeunes enfants, **l'accès à des services de garde d'enfants et à une éducation préscolaire abordables** sera essentiel pour permettre leur participation sur le marché du travail³⁷. Et ce tout particulièrement dans la mesure où **de nombreuses femmes n'arrivent pas seulement avec leurs enfants, mais aussi avec les enfants de leurs proches ou de leurs amis**.

La communication de la Commission européenne intitulée « Accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine : préparer l'Europe à répondre aux besoins » aborde la majorité des défis mentionnés précédemment. En effet, elle vise à garantir à chaque réfugié un véritable accès aux droits dont il bénéficie dans le cadre du statut de la protection temporaire³⁸. Elle mentionne aussi des solutions permettant d'apporter une aide financière au niveau de l'UE, en particulier les initiatives CARE présentées précédemment. Cependant, selon l'OCDE, « Le traitement des demandes d'asile et l'hébergement des

demandeurs durant la première année de la crise en 2015-16 ont coûté environ 10 000 euros par demande, et jusqu'à 12 500 euros par réfugié selon des études nationales concernant l'Allemagne ». Cela pourrait ainsi aboutir à un **coût direct la première année d'au moins 37,5 milliards d'euros pour 3 millions de réfugiés (environ 0,25 % du PIB de l'UE)³⁹**, et de 50 milliards pour 4 millions de réfugiés (0,35 % du PIB de l'UE). Le nombre de réfugiés n'ayant cessé d'augmenter, les coûts attendus devraient en faire de même. Les fonds mobilisés par le biais des initiatives CARE et de la campagne *Stand Up for Ukraine*, pour un montant global de 25,3 milliards d'euros, ne couvriraient qu'entre la moitié et les deux tiers des coûts totaux estimés pour la première année. S'il est judicieux de « détourner » les fonds cohésion, car sinon l'argent aurait été perdu⁴⁰ – notamment si l'on observe les faibles taux d'absorption de certains des pays en première ligne, tels que la Slovaquie et la Roumanie (53 et 55 % des fonds 2014-2020 dépensés en 2021)⁴¹ – le fait de s'appuyer sur l'enveloppe de cohésion 2021-2027 éloignerait ces fonds de leur objectif initial visant à réduire les disparités régionales au sein de l'UE⁴². Si le recours à d'autres instruments spéciaux et de flexibilité inclus dans le cadre financier pluriannuel (CFP) devrait être envisagé⁴³, **de nouveaux fonds spécifiquement dédiés à cette crise pourraient devenir nécessaires**. Enfin, **l'extension de cette flexibilité à la Facilité pour la reprise et la résilience** mise en place durant la crise Covid devrait se concentrer sur le renforcement de la capacité et de la qualité d'ensemble des services sociaux des États membres à la lueur de cette nouvelle crise. À cet égard, l'arrivée de réfugiés ukrainiens a démontré l'importance des dépenses et de l'investissement dans le domaine social à l'échelle de l'UE, comme l'avait fait la pandémie précédemment. Bon nombre de nos services sociaux – santé, éducation, logement, systèmes de sécurité sociale – faisaient déjà face à des difficultés majeures avant la guerre et avant la pandémie, mais cette nouvelle crise pourrait bien les mettre encore davantage sous pression. Si nous avons précédemment souligné dans ce papier la nécessité d'une « répartition » plus égalitaire des réfugiés pour éviter de se retrouver face à de telles difficultés (ainsi que la limitation effective d'une telle répartition), nous avons aussi besoin de **faire**

de la résilience de nos systèmes sociaux une priorité. Il conviendrait donc de favoriser davantage l'investissement social au niveau de l'UE ainsi que de définir d'urgence de nouvelles règles pour le système de gouvernance socio-économique de l'UE, afin de mettre les objectifs sociaux et économiques sur un pied d'égalité.

III • L'intégration des réfugiés ukrainiens sur le marché du travail

La directive relative à la protection temporaire offre à ses bénéficiaires **le droit d'exercer une activité salariée ou non salariée et d'accéder à la formation professionnelle**. L'accès au marché du travail est souvent décisif pour une **intégration réussie des migrants et des réfugiés**, car il leur permet d'être indépendants sur le plan économique et d'établir des relations sociales avec la population locale. En Allemagne, de nombreux demandeurs d'asile n'étaient pas autorisés à travailler pendant que leur dossier était en cours d'examen, ce qui pouvait durer plusieurs années, nombre d'entre eux restaient alors pauvres et isolés dans leur nouveau pays. En plus d'être un véritable moteur d'intégration, l'accès des migrants à l'emploi permet de réduire « la charge économique pour les communautés d'accueil »⁴⁴, notamment la pression sur les systèmes nationaux de sécurité sociale.

Dans cette partie, nous analysons les données relatives à la main d'œuvre ukrainienne, notamment le rôle joué par les femmes, afin d'essayer de comprendre le statut économique des réfugiés arrivant dans l'UE. Nous examinons ensuite comment les arrivées de réfugiés ukrainiens, et les installations permanentes dans l'UE qui peuvent en découler, peuvent aussi être une opportunité pour l'UE, afin de **faire face aux pénuries de main d'œuvre et relever le défi démographique**.

I DONNÉES RELATIVES À LA MAIN D'ŒUVRE UKRAINIENNE

S'il n'y a évidemment aucune statistique déjà disponible sur le niveau d'éducation et les emplois des personnes ayant fui l'Ukraine, l'analyse des données du marché du travail ukrainien avant la guerre peut dégager quelques éléments indicatifs. La majorité

de la population ukrainienne en âge de travailler arrivant dans l'UE étant des femmes, il faut noter que le **taux d'emploi des femmes ukrainiennes est faible**, 50,4 % pour les femmes âgées de 15 à 70 ans, contre 61,5 % pour les hommes⁴⁵. Cela s'explique majoritairement par l'inactivité des jeunes femmes (de 25 à 39 ans) ayant des responsabilités familiales, alors que le taux d'emploi des hommes du même âge est plus élevé – en moyenne 63,6 % contre 82,3 %. Cette forte proportion d'inactivité s'explique aussi par le nombre élevé de retraités, hommes et femmes, en âge de travailler.⁴⁶ Par ailleurs, le travail informel représente 20 % de l'emploi en Ukraine mais concerne majoritairement les hommes (60 %)⁴⁷. Le chômage des jeunes et la part des jeunes ni en emploi ni en formation (NEET), sont tous les deux plus élevés chez les femmes que chez les hommes (respectivement 20,3 % et 19 %)⁴⁸.

