

**Avis du Comité européen des régions — La fuite des cerveaux au sein de l'Union européenne: relever le défi à tous les niveaux**

(2020/C 141/08)

<b>Rapporteur:</b> Emil BOC (Roumanie, PPE), maire de Cluj-Napoca
---

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. souligne que la libre circulation des citoyens et des travailleurs est le fondement du marché intérieur et l'une des libertés fondamentales consacrées par les traités de l'Union européenne. Les citoyens et les travailleurs doivent pouvoir circuler librement au sein de l'Union européenne; toutefois, ils devraient se déplacer parce qu'ils le souhaitent et non parce qu'ils sont poussés à quitter leur région par les mauvaises perspectives économiques, entres autres raisons;
2. fait observer que le défi est de parvenir à un équilibre sur les plans juridique et politique entre deux principes essentiels de l'Union européenne: la libre circulation des travailleurs et la convergence économique et sociale entre les régions;
3. constate que la question de la fuite des cerveaux dans l'Union européenne est complexe et appelle une réponse politique pragmatique de la part de l'Union européenne et des États membres. Cette réponse devrait aborder tous les aspects du phénomène (par exemple, l'afflux, le gaspillage et la circulation des cerveaux, ainsi que la migration de retour), et concerner les niveaux, différents mais souvent liés entre eux, auxquels des mesures et des solutions sont nécessaires, à savoir les niveaux local, régional, national et supranational (Union européenne);
4. considère que les décideurs politiques à tous les échelons doivent reconnaître et intégrer dans les solutions proposées le fait que la fuite des cerveaux n'est pas seulement un problème technique nécessitant une réponse administrative ou des mesures, mais constitue aussi une question politique. Si l'on n'y remédie pas, ce phénomène aura des effets à long terme et permanents sur l'avenir de l'Union européenne et risque de nuire à la cohésion territoriale;
5. observe que la fuite des cerveaux est la conséquence directe des déséquilibres sociaux et économiques existant entre les régions de l'Union. Des études empiriques <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> recensent une série de facteurs d'incitation au départ et d'attraction: les régions d'accueil ont un marché du travail plus attrayant, des possibilités d'emploi plus diversifiées et une meilleure qualité de vie en général, tandis que les régions d'origine connaissent une situation inverse. C'est une raison supplémentaire pour laquelle le futur cadre financier pluriannuel (CFP) devrait concentrer les ressources sur la correction des déséquilibres entre les régions d'origine et de destination dans le cadre de la politique de cohésion;
6. souligne qu'il importe d'associer étroitement la politique de cohésion, qui est destinée à remédier à ces déséquilibres et à promouvoir un développement plus homogène dans l'ensemble de l'Union, et les mesures envisagées pour faire face à la fuite des cerveaux. Deux des objectifs essentiels de la stratégie Europe 2020, à savoir l'augmentation du pourcentage de travailleurs salariés et l'amélioration de l'inclusion sociale, sont directement pertinents si l'on veut créer des conditions favorables pour juguler ce phénomène. D'autres objectifs de la stratégie Europe 2020, tels que l'innovation et l'augmentation du nombre de personnes dans l'enseignement supérieur, pourraient être de nature à susciter un afflux et un retour des cerveaux en attirant et en encourageant les personnes talentueuses;
7. note que la fuite des cerveaux et les phénomènes connexes doivent être compris et évalués dans l'Union européenne dans le contexte de la gouvernance à plusieurs niveaux. La question de savoir si les caractéristiques d'une telle gouvernance représenteront un obstacle ou un facteur bénéfique dans ce domaine d'action dépendra en grande partie de la manière dont l'Union européenne et ses institutions joueront un rôle de facilitateurs et de coordinateurs dans le cadre de l'élaboration et de la diffusion des politiques;

<sup>(1)</sup> Comité européen des régions, 2018, *Addressing brain drain: The local and regional dimension* (Faire face à la fuite des cerveaux: la dimension locale et régionale).

<sup>(2)</sup> Commission européenne, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, direction D — Mobilité des travailleurs, 2018 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility (rapport annuel 2018 sur la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'Union européenne).

<sup>(3)</sup> Atoyán, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A. and Zakharova, D., *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe* (L'émigration et son impact économique sur l'Europe orientale), note de travail des services du FMI, juillet 2016.

