

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11200
20 mars 2007

La situation des personnes âgées en Europe

Avis¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteuse: M^{me} Minodora CLIVETI, Roumanie, Groupe socialiste

I. Conclusions de la commission

1. La commission des migrations, des réfugiés et de la population souligne les risques particuliers que présente la double, voire la triple, discrimination à laquelle les migrants âgés sont en butte ainsi que les difficultés qu'ils peuvent rencontrer selon qu'ils restent dans le pays « d'accueil », tout en étant mal intégrés, ou qu'ils choisissent de retourner dans leur pays d'origine ou bien encore lorsqu'ils décident d'émigrer à la recherche de meilleures conditions de vie pour leur retraite.

II. Exposé des motifs par la rapporteuse

2. La situation des personnes âgées et le vieillissement de la population suscitent des préoccupations de plus en plus vives en Europe et ont été, à maintes reprises, examinés par l'Assemblée au cours de la dernière décennie : sous l'angle des droits de l'homme (Recommandation 1428(1999)²) à l'occasion de « l'Année internationale des personnes âgées » ; sous l'angle des réformes des politiques sociales, sanitaires et du système de retraite (Recommandation 1591 (2003)³ et Recommandation 1254(1994)⁴); et sous l'angle de la démographie (Résolution 1502 (2006) et Recommandation 1749(2006)⁵.

3. L'allongement de l'espérance de vie est, certes, une bonne nouvelle pour les individus, mais c'est un problème épineux pour la société et les décideurs qui doivent faire face aux conséquences démographiques, sociales, financières et politiques du vieillissement.

4. Il faut féliciter la commission des questions sociales, de la santé et de la famille d'avoir mis en lumière certains de ces problèmes et proposé des mesures concernant les régimes de protection sociale, l'emploi des personnes âgées, l'aide et le soutien aux familles, l'accès aux soins de santé et les besoins particuliers des groupes vulnérables dont les femmes, les personnes handicapées et les immigrants vieillissants.

¹ Voir Doc. 11179 déposé par la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

² Recommandation 1428 (1999) « Avenir des seniors: protection, participation, promotion ».

³ Recommandation 1591 (2003) « Les défis de la politique sociale dans nos sociétés vieillissantes ».

⁴ Recommandation 1254 (1994) « Ethique et politique des droits de la personne âgée dans le domaine médical et social ».

⁵ Résolution 1502 (2006) et Recommandation 1749(2006) « La cohésion sociale face aux défis démographiques ».

5. La rapporteuse pour avis a participé à la Conférence sur la situation des personnes âgées en Europe et a eu l'honneur de présider l'une de ses séances de travail⁶. Cette conférence était organisée par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille en vue de l'élaboration de son rapport. Plusieurs questions ont été examinées : l'âge de la retraite, le couplage de la retraite et de l'emploi, l'insertion des personnes âgées dans la vie économique, sociale et politique, les conséquences financières de l'allongement de la vie professionnelle, la solidarité et l'interaction entre générations, les incidences financières de l'aide à domicile et de la prise en charge en établissement, les qualifications et la formation du personnel des établissements ; la nécessité de développer la recherche et la possibilité de créer un observatoire sur le vieillissement de la population.

6. S'agissant d'accroître la mobilité et de répondre aux besoins spécifiques des migrants âgés en Europe, il serait bon de distinguer entre les besoins particuliers et les mesures à prendre en faveur des migrants âgés qui restent dans le pays « d'accueil », tout en étant mal intégrés, de ceux qui choisissent de se réinstaller à temps plein ou partiel dans leur pays d'origine, tout comme de ceux qui décident d'émigrer à la recherche de meilleures conditions de vie pour leur retraite.

7. La situation des migrants âgés est très variable, en fonction de la période d'immigration, de la culture, de la langue, de l'éducation, de l'expérience professionnelle, du sexe, du lieu, des conditions de logement, de l'état de santé et du contexte familial. Toutefois, on peut affirmer que les migrants âgés appartiennent à deux groupes qui sont souvent en butte à l'exclusion sociale, à savoir les personnes âgées et les migrants.