L'Ukraine a un taux d'alphabétisation extrêmement élevé, approchant les 100 % selon les rapports de l'UNESCO⁴⁹. « Le niveau officiel d'éducation en Ukraine est très élevé. Près de 48 % de la population a un niveau d'éducation supérieure »⁵⁰. Inversement, le taux de **participation à la formation des adultes est très faible**, s'élevant à 0,9 % seulement en 2019⁵¹. Par ailleurs, l'éducation et la formation sont majoritairement centrées sur la théorie plutôt que sur les compétences requises sur le marché du travail⁵², ce qui conduit à une forte inadéquation des compétences dans le pays. Et en effet, « un niveau élevé d'éducation ne permet pas d'améliorer les résultats sur le marché du travail, les taux de chômage ne variant pas beaucoup entre les groupes avec différents niveaux d'éducation »⁵³.

La ségrégation hommes-femmes est aussi très fréquente, du choix du domaine d'études – les femmes ont davantage tendance à faire des études dans les domaines de la santé et de l'éducation⁵⁴ – au choix du métier qui en découle. Ainsi, les femmes représentent 83 % des personnels de santé et des travailleurs sociaux en Ukraine⁵⁵.

I FAIRE FACE AUX PÉNURIES DE MAIN D'ŒUVRE : ÉTAT DES LIEUX, ADÉQUATION DES COMPÉTENCES ET RECONVERSION

L'arrivée de nouveaux travailleurs dans l'UE peut aussi être considérée comme une « opportunité » pour **répondre aux besoins de main d'œuvre, notamment pour aider à combler les pénuries de compétences**. Cela est compatible avec l'agenda de la Commission européenne, qui a proposé un train de mesures pour attirer les compétences et les talents dans l'UE, y compris grâce à une réserve de talents européens, dans le sillage du Nouveau pacte sur l'immigration et l'asile, qui vise à développer le potentiel de l'immigration légale dans l'UE en particulier en termes de disponibilité des compétences. En effet, 77 % des entreprises dans l'UE font part de leurs difficultés à trouver de la main d'œuvre ayant les compétences requises⁵⁶, ce qui constitue le principal obstacle à l'investissement – l'Autriche, la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie comptent parmi les dix pays ayant signalé les pénuries de main d'œuvre les plus importantes⁵⁷.

État des lieux – Un récent rapport de l'Autorité européenne du travail (ELA) nous fournit quelques indications sur les emplois connaissant une pénurie de main d'œuvre dans l'UE et peut nous aider à identifier les réfugiés ukrainiens les plus susceptibles de trouver du travail, ceux qui pourraient plus facilement trouver du travail dans un autre pays où leurs compétences sont davantage recherchées et enfin ceux ayant occupé en Ukraine un poste peu demandé dans l'UE et qui devront donc se convertir ou suivre une nouvelle formation adaptée.

Dans l'UE, les emplois touchés par les plus importantes pénuries de main d'œuvre sont répertoriés dans le tableau ci-dessous (voir Tableau 2). Ils peuvent être regroupés en quatre catégories principales, la santé, l'informatique, la construction et l'ingénierie/l'artisanat⁵⁸. Exceptés les postes dans le domaine de la santé, la grande majorité des postes souffrant de pénuries dans l'UE sont occupés par des hommes, avec une représentation féminine atteignant au mieux « un peu plus de 20 % et étant pratiquement nulle dans de nombreux cas »⁵⁹. L'Ukraine et l'UE étant apparemment proches en termes de ségrégation hommes-femmes sur le marché

TABEAU 2. Professions faisant état des pénuries de main d'œuvre les plus répandues dans l'UE, y compris les situations de graves pénuries, 2020-2021

Profession	Nombre de pays concernés	Profession	Nombre de pays concernés	
Plombiers et tuyauteurs	19	Programmeurs d'applications	11	
Cadres infirmiers	18	Aides-soignants	11	Graves pénuries mentionnées dans 7-9 pays
Analystes-système	17	Mécaniciens et réparateurs de véhicules à moteur	11	
Soudeurs et oxycoupeurs	17	Personnel infirmier (niveau intermédiaire)	11	Graves pénuries mentionnées dans 5-6 pays
Conducteurs de poids lourds et camions	16	Médecins spécialistes	11	
Ingénieurs civils	14	Techniciens du génie civil	10	Graves pénuries mentionnées dans 4 pays
Concepteurs de logiciels	14	Régleurs et conducteurs de machines-outils / Mécaniciens	10	
Charpentiers en bois et menuisiers du bâtiment	13	Outils et assimilés	10	
Constructeurs en béton armé, maçons ragréés	13	Cadres comptable	9	
Médecins généralistes	13	Mécaniciens-installateurs réfrigération et climatisation	9	
Opérateurs de machines industrielles et agricoles	12	Cuisiniers	9	
Maçons	12	Couvreurs et zingueurs	9	
Électriciens du bâtiment et assimilés	12	Concepteurs de logiciels	9	
Mécaniciens et ajusteurs d'appareils électriques	12	Concepteurs de sites Internet et de multimédia	9	

▲ *Autres situations de graves pénuries non incluses dans les pénuries les plus répandues :

Employés de centre d'appel		Aides-soignants à domicile
----------------------------	--	----------------------------

▲ Source : Autorité européenne du travail (ELA), Report on Labour Shortages and Surpluses, novembre 2021.

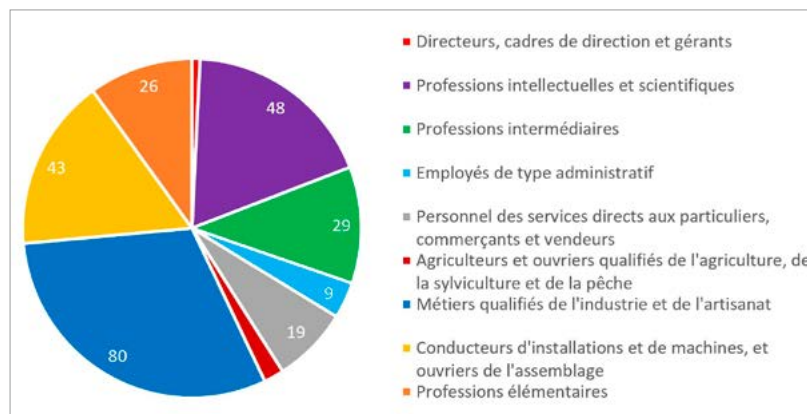
du travail, cela signifie que les réfugiées ukrainiennes, comme les travailleuses dans l'UE, pourraient être désavantagées pour trouver un emploi et être plus vulnérables au chômage et à de mauvaises conditions de travail.