8. fait observer qu'il est possible de s'attaquer à la fuite des cerveaux avec succès au niveau infranational, même si elle est souvent perçue comme un problème politique national ou supranational en raison de l'ampleur et de la gravité de ses répercussions. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle crucial à cet égard, car les communautés locales sont directement touchées par les conséquences de ce problème. La perte d'une main-d'œuvre jeune et qualifiée représente en effet un énorme défi pour ces communautés dans l'ensemble de l'Union;
9. observe que les collectivités locales des États membres représentent le meilleur niveau auquel les politiques relatives à la fuite des cerveaux peuvent être élaborées et mises en œuvre. Les communautés locales sont des systèmes qui présentent des limites relativement claires, ce qui facilite l'analyse du phénomène et l'adoption de solutions sur mesure. En outre, les autorités locales peuvent suivre et évaluer plus aisément la réussite des politiques sur le terrain;
10. note que l'expérience et les capacités des administrations infranationales pourraient s'avérer très utiles lorsqu'il s'agit d'élaborer les politiques au niveau de l'Union;
11. estime que l'expérience directe des collectivités locales en matière de lutte contre la fuite des cerveaux fournit des exemples de réussite et de bonnes pratiques susceptibles d'aider à la mise en place d'une politique cohérente au niveau de l'Union européenne. Les collectivités locales et régionales peuvent aller au-delà d'une définition générale et abstraite des questions politiques et proposer des solutions concrètes et efficaces. Elles doivent mieux connaître les efforts et les initiatives conçus pour lutter contre la fuite des cerveaux au-delà des frontières administratives des communautés qu'elles représentent et s'engager dans la coopération régionale et interrégionale;
12. souligne que les problèmes rencontrés par les régions d'origine et de destination sont différents et doivent donc être traités en conséquence. Cette distinction est importante, car les politiques au niveau supranational devraient viser à favoriser des solutions gagnant-gagnant, ou au moins limiter les situations dans lesquelles tant les régions d'origine que les régions de destination s'avèrent perdantes (gaspillage des cerveaux);
13. attire l'attention sur la menace que représente la fuite des cerveaux pour la pérennité du projet européen. Les régions d'origine font face à une double difficulté: elles ont besoin de convergence (pour combler l'écart par rapport aux régions de destination), alors qu'elles perdent leur main-d'œuvre qualifiée. À long terme, tout changement ou toute transition vers un modèle économique durable et compétitif fondé sur l'économie de la connaissance et les produits à forte valeur ajoutée apparaît très difficile à réaliser dans un scénario où les disparités entre régions d'origine et de destination se creusent. Si l'on n'y remédie pas, le fossé va s'élargir et un cercle vicieux de «désintégration» s'ensuivra. Selon l'indice de compétitivité mondiale, les États membres de l'Union européenne orientale et méridionale figurent actuellement parmi les pays qui éprouvent le plus de difficultés à conserver leurs talents;
14. souligne que, si les institutions européennes ont mis en place des mécanismes de réduction des disparités, ces stratégies n'ont été que partiellement efficaces. Compte tenu de l'accélération de la fuite des cerveaux et de ses dimensions géographiques et économiques, il est nécessaire de développer un autre type d'initiative ou d'effort, qui s'attaquerait directement aux facteurs incitant au départ, qui résultent des trajectoires de croissance propres aux régions d'origine et qui rendent celles-ci insuffisamment attractives pour la tranche hautement qualifiée de la main-d'œuvre;
15. constate que l'un des problèmes associés à la fuite des cerveaux est le hiatus entre l'enseignement et le monde du travail. L'éducation est à l'évidence un domaine dans lequel des améliorations pourraient aider à atténuer les effets négatifs de ce phénomène. Les collectivités locales et régionales devraient accorder une plus grande attention à cette question, en coopération avec les autorités nationales et européennes. En outre, les systèmes éducatifs devraient tenir compte des variations de la dynamique du marché du travail et de sa diversité croissante, afin de permettre un retour sur les investissements réalisés dans le capital humain d'un pays ou d'une région, que la fuite des cerveaux réduit à néant;
16. attire l'attention sur un phénomène qui devrait faire l'objet d'un suivi attentif, à savoir la question des enfants laissés à la maison par les parents à la recherche d'un meilleur emploi à l'étranger. Il constitue une conséquence directe de la fuite des cerveaux et a des répercussions à long terme;
17. insiste sur l'importance des programmes Erasmus+, FSE+ et de programmes similaires pour ouvrir des perspectives universitaires et professionnelles aux personnes talentueuses, offrir des possibilités de mise en réseau et de partenariats internationaux dans toute l'Europe et pas seulement au niveau de certains pôles régionaux, ainsi que pour soutenir la mise en œuvre concrète du socle européen des droits sociaux. Le soutien de la nouvelle Commission en faveur de l'augmentation du budget du programme Erasmus+ constitue un pas dans la bonne direction;
18. estime que la lutte contre la fuite des cerveaux requiert un leadership fort et une coordination des différents efforts consentis dans l'ensemble des juridictions nationales. La question essentielle est de trouver des moyens spécifiques pour mettre en place des réseaux de coopération, lutter contre les discours politiques populistes et renforcer l'intégration européenne. À l'échelon des États membres et de l'Union européenne, il conviendrait de prendre des mesures supplémentaires axées sur la coordination, la facilitation et la promotion des efforts déployés aux niveaux infranationaux, en recherchant un consensus sur la manière dont la fuite des cerveaux devrait être analysée et traitée de façon à créer une situation gagnant-gagnant pour toutes les parties prenantes;

