



**DEMANDEURS D'ASILE DANS L'UE: LES DÉFIS DE
L'INTÉGRATION**

**DOCUMENT DE RÉFÉRENCE POUR LA CONFÉRENCE
EUROPÉENNE DE DUBLIN, 1^{ER} AVRIL 2004**

1. INTRODUCTION

Financée par le Fonds social européen (FSE), l'initiative EQUAL expérimente de nouvelles manières de lutter contre la discrimination et les inégalités dont sont victimes les travailleurs et les demandeurs d'emploi. EQUAL est structuré autour de huit thèmes directement liés à la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et d'un neuvième thème plus « expérimental » couvrant les besoins des demandeurs d'asile. L'approche thématique permet d'explorer, à partir d'une comparaison des pratiques, de nouveaux moyens d'aborder des problèmes communs à différentes formes de discrimination et d'inégalité.

L'objectif d'EQUAL est d'identifier les bonnes pratiques qui pourraient alimenter les politiques et les pratiques au niveau local, national et UE. Le thème « Demandeurs d'asile » a été introduit dans EQUAL à l'époque où l'UE cherchait à adopter une approche commune en matière d'accueil des demandeurs d'asile (comme le précise la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile¹). Les activités transnationales au sein des partenariats ont renforcé l'acquisition de compétences pratiques et opérationnelles en raison des défis similaires rencontrés à travers l'UE. EQUAL a également fourni une opportunité exceptionnelle de développer et de partager des bonnes pratiques dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile à travers les Etats membres, en un temps où l'image publique donnée des demandeurs d'asile et les politiques les concernant suscitent de plus en plus d'hostilité.

EQUAL regroupe les expériences à travers l'UE, mais chaque programme est administré au niveau national, conformément à un plan préparé par chaque Etat membre. Bien que le principe soit de partager et de développer des bonnes pratiques à travers l'UE, les activités doivent prendre place aux confins de la législation nationale. Les modifications des législations nationales relatives aux demandeurs d'asile depuis la création d'EQUAL, sont un défi supplémentaire pour sa mission.

1.1. FINALITÉ, BUTS, ET OBJECTIFS DE LA CONFÉRENCE

EQUAL a financé 38 partenariats de développements (PDD) à travers tous les Etats membres de l'UE en vue de développer des approches innovantes de l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile. La conférence passera en revue les pratiques les plus prometteuses élaborées.

Les buts et objectifs de la conférence sont les suivants:

- Discuter des principaux enjeux de l'insertion et de la réinsertion des demandeurs d'asile et des approches adoptées dans différents contextes nationaux au sein de l'UE.
- Mettre en lumière les bénéfices des activités encourageant l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile et les mérites des pratiques d'EQUAL
- Offrir aux nouveaux Etats membres une opportunité de tirer des leçons des expériences des Etats membres existants.

Cette conférence va permettre de s'interroger sur la valeur des travaux accomplis à ce jour et de considérer les priorités au niveau européen pour la deuxième phase d'activités de l'UE. De plus, elle se tient à un moment idéal pour influencer le débat politique. Les principaux aspects qui seront discutés pourraient inclure notamment:

- EQUAL recherche des bonnes pratiques au niveau de l'UE, mais la réglementation qui régit l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle et à l'emploi relève

1 Directive du Conseil 2003/9/CE du 27 janvier 2003 fixant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Elle doit être mise en oeuvre avant le 6.2.2005

des autorités nationales. Comment pourrait-on faire en sorte que les activités thématiques d'EQUAL au niveau de l'UE aident à résoudre cet antagonisme?