8. Les immigrés qui se sont installés dans les pays d'Europe occidentale dans les années 50, 60 et au début des années 70 se sont souvent retrouvés au bas de l'échelle sociale et professionnelle. Avant l'âge de la retraite, ils encourent généralement de plus grands risques que les autres d'être au chômage et il peut s'avérer particulièrement difficile pour eux de trouver un nouvel emploi régulier leur permettant de contribuer à la sécurité sociale. Ils sont, parfois, en mauvaise santé du fait de la pénibilité de leur travail et du surcroît de stress lié à leur vie de migrant. Dans certains cas, les migrants âgés ne font pas valoir leur droit à la retraite dans le pays d'accueil parce qu'ils ne sont pas suffisamment informés et ne connaissent pas bien le système local de sécurité sociale. Les carrières morcelées, résultant d'emplois éclatés et mal payés et de périodes de chômage, conduisent inévitablement à des droits à pension limités.

9. Les femmes migrantes âgées sont particulièrement exposées à la pauvreté et se heurtent parfois à une triple discrimination : en tant que femmes, en tant que personnes âgées et en tant que migrantes. Un grand nombre d'entre elles ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une pension et dépendent exclusivement de l'aide familiale.

10. Pour certains migrants âgés, il est important de vivre avec leur famille ou d'autres personnes de même appartenance ethnique ou, du moins, à proximité. Autrement, ils risquent de se sentir isolés socialement. Cette préférence pour la vie au sein d'une famille élargie a souvent pour effet de les contraindre à vivre dans des logements surpeuplés. En termes d'intégration et d'autonomie, une meilleure connaissance de la langue du pays d'accueil est essentielle. L'insuffisance de leur aptitude à communiquer empêche généralement les migrants âgés de bénéficier pleinement des soins et de l'assistance nécessaires (services pour les personnes âgées, garde de jour, soins infirmiers de proximité, activités de loisirs, prise en charge en établissement, etc.) et ils manquent d'informations concernant leurs droits.

11. Le transfert des droits à pension et à la sécurité sociale est essentiel pour les migrants âgés. Certains d'entre eux aimeraient retourner dans leur pays d'origine, mais découvrent qu'ils ne peuvent pas se le permettre financièrement car leurs droits à pension ne peuvent être transférés. La situation est très variable d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre et affecte tout particulièrement les citoyens des pays non membres de l'Union européenne.

⁶ Séance n° 1 sur « les aspirations et droits des personnes âgées », Conférence sur la situation des personnes âgées en Europe, Paris, Sénat, 13 septembre 2006.

12. Les citoyens de l'Union européenne ont, en revanche, la possibilité de transférer leurs droits à pension et aux prestations de sécurité sociale dans d'autres pays de l'Union européenne, s'ils décident d'émigrer, notamment vers les pays d'Europe du Sud, lorsqu'ils recherchent de meilleures conditions de vie pour leur retraite. Ce phénomène croissant devra certainement faire l'objet d'une réflexion approfondie au niveau des politiques locales, nationales et européennes, en termes d'évolution des structures démographiques, des services et infrastructures spécifiques nécessaires pour répondre à cette demande, des questions d'intégration, du coût croissant du logement, des incidences sur les jeunes ménages dans le pays « d'accueil », etc.

13. Compte tenu de ce qui précède, la rapporteuse revient sur certaines des questions soumises au Comité des Ministres et aux Etats membres dans la Recommandation 1619 (2003) sur les droits des migrants âgés :

– *le marché du travail* : il convient de prendre des initiatives pour encourager les migrants les moins âgés à (ré)intégrer le marché du travail en leur permettant de suivre une formation professionnelle pour reconvertir leurs compétences acquises au cours de leur expérience professionnelle ;

– *droits à la sécurité sociale et à pension* : les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent être vivement encouragés à signer et à ratifier les accords de sécurité sociale multilatéraux comme la Convention européenne de sécurité sociale (STE n°78) ou bien à conclure des accords de sécurité sociale bilatéraux ; par ailleurs, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient assurer, au titre de leur législation, le versement de pensions aux migrants retournés dans leur pays d'origine ou dans leur lieu de résidence habituel et ayant travaillé légalement sur leur territoire, qu'il existe ou non un accord de sécurité sociale à cet effet ;