19. souligne qu'il importe de définir un certain nombre de questions stratégiques essentielles en ce qui concerne la fuite des cerveaux, de sorte que les décideurs puissent éviter les doubles emplois dans les efforts entrepris par les politiques publiques. Ces questions stratégiques doivent être conçues de manière à garantir que les mesures prises par les pouvoirs publics aient un impact visible et à soutenir les politiques qui se traduisent par des mesures concrètes;

20. recommande de définir et de mettre en œuvre différents types de réponse pour chaque sous-composante du phénomène de la fuite des cerveaux, à savoir l'afflux, le gaspillage et la circulation des cerveaux, ainsi que la migration de retour. Chacune de ces problématiques appelle des solutions différentes et spécifiques. Il est très important de ne pas adopter une approche générique à l'égard de ces différentes facettes du phénomène. Le manque de solutions sur mesure peut déboucher sur des déclarations/objectifs généraux et abstraits qui s'avèrent difficiles à mettre en œuvre sur le terrain;

21. salue le fait que certaines régions et certaines villes mettent déjà en œuvre des solutions créatives pour attirer et retenir les talents. Ces politiques vont de l'aide à la relocalisation des personnes talentueuses dans ces régions ou villes jusqu'à des mesures plus sophistiquées qui nécessitent le développement de réseaux transnationaux d'entrepreneurs. L'Union européenne doit soutenir les programmes ou initiatives visant à renforcer l'apprentissage mutuel entre les différentes collectivités locales et régionales européennes;

22. voit dans les acteurs locaux et régionaux des maillons essentiels de la lutte contre la fuite des cerveaux; il est possible d'attirer et de maintenir une main-d'œuvre hautement qualifiée en faisant bon usage des instruments de développement territorial intégré de la politique de cohésion;

23. suggère qu'en coopération avec les autorités nationales et européennes, les collectivités locales et régionales promeuvent des politiques et des instruments permettant de développer l'entrepreneuriat local, le travail indépendant et les modèles alternatifs de développement des entreprises qui renforcent l'attrait des régions d'origine;

24. recommande que, sur la base d'une évaluation réaliste des besoins, les collectivités territoriales fassent le lien entre, d'une part, les atouts particuliers de leur région et, de l'autre, les talents et les politiques nécessaires;

25. suggère que les collectivités locales et régionales créent des *alliances locales* regroupant toutes les parties prenantes (pouvoirs publics, entreprises, universités, ONG, etc.) capables de concevoir et de mettre en œuvre des politiques locales contribuant à atténuer la fuite des cerveaux. Il conviendrait d'encourager et d'organiser des réunions régulières entre les acteurs concernés, qui devraient servir de forums pour discuter et envisager des solutions locales et adaptées à l'environnement, sur la base des exemples de réussite venant d'autres endroits ou juridictions;

26. note que des processus de planification stratégique rigoureux au niveau local et régional peuvent s'avérer importants pour coordonner la mobilité des ressources humaines avec les plans de développement à moyen et à long terme, ainsi que pour fournir une base solide à la coopération avec d'autres autorités régionales, nationales et européennes;

27. souhaite que l'on acquière une meilleure connaissance des raisons et des obstacles qui empêchent ceux qui ont émigré par le passé de retourner dans leur lieu d'origine, ainsi qu'une compréhension plus approfondie de la manière dont les pouvoirs publics peuvent aider à réduire ces obstacles. Ces connaissances pourraient être porteuses de changement, en transformant la fuite des cerveaux en circulation des cerveaux ou en migration de retour;