- Comment peut-on utiliser au mieux les travaux au niveau de l'UE pour valider et faire connaître les bonnes pratiques et les principaux messages politiques relatifs aux articles 11 et 12 de la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (i.e. accès à la formation professionnelle et à l'emploi)?
- Sur la base des expériences actuelles – quel serait le soutien le plus utile au niveau de l'UE pour les nouveaux Etats membres?
- Quelles sont les bonnes pratiques du FER et d'EQUAL qui existent déjà au niveau national et comment pourrait-on les promouvoir?
- Comment devrait-on intégrer les leçons de bonne pratique dans les programmes et les pratiques dans les nouveaux Etats membres? Il faudrait qu'ils appliquent les leçons déjà connues pour ne pas avoir à « réinventer la roue ».
- Quels sont les domaines qui bénéficieraient de plus d'innovation et de nouveaux systèmes de fourniture de l'accompagnement, l'éducation et la formation?
- Quel est le meilleur moyen de faire passer les messages politiques au niveau national et régional?
- Si l'on maintient la distinction entre les politiques d'asile et d'immigration, que peut-on apprendre des débats actuels sur la nécessité d'accueillir plus de migrants dans l'UE pour faire face aux pénuries de qualifications et au déclin de la population en âge de travailler. Comment peut-on relier plus étroitement l'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'asile avec la politique migratoire de l'UE?
- Comment pourrait-on faire cadrer la priorité d'EQUAL de responsabilisation des individus avec les politiques des Etats membres qui laissent les demandeurs d'asile désemparés et exclus?

2. LES PROCESSUS D'ASILE EN EUROPE AUJOURD'HUI

2.1. DÉVELOPPEMENTS DE LA POLITIQUE ET DE LA LÉGISLATION DE L'UE

Le Conseil européen de Tampere en 1999 a introduit le Système européen commun d'asile (SECA) fondé sur une application complète et globale de la Convention de Genève des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés. Les conclusions du Conseil de Tampere et le traité d'Amsterdam ont accordé cinq ans aux Etats membres pour adopter les normes minimales et les mesures concernant la politique communautaire d'asile. Pendant cette période, le Conseil devait adopter les mesures suivantes:

- **L'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile** (mesure adoptée en février 2003). Appelée la réglementation Dublin 2, cet instrument remet à jour et améliore la convention de Dublin de 1990 qui fixait les critères déterminant quel Etat membre est chargé d'examiner quelle demande d'asile. L'objectif est d'éviter des situations où aucun pays n'accepte la responsabilité d'étudier une demande d'asile.
- **Normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile** (adoptée en janvier 2003). Cette directive vise à assurer que tous les pays d'accueil garantissent un niveau de vie décent aux demandeurs d'asile et en particulier à ceux qui ont des besoins spéciaux, tels que les mineurs non accompagnés, les victimes de tortures ou les femmes enceintes. C'est la directive mentionnée plus haut dans l'introduction.

- **Normes minimales pour prétendre au statut de réfugiés ou à la protection subsidiaire** (pas encore adoptée). Cette proposition suggère une définition commune de qui est un réfugié et des normes communes pour les droits des réfugiés dans l'UE.
- **Normes minimales pour l'octroi ou le retrait du statut de réfugié** (pas encore adoptée). Cette proposition fixe des normes minimales et des durées maximales pour le traitement des demandes d'asile et les procédures d'appel à travers l'UE.
- **Normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire** (adoptée en juillet 2001). Cette directive établit un système de protection temporaire pour les situations d'afflux massif de personnes fuyant leur pays à cause, par exemple, d'une guerre. Elle permet aux personnes déplacées de s'installer, de travailler et de bénéficier des prestations sociales dans leur pays d'accueil pour une durée limitée.

La période de cinq années arrive à son terme en mai 2004. Mais, comme nous le soulignons plus haut, deux des instruments n'ont pas encore été adoptés: il existe des propositions de directives sur les qualifications des ressortissants de pays tiers tels que les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire et sur les procédures d'octroi ou de retrait du statut de réfugié. Malgré les progrès accomplis et les efforts réels de coopération, les négociations des Etats membres ont été prolongées spécialement pour ces dernières propositions. En dépit de l'échéance fixée à la fin de 2003 par le Conseil européen de Thessalonique, le Conseil n'est pas parvenu à un consensus sur des deux importantes directives et on craint de plus en plus qu'elles ne soient pas en place pour mai 2004. La présidence irlandaise a annoncé qu'elle allait tenter de résoudre les difficultés restantes et faire tous les efforts possibles pour parvenir à un accord sur ces textes dans les temps spécifiés par le traité d'Amsterdam.