Cependant, si l'on observe les professions pour lesquelles les plus graves pénuries de main d'œuvre sont constatées, la représentation féminine augmente de 29 % à 38 %. Cela s'explique essentiellement par le fait que ces fortes pénuries incluent les cinq professions dans le domaine des soins inscrites dans la liste des pénuries les plus répandues, ainsi que deux autres professions majoritairement féminines que sont les aides-soignantes à domicile et les employées de centres d'appel⁶⁰. Cela est en partie dû à la crise de la Covid-19, qui a renforcé la demande en compétences dans le domaine de la santé. Les professions en situation de graves pénuries touchent aussi quatre des cinq métiers liés à l'informatique, qui se sont sans doute encore développés avec la pandémie.

On observe par ailleurs une forte concentration de qualifications professionnelles de niveau intermédiaire (construction, ingénierie) parmi les professions en pénurie de main d'œuvre, alors que les métiers nécessitant un diplôme d'éducation supérieure semblent se retrouver à la fois en situation de pénurie et d'excédent dans l'UE. Malgré une tendance générale à la polarisation du travail dans l'UE, cela prouve que les travailleurs moyennement qualifiés dans les secteurs à forte demande, tels que la construction ou l'ingénierie, auront sans doute de meilleures perspectives d'embauche que ceux ayant des diplômes plus élevés dans des domaines tels que les sciences humaines⁶¹.

Ces données relatives aux pénuries de main d'œuvre s'appliquent parfaitement aux États membres accueillant le plus grand nombre de réfugiés ukrainiens⁶² : en effet, ils enregistrent les plus fortes pénuries chez les artisans (y compris la construction) et les professions spécialisées (dont la santé, les TIC et l'ingénierie) (voir Graphique 4).

GRAPHIQUE 4. Nombre de professions en pénurie de main d'œuvre classées par grands groupes professionnels⁶³ dans les pays de l'UE les plus touchés par l'arrivée d'Ukrainiens



▲ Source : Graphique élaboré à partir des données du rapport de l'Autorité européenne du travail, « Report on Labour Shortages and Surpluses », 2021

Les migrations peuvent être une solution pour limiter les pénuries de main d'œuvre dans l'UE. Selon l'Autorité européenne du travail, « de nombreux pays ayant signalé des pénuries de main d'œuvre comptent une part très faible d'immigrés travaillant dans le domaine de compétences dans lequel des pénuries ont été identifiées »⁶⁴, comme la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie et la Bulgarie. En outre, le fait que « plusieurs métiers peu qualifiés, tels que les aides de ménage, désosseurs, ouvriers du bâtiment et ouvriers agricoles aient une part de travailleurs migrants relativement élevée laisse à penser que dans la main d'œuvre nationale, certains demandeurs d'emplois considèrent ces métiers comme non attractifs, ce qui peut entraîner des pénuries »⁶⁵. Il est ainsi largement admis que « les migrants hautement qualifiés sont plus susceptibles que la moyenne d'être surqualifiés pour le travail qu'ils font »⁶⁶, en particulier les femmes⁶⁷. Déjà avant la guerre, **seulement 27 % des Ukrainiens travaillant à l'étranger estimaient que leur travail correspondait à leurs qualifications, et 36 % occupaient des emplois ne requérant aucune qualification**⁶⁸. Ce phénomène pourrait entraîner « une dépréciation des qualifications [des migrants] »⁶⁹ et réduire leurs chances d'améliorer leur situation économique⁷⁰.

Adéquation des compétences – Pour minimiser ce phénomène, **garantir une bonne adéquation des compétences des réfugiés ukrainiens constituera un aspect très important de leur intégration sur le marché du travail.** La première étape passe par la reconnaissance des compétences détenues par les réfugiés ukrainiens. Le 5 avril 2022, la Commission européenne a proposé une Recommandation concernant les modalités de reconnaissance des qualifications professionnelles des personnes bénéficiant du statut de la protection temporaire, en particulier pour les professions réglementées. Elle appelle les États membres à « réduire au minimum les formalités pour la reconnaissance des qualifications professionnelles », à être flexibles (ne demander que les documents indispensables, accepter le format électronique, réduire ou supprimer les frais, mettre en place des procédures accélérées, etc.)⁷¹, et à soutenir les centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique de diplômes (NARIC) afin qu'ils soient en mesure de faire face rapidement aux demandes. Ce texte présente également les outils numériques déjà disponibles pour aider les États membres dans ce domaine, tels que la plateforme créée par la Fondation européenne pour la formation afin de soutenir la reconnaissance des qualifications ukrainiennes, la possibilité de recourir aux justificatifs numériques européens pour l'apprentissage afin de réémettre les diplômes sous forme numérique ainsi que l'outil eTranslation de la Commission pour traduire les diplômes rédigés en ukrainien ou en russe. La Recommandation se focalise par ailleurs sur les soins de santé et l'éducation.

Tout d'abord, elle accorde une importance particulière aux services pédiatriques et de santé mentale, mais elle rappelle aussi les exigences minimales de formation pour certaines professions de santé (tels que les médecins généralistes et certains spécialistes, les infirmiers responsables de soins généraux, les dentistes, les sage-femmes, les pharmaciens). Il s'agira d'un aspect crucial car les professions de santé ont été identifiées comme souffrant d'importantes pénuries de main d'œuvre dans la majorité des États membres. En outre, en raison de la surreprésentation des femmes dans ce domaine en Ukraine, et de la sous-représentation

des femmes dans tous les autres emplois en pénurie de main d'œuvre dans l'UE, il est probable que **les réfugiés occupant en Ukraine des emplois dans le domaine de la santé deviennent la principale « source » de personnes pouvant contribuer à remédier aux pénuries de main d'œuvre dans l'UE**⁷². Cependant, ces personnes devraient **en priorité s'occuper des réfugiés ukrainiens**, pour aider notamment à faire face à la barrière de la langue, qui constitue un élément indispensable pour garantir que les bénéficiaires de soins sont parfaitement informés de leur traitement⁷³.