28. recommande que l'action au niveau infranational soit intégrée et coordonnée avec celle des États membres et de l'Union tout en respectant le principe de subsidiarité. La mise en concordance des efforts entrepris à différents niveaux est cruciale pour la réussite de la politique de l'Union européenne. Il conviendrait d'élaborer des stratégies et des programmes pour intégrer et faciliter la coordination entre les actions des collectivités locales et régionales, d'une part, et celles des États membres et de l'Union, de l'autre. Cela vaut pour tous les domaines concernés par la fuite des cerveaux (éducation, cohésion, développement régional, numérisation, etc.). Il est nécessaire de mettre en place au niveau de l'Union européenne un mécanisme spécialement conçu pour favoriser l'intégration et la coordination des mesures relatives à la fuite des cerveaux;

29. préconise que les collectivités locales et régionales prennent la mesure de l'ampleur du problème et réalisent des évaluations réalistes et rigoureuses des caractéristiques de chaque zone touchée par ce phénomène. L'élaboration de politiques et de décisions fondées sur des données probantes est le seul moyen de concevoir des solutions efficaces. Une évaluation réaliste du phénomène de la fuite des cerveaux au niveau de chaque région est de nature à aider les pouvoirs publics qui sont confrontés à des problèmes similaires ou apparentés à remplacer la concurrence par la coopération et à améliorer la coordination des efforts en cours et des ressources existantes entre toutes les parties prenantes;

30. estime que des procédures rapides de reconnaissance des diplômes, des qualifications et des compétences pourraient grandement aider à réduire le gaspillage des cerveaux. L'exemple de diverses initiatives de l'Union européenne, notamment les futurs identifiants Europass signés numériquement, montre que la numérisation et l'interconnexion des dossiers sont possibles et nécessaires; en outre, salue l'initiative de la nouvelle Commission européenne pour un espace européen de l'éducation d'ici à 2025, au sein duquel l'apprentissage, l'étude et la recherche ne seraient pas entravés par les frontières; souligne dans le même temps la nécessité de mettre en place des mécanismes pour favoriser la circulation et la migration de retour des cerveaux;

31. recommande à la Commission européenne d'intensifier ses efforts pour réduire les disparités régionales, qui sont l'une des principales causes de la fuite des cerveaux. Les fonds de cohésion jouent un rôle crucial dans l'aide aux régions et territoires européens qui souffrent de telles disparités. Les politiques et les instruments sur mesure qui s'attaquent directement à ces écarts entre l'Europe orientale et méridionale et les pays occidentaux, ainsi qu'entre régions au sein des États membres, sont essentiels pour éliminer l'un des principaux facteurs alimentant ce phénomène. L'engagement politique de la Commission <sup>(4)</sup> en faveur d'un salaire minimum équitable est très pertinent, en particulier dans les régions d'origine, car cela permettrait de s'attaquer à la question du niveau de vie et des conditions de travail et d'avoir une incidence directe sur la qualité de vie. La politique de cohésion de l'Union européenne pour la période 2021-2027 devrait être une politique d'investissement à long terme au profit de toutes les régions, axée sur la résolution des fractures économiques, sociales et régionales et conforme au principe de partenariat et à une approche territorialisée. Elle devrait être mieux coordonnée avec les autres politiques de l'Union européenne afin de faire prévaloir des conditions de concurrence équitables. Dans le cadre de la gouvernance de la politique et des programmes de cohésion après 2020, il y a lieu d'améliorer la coordination verticale des diverses sources de financement au niveau de l'Union européenne de manière à garantir une plus grande cohérence des programmes aux différents échelons de gouvernance et de planification, à court et à moyen termes <sup>(5)</sup>;

32. recommande d'élaborer et de mettre en œuvre, aux niveaux local et régional, des politiques réalistes pour attirer, retenir et faire revenir une main-d'œuvre qualifiée. La qualité de la vie est un concept stratégique essentiel: comme indiqué, son amélioration constitue un outil très puissant pour attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée. Il est opportun et souhaitable que la qualité de la vie soit mesurée de manière régulière et structurée de manière à fournir aux collectivités locales et régionales des informations précieuses sur les domaines dans lesquels des interventions sont nécessaires;

33. suggère que les autorités locales, régionales, nationales et européennes concentrent leurs efforts sur des stratégies opérationnelles permettant d'inverser l'émigration et d'attirer les travailleurs <sup>(6)</sup>: celles-ci consistent notamment à bâtir une économie de la connaissance, à améliorer l'attractivité des régions, à développer les stratégies de diaspora et à mettre en œuvre une approche fonctionnelle en matière de gouvernance urbaine;