Par ailleurs, les ONG et les groupes représentant la société civile (HCR NU, CERE, Statewatch et autres) ont fait part de leurs inquiétudes devant le fait qu'en cherchant à tout prix à parvenir à un compromis et à un accord, les Etats membres risquent de convenir de mesures d'un niveau inférieur aux normes minimales fixées par le droit international des réfugiés et par les droits de l'homme.

Le Fonds européen pour les réfugiés

Un autre objectif du CESA était de s'assurer que les Etats membres partageaient la responsabilité de recevoir les réfugiés et les personnes déplacées. L'établissement d'un Fonds européen pour les réfugiés (FER) fut l'une des premières mesures de la politique d'asile adoptées sur la base du traité d'Amsterdam. Son rôle est de soutenir et d'encourager les efforts que les Etats membres de l'UE font pour accueillir des demandeurs d'asile et des personnes déplacées, à l'aide d'un budget (€216 millions) destiné à accueillir les réfugiés pour aider les Etats membres à faire face aux coûts. Quelque 5% des ressources du FER ont été réservées pour des Actions communautaires qui comprennent des interventions conjointes des Etats membres ayant une dimension transnationale. Après une phase pilote de trois ans sur une échelle réduite, le premier FER a été lancé en 2000 et doit expirer à la fin de 2004.

Une évaluation à mi-parcours de la première phase du FER met en évidence des résultats et des impacts positifs pour les bénéficiaires du Fonds et montre que, globalement, les projets sont parvenus à atteindre leurs objectifs. Néanmoins, l'évaluation a également révélé que les impacts potentiels sur les structures, les procédures et les politiques varient selon les Etats membres. Elle conclut par une série de recommandations visant à optimiser l'efficacité et l'efficience du FER, dont il a été tenu compte lors de la préparation des propositions pour la deuxième phase de l'instrument.

EQUAL

EQUAL et la mesure relative à l'accueil semblent avoir des objectifs qui se chevauchent, bien qu'EQUAL soit principalement axé sur l'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile. L'inclusion du thème demandeurs d'asile dans EQUAL a fortement contribué à mieux comprendre la manière dont les politiques nationales affectent l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail ainsi qu'à l'éducation et à la formation.

La prochaine génération de programmes du FER qui doit démarrer en 2005 est nettement plus axée sur les échanges et les partenariats transnationaux. En conséquence, il sera demandé aux Etats membres d'adopter un rôle plus actif en définissant comment, au niveau national, ils seront tous deux gérés et coordonnés.

2.2. OPPORTUNITÉS ET ENJEUX DANS LES DIFFÉRENTS CONTEXTES NATIONAUX

Le temps qu'un demandeur d'asile passe à attendre une décision à propos de sa demande d'asile peut durer de quelques jours ou semaines à plusieurs années à partir du dépôt officiel de la demande. Pendant ce temps, dans la plupart des Etats membres, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler et, dans de nombreux cas, ils ne peuvent accéder à une formation ou un enseignement professionnel et leur liberté de voyager peut être limitée. Le fait que les demandeurs d'asile n'ont pas ou peu d'opportunités d'occuper un emploi rémunéré contribue à l'incertitude dans laquelle ils doivent vivre, rend tout projet d'avenir difficile et peut avoir des effets très négatifs sur leur motivation et leur équilibre psychologique. Cela renforce leurs craintes que leur demande d'asile soit rejetée et de devoir retourner dans leurs pays d'origine.