Ensuite, le texte recommande **d'utiliser au mieux les enseignants, parmi les personnes déplacées**, afin de s'assurer que les gouvernements ont la capacité d'offrir aux enfants la meilleure éducation possible à tous les niveaux (petite enfance et garderie, primaire, secondaire, professionnel et supérieur), en facilitant leur emploi et en leur offrant des cours de langue. Cela peut se révéler extrêmement utile pour les écoles ayant accueilli des enfants ukrainiens.

Enfin, la Recommandation insiste sur le partage d'informations entre les États membres sur les qualifications ukrainiennes et le système éducatif ukrainien. La coopération européenne sera également essentielle pour encourager la population ayant des compétences spécifiques à se déplacer dans un autre État membre où leurs compétences pourraient être davantage sollicitées. Même si les données indiquent que la majorité des pénuries se retrouve partout dans l'UE, ce qui rend une telle adéquation transfrontalière quelque peu limitée, **l'ampleur des arrivées de réfugiés ukrainiens dans certains pays de l'UE, où la demande pourrait être saturée, appelle donc pour une véritable coopération européenne.** L'Autorité européenne du travail aurait à cet égard un rôle majeur à jouer.

Il ne fait aucun doute que les services publics de l'emploi au niveau national seront aussi en première ligne pour « jouer le rôle d'intermédiaires entre les demandeurs d'emploi et le marché du travail » et veiller à ce que les compétences des personnes nouvellement arrivées soient utilisées au mieux⁷⁴. Garantir l'efficacité de ces services est

donc crucial pour identifier les personnes ayant les compétences nécessaires les plus urgentes (compétences linguistiques, soins et santé, éducation, etc.), mais aussi aider à l'intégration sur le marché du travail du reste de la population. Les procédures d'intégration accélérées existantes devraient donc être utilisées, en prenant exemple sur le modèle suédois par exemple⁷⁵ ou sur les bonnes pratiques d'autres États membres de l'UE. Il s'agira également d'encourager la coopération des services publics de l'emploi avec les partenaires sociaux, les entreprises, la société civile et la diaspora ukrainienne, afin d'identifier les opportunités pour les réfugiés ukrainiens. **Les agences d'intérim pourraient aussi jouer un rôle important**, car certains rapports semblent indiquer que, pour l'instant, les Ukrainiens ne sont intéressés que par des emplois à court terme⁷⁶. Certaines agences d'intérim leur ont déjà ouvert leurs portes, comme Adecco, leader mondial du recrutement intérim, qui a lancé un site de recrutement dédié à l'emploi des réfugiés ukrainiens⁷⁷.

Reconversion – Cependant, si l'adéquation des compétences est importante, de nombreux réfugiés travaillaient sans doute précédemment dans des domaines en excédent de main d'œuvre dans l'UE, ce qui les rend plus vulnérables au chômage⁷⁸, voire ne travaillaient pas du tout. Cela est plus que probable car de nombreux Ukrainiens, même s'ils sont diplômés de l'enseignement supérieur, pourraient ne pas avoir les compétences requises sur le marché du travail, mais aussi en raison des taux très élevés de femmes ou personnes âgées en âge de travailler qui n'étaient pas actifs sur le marché du travail ukrainien. Les réfugiés correspondant à ces profils et souhaitant reprendre le travail dans l'UE **devront donc perfectionner leurs compétences et/ou se reconverter**.

La directive relative à la protection temporaire inclut non seulement un droit d'accéder à l'emploi mais aussi un droit à « participer à des activités telles que des actions éducatives pour adultes, des formations professionnelles et des stages en entreprise »⁷⁹. Les États membres devraient donc veiller à **inclure les réfugiés ukrainiens dans leur système actuel de formation tout au long de la vie**. Les mécanismes déjà existants, y compris ceux ciblant certaines populations (par

exemple les personnes les moins qualifiées), devraient être élargis aux personnes bénéficiant du statut de la protection temporaire. Plus généralement, il est crucial de s'assurer que les réfugiés puissent bénéficier gratuitement de formations. La Commission a également appelé les employeurs à recruter des réfugiés potentiellement sous-qualifiés pour un emploi et de les former⁸⁰.

L'information et l'orientation professionnelle constitueront par ailleurs un élément clé de la formation des Ukrainiens, non seulement pour évaluer leurs compétences mais aussi pour les conseiller sur les formations correspondant à leurs besoins personnels et susceptibles de les aider à trouver un emploi, notamment dans les secteurs en manque de main d'œuvre. Cela permettrait aussi de s'assurer que les personnes « acquièrent, pendant la période de leur protection temporaire, une expérience et des compétences pertinentes, apportant une valeur ajoutée à leurs qualifications lorsqu'elles retourneront dans leur pays d'origine »⁸¹. Cela pourrait aussi **encourager les femmes à choisir des domaines à forte demande de main d'œuvre mais traditionnellement considérés comme des emplois d'hommes**, ou du moins des emplois dans lesquels ils sont surreprésentés, notamment dans les domaines des TIC, de la construction et de l'ingénierie.

Enfin, les formations ne devraient pas être réservées aux personnes actives sur le marché du travail mais à tous les réfugiés, notamment pour **leur proposer des cours de langue visant à faciliter au mieux leur intégration dans le pays d'accueil**. Cela concerne par exemple les femmes enceintes ou en congé maternité, en congé parental ou avec de jeunes enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées ou toute personne n'étant pas en capacité physique ou mentale de travailler, notamment en raison du traumatisme de la guerre et de leur émigration forcée.