34. propose que les autorités locales, régionales, nationales et européennes accordent une attention particulière à l'élimination des facteurs structurels qui aggravent la fuite des cerveaux (infrastructures/autoroutes, qualité des services, accès à la technologie, etc.);

35. souligne la nécessité de développer une approche européenne intégrée de la fuite des cerveaux, fondée sur des évaluations réalistes, la coopération et la coordination aux niveaux local/régional, national et de l'Union. De même, il est nécessaire de mettre en place des politiques coordonnées à différents niveaux dans les domaines concernés par cette problématique, notamment l'éducation, la numérisation, la cohésion et les politiques économiques;

36. estime qu'il est essentiel que les collectivités locales et régionales comprennent l'importance du rôle des universités et des prestataires de services d'enseignement et de formation professionnels en faveur du développement local dans le cadre d'une économie de la connaissance. Les pouvoirs publics doivent établir des partenariats avec les universités tout en prenant conscience de la nécessité de les soutenir, notamment par des investissements dans les infrastructures locales. La convergence entre les objectifs stratégiques des universités et ceux des pouvoirs publics doit être maximale;

37. note que les partenariats entre les entreprises privées (intéressées par la R&D), les autorités locales et les universités sont des moteurs importants de la croissance et du développement locaux, qui devraient être intégrés dans l'objectif de la Commission actuelle visant à permettre aux petites entreprises de devenir plus facilement des vecteurs importants d'innovation au moyen d'une stratégie en faveur des PME;

<sup>(4)</sup> Ursula von der Leyen, «Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe», p. 9.

<sup>(5)</sup> ORATE, 2019, *Addressing Labour Migration Challenges in Europe* (Relever les défis de la migration de main-d'œuvre en Europe), p. 18.

<sup>(6)</sup> *Idem*, p. 17-18.

38. s'inquiète d'un risque d'accroissement des inégalités entre les villes et régions fortement bénéficiaires du programme-cadre de recherche et d'innovation, et alerte sur le caractère insuffisant des actions entreprises pour réduire les écarts entre régions, pour relever les défis, notamment le défi démographique, et pour favoriser l'accès de tous au programme Horizon Europe <sup>(7)</sup>;

39. fait valoir que la connectivité numérique et la spécialisation intelligente sont de nature à avoir des effets positifs sur la fuite des cerveaux. Les stratégies régionales en matière de développement et de spécialisation intelligentes pourraient mettre l'accent sur l'avantage concurrentiel, existant ou créé, que présente la région concernée. La connectivité numérique et le développement de la culture numérique devraient constituer des volets essentiels des efforts déployés par la Commission pour mettre à jour le plan d'action en matière d'éducation numérique;

40. relève que les autorités locales ont la capacité de concevoir et de mettre en œuvre un grand nombre de mesures pour accroître et renforcer la résilience individuelle des communautés, en particulier lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés économiques telles que le chômage. La résilience individuelle et la capacité à s'adapter et à surmonter les périodes de difficultés peuvent être soutenues par des programmes de remise à niveau et de reconversion, tels que ceux soutenus par la stratégie de l'Union européenne relative aux compétences, des mesures visant à promouvoir l'esprit d'entreprise et les petites entreprises, ainsi que des programmes éducatifs et communautaires destinés aux étudiants et aux jeunes dont les parents travaillent à l'étranger, etc.;

41. recommande à la Commission européenne de soutenir activement, en étroite coopération avec le Comité européen des régions, le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'Union européenne, les efforts déployés par les pouvoirs publics locaux et régionaux pour lutter contre la fuite des cerveaux. L'Union étant une entité politique et administrative complexe, il est nécessaire de procéder à une analyse minutieuse de ses responsabilités et de ses capacités en matière de fuite. Le débat sur le rôle de l'Union concerne à la fois la définition de ses responsabilités et la sélection des meilleurs outils disponibles au niveau de l'Union européenne;

42. estime que le fait qu'un employé revienne dans son pays d'origine après un séjour à l'étranger doit être considéré comme un atout pour son profil professionnel et doit donc être mis en évidence auprès des pourvoyeurs d'emploi lors des procédures de sélection correspondantes.

Bruxelles, le 12 février 2020.

*Le président*  
*du Comité européen des régions*  
Apostolos TZITZIKOSTAS

---

<sup>(7)</sup> COR-2018-03891.