Les demandeurs d'asile et les réfugiés sont confrontés à de nombreux obstacles à leur insertion sociale et professionnelle résultant de leur fuite et de leur exil involontaire; ils connaissent souvent mal la langue de leur pays d'accueil; ils sont seuls, séparés des membres de leur famille et n'ont donc pas le soutien d'un réseau social d'entraide; ils souffrent aussi parfois de séquelles post-traumatiques et de problèmes de santé mentale et physique. L'incapacité des gouvernements à résorber les obstacles fonctionnels à l'insertion peut exacerber la marginalisation des réfugiés et influencer négativement sur l'ensemble de la société. Lorsque les individus ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins et d'établir des relations avec la collectivité locale, la dépendance chronique de l'Etat ou des organisations caritatives, la précarité et l'exclusion sociale, la ghettoïsation et les autres problèmes sociaux, dont la délinquance et le crime, risquent à leur tour d'accroître l'hostilité et la méfiance du public².

« Considérant l'insertion comme un moyen pour attendre une fin plutôt que comme une fin en soi, on peut la comparer à une graine qui à terme donnera des fruits, si les conditions sont bonnes »³. C'est à dire que si le sol et le climat sont satisfaisants et nourrissants, la graine portera tôt ou tard de « doux fruits » tandis qu'avec de mauvaises conditions, elle risque de donner des « fruits amers ».

Les opportunités d'emploi et de formation proposées dans le cadre des activités mises en œuvre par les partenariats EQUAL peuvent être un facteur stabilisant dans la vie des demandeurs d'asile qui en bénéficient. Cela améliore également leur confiance en soi, favorise leur indépendance et encourage leur participation à la vie de leur communauté d'accueil, tout en leur permettant d'acquérir de nouvelles qualifications.

Un autre problème important concerne le rôle des médias et l'attitude du public. Les questions liées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile ne sont pas toujours présentées accompagnées de tous les faits et points de vue. Trop souvent les médias confondent réfugiés et migrants économiques et/ou immigrés clandestins et s'en tiennent à un langage imprécis et à des stéréotypes quant ils abordent le sujet. Ainsi, par exemple, on rencontre souvent le terme de « demandeur d'asile illégal » alors qu'il est en fait impossible de demander l'asile illégalement. L'alarmisme et les clichés sont aussi extrêmement courants et dangereux car ils ont été vus dans des campagnes de haine à l'égard de certaines communautés ethniques ou religions, telles que les musulmans. Depuis les événements du 11 septembre 2001, la crainte de l'islam a progressé dans la société occidentale et il est nécessaire d'agir si on veut éviter toute aggravation des difficultés que rencontrent les musulmans et tout risque que certains segments des

² **Draft Vision on Integration**, CERE, mars 2004.

³ Commentaires de Domenica Ghidai lors du groupe de travail « Améliorer les solutions pour les réfugiés par l'insertion », *Assemblée générale bisannuelle du CERE*, Genève, 27-28 septembre 2003.

communautés musulmanes ne deviennent ou ne soient assimilés à des fondamentalistes. Cela vaut pour tous les réfugiés issus de communautés musulmanes⁴.

Plusieurs partenariats EQUAL traitent des aspects liés aux relations avec la collectivité locale.

Aide sociale

La plupart des Etats membres offrent un soutien matériel sous une forme ou une autre aux demandeurs d'asile pendant le traitement des demandes. Ainsi en Belgique, par exemple, ce soutien est apporté « en nature » dans les centres d'hébergement pendant la phase « d'admissibilité » puis sous la forme d'une prestation sociale pour ceux qui ont atteint la phase « d'éligibilité ». En Autriche, certains demandeurs d'asile sont pris en charge dans le cadre du système fédéral de protection tandis qu'au Portugal et en Grèce, ils n'ont droit à aucune aide sociale (mais ils sont autorisés à travailler).