Pour soutenir l'adéquation des compétences, la formation et l'accès à l'emploi des réfugiés ukrainiens, la Commission a ajouté **la langue ukrainienne à son outil européen de profilage des compétences** des ressortissants de pays tiers. En outre, elle lancera prochainement une initiative pilote de réserve européenne de talents, un outil sur internet

permettant aux candidats de mettre en avant leurs compétences et de montrer leur disponibilité à travailler. « La plateforme pourrait fournir une aide particulière aux secteurs prioritaires, en contribuant par exemple à identifier des enseignants pour les enfants déplacés ou pour organiser des cours de langue, ainsi qu'à mettre à disposition des interprètes et des professionnels de santé pour soutenir ces services indispensables aux nouveaux arrivants »⁸².

I RELEVER LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

Outre son potentiel d'atténuation des pénuries de main d'œuvre dans l'UE, l'arrivée des réfugiés Ukrainiens dans l'UE pourrait l'aider à relever son défi démographique.

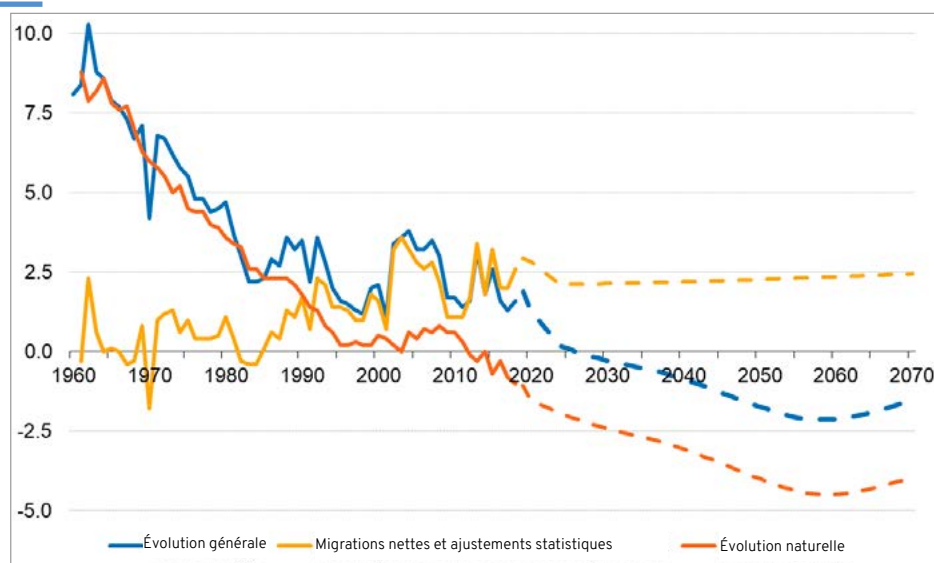
En effet, **la population européenne vieillit**. Aujourd'hui, l'âge médian dans l'UE-27 est d'environ 44 ans – contre 38 ans en 2001 – et 20 % de la population est âgée de plus de 65 ans. La population en âge de travailler (20-64 ans) représente 59 % de la population dans son ensemble. Des projections montrent qu'en 2070, l'âge médian pourrait atteindre 49 ans et 30 % de la population pourrait être âgée de plus de 65 ans, tandis que seulement la moitié de la population (51 %) serait en âge de travailler⁸³. En outre, la part des jeunes (0-19 ans) dans l'UE était de 20 % en 2020, soit une baisse de 3 points de pourcentage (p.p.) depuis 2001. Si l'on observe les États membres accueillant la plus grande part des réfugiés ukrainiens (pays frontaliers comme la Pologne et la Roumanie, mais aussi d'autres pays qui, en proportion de leur taille, sont sous pression, comme l'Autriche et Chypre), nous constatons que si la majorité d'entre eux semble faire mieux que la moyenne européenne, pour certains, la situation semble se détériorer plus rapidement. Ainsi, la Roumanie a enregistré une augmentation de l'âge médian de sa population d'environ 8,6 points de pourcentage depuis 2001 (contre 5,7 p.p. pour l'UE dans son ensemble), même si elle fait mieux que les autres États membres si l'on ne tient compte que des données de 2021. De la même manière, Chypre, la Pologne et la Slovaquie, dont les indicateurs mentionnés précédemment sont très bons, connaissent en réalité depuis 2001 les plus fortes baisses pour la part des 0-19 ans dans leur population. **La Pologne, la Slovaquie**

et la République tchèque ont quant à elles enregistré les plus fortes augmentations de la proportion des personnes de plus de 60 ans au cours de la même période⁸⁴.

Le vieillissement de la population européenne s'explique par un allongement de l'espérance de vie et par de faibles taux de natalité. En 2019, le nombre moyen d'enfants par femme était de 1,53, bien en deçà du niveau requis pour maintenir à niveau constant l'effectif de la population en l'absence de migrations (2.1.)⁸⁵. Chypre, la Pologne et l'Autriche se situaient tous trois en deçà de la moyenne de l'UE en 2019. Cependant, même si l'évolution naturelle de la population est négative dans l'UE depuis 2012 (voir Graphique 5), l'Europe est depuis longtemps un continent d'immigration nette, ce qui signifie que les personnes arrivant dans l'UE sont plus nombreuses que celles qui la quittent⁸⁶. En 2021, on comptait 23,7 millions de personnes issues de pays tiers dans la population de l'UE-27, soit 5,3 % de la population⁸⁷. C'est en Hongrie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie que l'on trouve la plus faible part de ressortissants de pays tiers, quatre pays comptant parmi ceux très impactés par la crise des réfugiés ukrainiens.

Si les migrations nettes ont jusqu'à présent préservé la croissance de la population européenne dans son ensemble, cela ne sera sans doute plus le cas dans moins de 10 ans (voir Graphique 5). Selon les prévisions, la population de l'UE devrait diminuer pour atteindre 424 millions de personnes en 2070, soit une baisse de 5 % par rapport au niveau actuel⁸⁸. **Encourager les migrations de ressortissants de pays tiers sera donc une question clé pour l'UE** au cours de la décennie à venir, d'autant plus que les non-nationaux ont tendance à être plus jeunes que la population nationale, avec un âge médian de 36 ans contre 44 dans l'UE. Dans le cas des réfugiés ukrainiens, nous avons peu d'informations actuellement sur leurs « caractéristiques » démographiques ou socio-économiques. S'il est certain que le nombre d'enfants parmi eux est élevé (environ 1,8 million selon l'UNICEF)⁸⁹, le nombre de citoyens seniors n'est pas estimé. Cependant, certaines études ont montré que « l'âge, et l'attachement au domicile qui va avec, influencent le souhait des personnes de retourner dans leur pays d'origine, ce qui

GRAPHIQUE 5. Évolution de la population par composantes, UE-27 – 1960-2070 (taux bruts annuels observés et prévus, pour 1 000 personnes)



▲ Source : Commission européenne, [Additional figures, maps and tables on the key aspects of demographic change and its impact](#), Document de travail des services de la Commission, juin 2020.

renforce la probabilité que les personnes âgées rentrent davantage chez elles »⁹⁰. Mais cela dépendra aussi de la durée de la guerre.