– *accès à l'information* : il faudrait améliorer et rendre accessibles aux migrants âgés les informations sur la protection sociale et les établissements de soins publics. A cet effet, il faudrait que les établissements de service public, notamment dans le domaine des soins de santé et de la protection sociale fonctionnent dans une optique novatrice d'interculturalisation structurelle et durable, portant aussi sur les modalités de communication avec leurs « clients ». Les autorités devraient aussi fournir des renseignements concrets sur les moyens de percevoir des prestations sociales à l'étranger ;

– *soins de santé et assistance* : il faut absolument faire évoluer les structures existantes et les rendre plus « culturellement adaptées » aux besoins des migrants âgés, notamment en proposant une formation spéciale aux travailleurs sociaux et aux professionnels de santé. Il convient, en outre, d'encourager le recrutement de personnel qualifié d'origine immigrée. Les migrants âgés devraient être effectivement consultés et associés à la mise en place et à la prestation de services culturellement sensibles ;

– *accès à la citoyenneté* : lors de l'examen des demandes de naturalisation déposées par les migrants âgés, les autorités devraient appliquer avec souplesse des critères tels que la connaissance de la langue et de la culture du pays d'accueil ; il faudrait permettre aux personnes désireuses de rentrer dans leur pays d'origine, mais n'en ayant jamais eu la nationalité ou l'ayant perdue, d'acquérir ou de retrouver plus facilement ladite nationalité ;

– *liens avec le pays d'origine* : les migrants âgés qui décident de ne pas rentrer dans leur pays d'origine devraient avoir la possibilité de maintenir des contacts étroits avec leur pays « natal » et les événements politiques, sociaux et culturels se déroulant dans ledit pays.

14. Enfin, il faudrait aussi mener des recherches complémentaires sur la situation des migrants âgés au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe.

III. Amendements proposés par la commission

La commission des migrations, des réfugiés et de la population propose les amendements ci-après au rapport de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille (Doc 11179) :

Amendement n°1

Dans le projet de recommandation, à la fin du paragraphe 10, ajouter ce qui suit :

« Les migrants âgés sont exposés à un risque particulier de double, voire de triple discrimination et leur situation nécessite des politiques spécifiques et des services culturellement adaptés, comme l'énonce la Recommandation 1619 (2003) sur les droits des migrants âgés. En outre, les gouvernements devraient reconnaître la contribution notable que les migrants âgés ont apportée à la croissante économie par le passé et le rôle qu'ils continuent de jouer en aidant les nouvelles générations de migrants à s'intégrer dans le pays d'accueil ;»

Amendement n°2

Dans le projet de recommandation, après le sous paragraphe 11.1.4, ajouter le sous paragraphe suivant :

« de signer et ratifier les accords de sécurité sociale multilatéraux, à savoir la Convention européenne de sécurité sociale (STEn° 78) ;»

Amendement n°3

Dans le projet de recommandation, après le sous paragraphe 11.4.3, ajouter le sous paragraphe suivant :

« de faire évoluer les structures dispensant des soins et une aide aux personnes âgées pour qu'elles soient culturellement adaptées aux besoins des migrants âgés ;»

Amendement n°4

Dans le projet de recommandation, après le sous paragraphe 11.5.3, ajouter le sous paragraphe suivant :

« de proposer des cours de langue spécialement adaptés et d'autres activités favorisant l'insertion et la participation des migrants âgés et de soutenir des activités et programmes d'assistance mis en œuvre dans ce domaine par les organisations non gouvernementales ;»

Amendement n°5

Dans le projet de recommandation, après le sous paragraphe 11.5.3, ajouter le sous paragraphe suivant :

« de fournir aux migrants âgés des informations pratiques sur l'accès à la protection sociale, à la pension et aux services de santé dans le pays d'accueil comme dans le pays d'origine, et ce par l'intermédiaire des institutions publiques, des maisons de quartier, des associations d'immigrés, des centres culturels et des lieux de culte fréquentés par les immigrés ;»

Amendement n°6

Dans le projet de recommandation, après le sous paragraphe 11.5.3, ajouter le sous paragraphe suivant :

« de faciliter le maintien de liens entre les migrants âgés et leur pays d'origine.»

Commission chargée du rapport : Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Renvoi en commission : Doc. 10325, Renvoi 3015, 23.11.2004

Commission saisie pour avis : Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Avis approuvé par la Commission le 1^{er} mars 2007

Secrétaires de la Commission : M. Lervik, M. Neville, Mme Karanjac