Accès à l'emploi

Les demandeurs d'asile ont accès au marché du travail en Autriche, Belgique, Finlande, Allemagne, Grèce, Suède, Espagne, au Portugal et aux Pays-Bas. Cependant, cet accès est souvent restreint et le degré d'ouverture varie fortement d'un Etat membre à l'autre. Aux Pays-Bas, par exemple, les demandeurs d'asile ont le droit de travailler 12 semaines par ans, tandis qu'en Espagne, ils ne peuvent travailler que dans certaines régions. En Grèce, les demandeurs d'asile ont immédiatement accès au marché du travail, alors que dans la plupart des autres pays il existe une période d'attente d'au moins trois mois. De plus, même quand il leur est théoriquement permis de travailler, dans la pratique il leur est souvent difficile d'obtenir cette autorisation. Ainsi les demandeurs d'asile en Finlande ont le droit de demander un permis de travail trois mois après avoir déposé leur demande d'asile, mais ce permis ne leur est accordé que si l'emploi en vue ne peut être occupé par un autochtone ou un résident. En conséquence, rares sont les demandeurs d'asile qui parviennent à trouver un emploi. En Autriche, les demandeurs d'asile ont le droit de demander un permis de travail une fois passé le cap de la procédure d'éligibilité, mais les bases juridiques de l'octroi de ce permis ne sont pas claires.

Accès à la formation professionnelle

L'accès des demandeurs d'asile à des formations professionnelles financées par l'Etat est autorisé en Grèce, Belgique, Finlande, Espagne et en Irlande. Au Danemark et en France, les ONG prennent en charge la formation des demandeurs d'asile. En Italie, les formations professionnelles et les cours de langues sont organisés par les autorités locales. En ce qui concerne les enfants des demandeurs d'asile, dans tous les Etats membres ils peuvent fréquenter l'école locale, sauf au Portugal. Dans certains pays comme la France et la Belgique, des classes de transition et d'initiation sont organisées pour les enfants dans les centres d'hébergement. L'Irlande et le Luxembourg ont élaboré des programmes éducatifs spéciaux pour les enfants étrangers, tandis qu'en Italie, ils bénéficient de l'aide de médiateurs culturels et linguistiques. Il est difficile d'établir des comparaisons claires sur l'âge maximum légal donnant droit à une éducation étant donné que l'âge de la fin de la scolarité obligatoire varie fortement entre les Etats membres, dans certains d'entre eux elle finit à 15 ans.

EQUAL dans différents contextes nationaux

Le PDD Don't Wait en Autriche conseillait les demandeurs d'asile sur les opportunités de travailler à leur compte en occupant des professions ne nécessitant pas de licence professionnelle, comme par exemple artistes, journalistes, professeurs et entraîneurs sportifs. Des modifications récentes de la législation semblent toutefois dresser de nouveaux obstacles au travail indépendant. En Allemagne, l'accès des demandeurs d'asile à l'emploi est restreint mais plusieurs PDD leur offrent des opportunités de formation au poste de travail par le biais de partenariats établis avec des employeurs potentiels, leur permettant ainsi d'acquérir une expérience professionnelle utile. Au Royaume-Uni, les PDD aident les demandeurs d'asile à s'impliquer dans le secteur caritatif. En l'absence de formations financées par le gouvernement

⁴ **Draft Vision on Integration**, CERE, mars 2004.

pour les demandeurs d'asile dans de nombreux Etats membres, les partenariats EQUAL proposent des cours de langue et autres types de formations professionnelles.

Alors que l'objectif d'EQUAL est de développer des approches novatrices favorisant l'insertion sociale et professionnelle, une autre dimension importante de sa mission est de mettre fin au portrait négatif que les médias font des demandeurs d'asile. Le travail des partenariats EQUAL a permis à ceux qui sont entrés en contact avec les demandeurs d'asile de dresser un tableau plus réaliste de ce que c'est que d'être un demandeur d'asile et de reconnaître la contribution qu'ils peuvent apporter à la société.

2.3. EQUAL - DEMANDEURS D'ASILE - GROUPE THÉMATIQUE EUROPÉEN

Le Groupe thématique européen sur les demandeurs d'asile est dirigé par des représentants des gouvernements suédois et néerlandais. Il a aussi bénéficié d'une étroite coopération entre la DG Emploi et Affaires sociales, la DG Justice et Affaires intérieures au sein de la Commission européenne, et le Conseil européen pour les exilés et les réfugiés (CERE) dans le but de s'assurer que les travaux sont bien focalisés sur les aspects les plus importants au niveau de l'UE.