Pour résumer, l'arrivée de nouvelles personnes sur le marché du travail européen peut être considérée comme une opportunité pour faire face aux pénuries de main d'œuvre et relever le défi du vieillissement de la population de l'UE. Outre toutes les conditions mentionnées dans ce papier pour que les Ukrainiens puissent accéder au marché du travail, l'UE et ses États membres se doivent de leur **garantir un traitement égal ukrainiens sur le marché du travail**, notamment en termes de salaires et de conditions de travail (y compris pour les horaires de travail, les normes de santé et de sécurité, les congés, etc.). Ils doivent par ailleurs prêter une attention particulière au **risque de travail non déclaré et d'exploitation, notamment pour les travailleurs à domicile**, qui sont essentiellement des femmes migrantes⁹¹. En effet, ce sont elles qui courent les plus grands risques d'exploitation et d'abus, étant parfois victimes des formes les plus sévères d'exploitation par le travail, qui relèvent de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé, et qui sont souvent favorisées par une absence totale de contrôle⁹². Les États et les entreprises devraient aussi garantir un soutien continu en faveur de la santé mentale, par exemple dans le cadre de programmes

de prévention de la santé et de la sécurité au travail proposés par les entreprises. Et les employeurs devraient être encouragés à proposer des modalités de travail plus flexibles, en raison du nombre probablement élevé de parents célibataires ayant des responsabilités familiales.

Enfin, si le travail est effectivement un facteur d'intégration des migrants et des réfugiés, les pays d'accueil ne devraient pas sous-estimer le **rôle des autres activités non salariées, telles que le volontariat, le sport et les activités culturelles** et, plus généralement, devraient faire appel à la diaspora ukrainienne déjà présente avant la guerre pour empêcher toute exclusion sociale et faciliter l'intégration via son propre réseau.

• Conclusion

Alors que la situation en Ukraine reste très incertaine, il en est de même pour l'impact de l'arrivée de réfugiés ukrainiens dans l'UE. Apporter durant plusieurs mois une réponse aux besoins immédiats et les plus urgents de millions de personnes, dont le nombre n'a cessé d'augmenter depuis le début de la guerre, exige des ressources considérables, que l'UE et ses États membres ont déjà partiellement réussi à mobiliser. Assurer l'intégration de centaines de mil-

liers de personnes, voire de millions, dans une poignée de pays de l'UE, à long terme, et même au-delà des trois ans maximums prévus par le statut de protection temporaire, est une tout autre question. Les États membres auront besoin d'améliorer la capacité de leurs services sociaux, y compris les systèmes de santé, les services publics de l'emploi, les systèmes d'éducation et de formation, les services de garde d'enfants, les systèmes de logement, *etc.* et de définir des politiques adaptées. Mais, à mesure que **les réfugiés deviennent des résidents permanents, les bénéficiaires économiques à long terme dépassent largement les coûts initiaux**⁹³ et, comme nous l'avons souligné dans ce papier, **cela peut même apporter des avantages supplémentaires, en comblant les pénuries de main d'œuvre dans les pays d'accueil et en contribuant à soutenir une population vieillissante.**

Si ces constats s'appliquent aux réfugiés ukrainiens, en raison du contexte de guerre et de l'ampleur des arrivées, ils sont également valables pour tous les réfugiés venant d'Europe ou d'ailleurs. Des réfugiés ont continué

à être refoulés aux frontières de l'Europe en 2021, ce qui met leur vie en danger et porte atteinte aux droits fondamentaux⁹⁴, et n'ont pas eu accès aux services les plus basiques, tels que le logement ou d'autres normes minimales d'accueil. Il convient de remédier de toute urgence à ces violations des droits humains. Plus généralement, **l'UE doit mettre fin à sa position du « deux poids, deux mesures » concernant les réfugiés fuyant les guerres, les conflits ou les persécutions dans d'autres régions du monde.** Si tout retour en arrière est impossible, à l'avenir, l'UE devrait recourir à sa directive relative à la protection temporaire lorsqu'elle fait face à un afflux massif de personnes déplacées, mais aussi réformer ses politiques d'immigration et d'asile : il ne s'agit plus d'adopter des mesures se concentrant presque exclusivement sur les politiques de retour, la sécurité et le renforcement de ses frontières extérieures, il faut désormais construire un véritable espace de protection européen⁹⁵. La dignité de l'UE et son avenir sont en jeu •

• Notes de fin

- 1 On estime à au moins 13 millions le nombre de personnes bloquées dans les zones touchées ou incapables de partir en raison de risques élevés en termes de sécurité et de destructions de ponts et de routes, mais aussi en l'absence de ressources ou d'informations sur les lieux permettant de trouver sécurité et logement. Source : UNHCR (2022), *Un mois après le début de la guerre, près d'un quart de la population ukrainienne est déplacée*, 25 mars.
- 2 UNHCR (2022), *Ukraine situation: Flash Update #7*, 6 avril.
- 3 Internal Displacement Monitoring Centre (2022), *Conflict in Ukraine: What do we know about the internal displacement situation so far?*, 31 mars.
- 4 EUobserver (2022), *EU index identifies Poland, Austria as needing refugee aid*, 23 mars.
- 5 Eurostat, *Demandeurs d'asile par type de demandeur, nationalité, âge et sexe – données annuelles agrégées (arrondies)*.
- 6 European Commission (2022), *Temporary Protection*, mars.
- 7 Commission des droits des femmes et de l'égalité des genres du Parlement européen (2022), *Débat avec la commissaire aux affaires intérieures, Ylva Johansson, sur la situation des femmes réfugiées ukrainiennes*, 29 mars.
- 8 Parlement européen et Conseil (2022), *Règlement (UE) 2022/562 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 modifiant les règlements (UE) No 1303/2013 et (UE) No 223/2014*, *Journal officiel de l'UE*, 8 avril.
- 9 Commission européenne (2022), *Agir pour l'Ukraine : une promesse de 9,1 milliards d'euros pour soutenir les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les réfugiés*, Communiqué de presse, 9 avril.
- 10 Euronews (2022), *Going home to war: Why are more Ukrainian refugees now turning back from Poland?*, 30 mars.
- 11 Conseil (2022), *Réunion extraordinaire du Conseil « Justice et affaires intérieures »*, 28 mars.
- 12 Commission européenne (2022), *Ukraine : l'UE renforce la solidarité avec ceux qui fuient la guerre*, Communiqué de presse, 8 mars.
- 13 Commission européenne (2022), « Plan en dix points pour une coordination européenne plus étroite en matière d'accueil des personnes fuyant la guerre menée contre l'Ukraine », résumé en français ; version intégrale en anglais, 31 mars. *Traduction non officielle*
- 14 Jérôme Vignon (2022), *Réfugiés ukrainiens : accueil en Europe et impact sur la politique migratoire ?*, *Euroquestions #34*, Institut Jacques Delors, 16 mars.
- 15 Eurostat (2021), *Tous les permis valables au 31 décembre de chaque année par raison, durée de validité et nationalité*, 26 novembre.
- 16 *Ibid.*
- 17 Jerzy Pieńkowski, Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, (2020), *The Impact of Labour Migration on the Ukrainian Economy*, *European Economy Discussion Papers*, avril.
- 18 *Ibid.*

- 19 Eurostat (2021), *Tous les permis valables au 31 décembre de chaque année par raison, durée de validité et nationalité*, 26 novembre.
- 20 Hanne Beirens (2022), *Is Europe Prepared for a Possible Large-Scale Ukrainian Displacement Crisis?*, Migration Policy Institute, février.
- 21 Eurostat (2021), *Tous les permis valables au 31 décembre de chaque année par raison, durée de validité et nationalité*, 26 novembre.
- 22 Eurostat (2021), *Top 5 countries whose citizens received a first resident permit in 2020, by EU Member State*, September. [Cinq principaux pays dont les citoyens ont reçu un premier permis de séjour en 2020 dans les États membres de l'UE, septembre – traduction automatique proposée par Eurostat]
- 23 La seule exception étant l'Italie, où la part des femmes s'élevait à 70 %, en raison de fortes demandes de personnel soignant et de travailleurs domestiques dans les années 1990 et 2000. Source : Jerzy Pieńkowski (2020), *Op. Cit.*
- 24 Jerzy Pieńkowski (2020), *Op. Cit.*
- 25 *Ibid.*
- 26 Commission FEMM du Parlement européen, (2022), *Op. Cit.*
- 27 ICMPD (2022), *Getting Ukrainian refugees into work: The importance of early competence checks*, 28 mars. *Traduction non officielle*
- 28 Conseil (2022), *Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (Santé)*, 29 mars.
- 29 *Ibid.*
- 30 Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen (FEMM) (2022), *Op. Cit.*
- 31 Agence Europe (2022), *Europol deploys teams to Ukraine's borders*, 1 avril.
- 32 Agence Europe (2022), *Member States commit to better information on movements in EU of refugees fleeing Ukraine*, 28 mars.
- 33 Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (2022), *FEANTSA Members call for a swift reception of refugees from Ukraine*, 14 mars.
- 34 Commission européenne (2022), *Recommandation (UE) 2022/554 de la Commission du 5 avril 2022 concernant la reconnaissance des qualifications pour les personnes fuyant l'invasion russe de l'Ukraine*, Journal officiel de l'UE, 6 avril.
- 35 ThefirstNews (2022), *Polish education system absorbs over 130,000 students from Ukraine*, 28 mars.
- 36 Commission européenne (2022), *Measures in support of pupils and educational staff fleeing Ukraine following the Russian invasion*, 17 mars.
- 37 Commission européenne (2021), *Livre vert sur le vieillissement : Promouvoir la solidarité et la responsabilité entre générations*, COM(2021) 50 final, 27 janvier.
- 38 Commission européenne (2022), *Communication « Accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine : préparer l'Europe à répondre aux besoins »*, COM(2022) 131 final, 23 mars.
- 39 OCDE (2022), *Guerre en Ukraine : Conséquences économiques et sociales et implications pour les politiques publiques*, 15 mars.
- 40 Eulalia Rubio (2022), *Quelles réponses le budget européen peut-il apporter à la guerre en Ukraine ?*, Institut Jacques Delors, avril.
- 41 *Ibid.*
- 42 Euractiv (2022), *EU funds to help Ukraine refugees are insufficient, frontline countries warn*, 8 avril.
- 43 Eulalia Rubio (2022), *Op. Cit.*
- 44 Commission européenne (2022), *Communication « Accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine : préparer l'Europe à répondre aux besoins »*, *Op. Cit.*
- 45 State Statistics Service of Ukraine, *Employed population in 2021, by age group, sex and place of residence*.
- 46 Organisation internationale du travail – ILO (2020), *Decent work country programme Ukraine 2020-2024*.
- 47 *Ibid.*
- 48 State Statistics Service of Ukraine, *Unemployed population in 2021, by age group, sex and place of residence*.
- 49 CARE International (2022), *Ukraine - Rapid Gender Analysis (with recommendations for neighboring countries)*, mars.
- 50 Jerzy Pieńkowski (2020), *Op. Cit.*
- 51 Fondation européenne pour la formation – ETF (2020), *Ukraine Education, Training and Employment Developments*.
- 52 ILO (2020), *Op. Cit.*
- 53 *Ibid. Traduction non officielle*
- 54 CARE International (2022), *Op. Cit.*
- 55 *Ibid.*
- 56 Eurofound and Cedefop (2020), *European Company Survey 2019: Workplace practices unlocking employee potential, European Company Survey 2019 series*. [Résumé en français]
- 57 Banque européenne d'investissement (2021), *Enquête BEI sur l'investissement 2021 : Union européenne, vue d'ensemble*.
- 58 ELA (2021), *Report on Labour Shortages and Surpluses*, novembre.
- 59 Selon ce rapport, « Sur les 27 millions de personnes employées dans les 28 postes les plus susceptibles d'être touchés par les pénuries en 2020, 8 millions (29 %) étaient des femmes, alors que celles-ci occupent 46 % de l'ensemble des postes. La part des femmes serait bien inférieure si l'on excluait les 5 postes de santé qui fournissent au total près de 7 millions de postes à des femmes ». Source : ELA (2021), *Op. Cit. Traduction non officielle*
- 60 ELA (2021), *Op. Cit.*
- 61 *Ibid.*
- 62 Il ne s'agit pas uniquement des pays frontaliers (Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque et Hongrie) mais aussi d'autres pays sous pression identifiés par l'index de l'UE.
- 63 Tels que définis dans la Classification internationale type des professions, 2008 (ISCO-08). Les sous-groupes sont répertoriés ici.
- 64 ELA (2021), *Op. Cit. Traduction non officielle*
- 65 *Ibid. Traduction non officielle*
- 66 Commission européenne (2021), *Livre vert sur le vieillissement : Promouvoir la solidarité et la responsabilité entre générations*, *Op. Cit.*
- 67 Commission européenne (2020), *Plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027*, COM(2020) 758 final, 24 novembre.
- 68 ETF (2020), *Op. Cit.*
- 69 Commission européenne (2022), *Recommandation concernant la reconnaissance des qualifications pour*

les personnes fuyant l'invasion russe de l'Ukraine, *Op. Cit.*

- 70 ETF (2020), *Op. Cit.*
- 71 Commission européenne (2022), *Recommandation concernant la reconnaissance des qualifications pour les personnes fuyant l'invasion russe de l'Ukraine*, *Op. Cit.*
- 72 Par exemple, les femmes ne représentent non seulement qu'environ un quart des emplois dans l'industrie des technologies de l'information en Ukraine (et elles travaillent majoritairement à des postes non-techniques), mais bon nombre d'entre elles ont continué à travailler depuis l'étranger ou depuis un lieu « sûr » en Ukraine. Il est donc très peu probable que les réfugiées ukrainiennes contribuent à réduire les pénuries de main d'œuvre dans ce domaine dans l'UE. Source : Computerworld (2022), *Ukrainian IT industry says it's still open for business*, 31 mars, & Centre for Economic Strategy (2021), *How much will girls benefit from studying Computer Sciences?*, 14 juin.
- 73 « La barrière de la langue ne devrait pas être un obstacle au traitement de ces personnes dès que possible, afin d'atténuer le dommage. Lorsque la communication orale directe est cruciale pour la relation de confiance et le succès du traitement, des professionnels parlant l'ukrainien pourraient assurer le service nécessaire ». Commission européenne (2022), *Recommandation concernant la reconnaissance des qualifications pour les personnes fuyant l'invasion russe de l'Ukraine*, *Op. Cit.*
- 74 *Ibid.*
- 75 Commission européenne (2017), *Swedish Public Employment Service's status report of the work with 'fast tracks'*, 24 mai.
- 76 Radio Prague International (2022), *Labour survey: Ukrainian refugees mainly interested in short-term jobs*, 18 mars.
- 77 The New York Times (2022), *Fleeing War in Ukraine, They're Met With Employers Offering Paychecks*, 21 mars.
- 78 ELA (2021), *Op. Cit.*
- 79 Conseil (2001), *Directive du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées*, *Journal officiel*, 7 août.
- 80 Commission européenne (2022), *Communication « Accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine : préparer l'Europe à répondre aux besoins »*, *Op. Cit.*
- 81 Commission européenne (2022), *Ukraine : La Commission aide les réfugiés professionnellement qualifiés à accéder à des emplois dans l'UE*, Communiqué de presse, 6 avril.
- 82 Commission européenne (2022), *Communication « Accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine : préparer l'Europe à répondre aux besoins »*, *Op. Cit.*
- 83 Commission européenne (2020), *Report on the Impact of Demographic Change*, 17 juin.
- 84 La part des 0-19 ans a baissé de 9,1 p.p. depuis 2001 à Chypre, de 7,6 p.p. en Pologne et de 6,8 p.p. en Slovaquie, alors que la moyenne dans l'UE baissait de 6 p.p. La part des personnes âgées de plus de 60 ans a augmenté de 8,9 p.p. en Pologne, de 8 p.p. en Slovaquie et de 7,6 p.p. en République tchèque, contre 6,2 p.p. en moyenne dans l'UE. Source : calculs de l'auteure à partir de données Eurostat.
- 85 Commission européenne (2020), *Report on the Impact of Demographic Change*, *Op. Cit.*
- 86 Eurostat (2022), *Évolution de la population - Bilan démographique et taux bruts au niveau national*, 4 avril.
- 87 Eurostat (2022), *Statistiques sur les migrations et la population migrante*, mars.
- 88 Commission européenne (2020), *Report on the Impact of Demographic Change*, *Op. Cit.*
- 89 UNICEF (2022), *En Ukraine, plus de la moitié des enfants ont été déplacés après un mois de guerre*, 24 mars.
- 90 The Conversation (2022), *Ukrainian refugees might not return home, even long after the war eventually ends*, 5 avril.
- 91 Les réfugiés, y compris les réfugiés ukrainiens, notamment ceux ayant une connaissance limitée de la langue du pays d'accueil et ceux ignorant leurs droits dans l'UE, sont susceptibles d'accepter des emplois souvent considérés comme temporaires exigeant peu de qualifications. Source : Parlement européen, Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (2016), *Rapport sur les femmes employées de maison, auxiliaires de vie et gardes d'enfants*, 5 avril.
- 92 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2018), *Out of sight: migrant women exploited in domestic work*.
- 93 L'augmentation des dépenses publiques dues aux demandeurs d'asile est plus que compensée par une hausse des recettes fiscales nettes des transferts. Source : Hippolyte d'Albis, Ekrame Boubtane & Dramane Coulibaly (2018), *Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries*, *Science Advances*, 20 juin.
- 94 UNHCR (2022), *Recommendations for the French and Czech Presidencies of the Council of the European Union*, janvier. [résumé en français]
- 95 Yves Pascouau (2021), *L'Europe et l'asile : d'un espace de protection à un espace protégé*, *Blog Post*, Institut Jacques Delors, 24 août.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Mathilde Durand • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