Le travail au niveau de l'UE est un véritable défi, vu qu'il est nécessaire d'embrasser les différentes perspectives des Etats membres tout en tenant compte des opinions du CERE, mais il a conduit à des échanges de vue fructueux sur la première phase d'EQUAL. Il semble intéressant de mettre en lumière la perspective du CERE sur la question (voir encadré).

Le CERE note⁵ que les Etats membres ont une grande liberté en ce qui concerne la mise en oeuvre de dispositions aussi importantes que l'accès à l'emploi et à la formation, qui sont inscrites dans la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Selon la version finale de la directive, les Etats membres conservent le droit de décider unilatéralement s'ils permettent ou non aux demandeurs d'asile de travailler pendant la durée du traitement de leur demande d'asile, même si la procédure prend plus d'une année pour des raisons ne relevant pas du demandeur lui-même. Par ailleurs, les Etats membres peuvent refuser l'accès à des dispositifs tels que les soins de santé, le logement ou l'éducation pour les enfants, lorsque le demandeur d'asile ne se présente pas aux autorités dès son arrivée. Cela rend l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile impossible. De telles dispositions ne prennent pas en compte le fait que les demandeurs d'asile connaissent souvent mal les législations de leur pays d'accueil ou ont des doutes et veulent demander le conseil d'une organisation d'aide aux réfugiés.

Selon le CERE, le Conseil devrait développer une approche harmonisée des droits sociaux des demandeurs d'asile basée sur des normes internationales et sur les meilleures pratiques nationales. Au lieu de cela, il permet aux Etats membres de conserver des politiques nationales divergentes qui, dans certains cas, sont loin des normes actuelles d'accueil dans d'autres Etats membres. Le CERE tente régulièrement de rappeler aux Etats membres que les normes imposées par la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile sont des conditions minimales et qu'ils ne sont donc pas tenus d'abaisser des normes plus élevées pour respecter celles de la directive. L'objectif de normes minimales convenues est de s'assurer que les pays qui n'atteignent pas ce niveau améliorent leur protection et ne cherchent pas à entraîner une détérioration des normes dans le reste des pays de l'UE. Le CERE a demandé aux Etats membres ayant des normes de protection élevées de les garder et d'ouvrir la voie lors des prochaines révisions de cette directive en faveur d'un régime d'asile véritablement harmonisé qui repose sur des bonnes pratiques, l'importance de la protection des réfugiés, la reconnaissance d'une responsabilité partagée dans l'UE, plutôt que sur l'intérêt à court terme de chaque Etat membre. Le CERE considère qu'EQUAL est globalement en accord avec ces sentiments, notamment en ce qui concerne l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi.

⁵ CERE, Communiqué de presse sur la Directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, 19 décembre 2002

Les partenariats EQUAL regroupent une grande variété de partenaires, en général des représentants des autorités publiques locales et régionales, des centres d'hébergement, des ONG (y compris les Conseils nationaux pour les réfugiés) et autres organisations à but non lucratif (dont les branches locales d'organisations internationales telles que le HCR NU, la Croix rouge et l'OIM) des partenaires sociaux, des établissements d'enseignement et de formation, ainsi que, dans une moindre mesure, du secteur privé et des chambres de commerce.

La structure d'EQUAL a été bénéfique pour le thème des demandeurs d'asile car elle a généré des opportunités uniques de partager à travers l'Europe des leçons dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile. Avec 38 partenariats, il est relativement facile d'avoir une vue d'ensemble des progrès. La majorité des partenariats ont été axés sur l'accueil et l'insertion des demandeurs d'asile.

Les partenariats du thème demandeurs d'asile participent à 15 accords de coopération transnationale (ACT) qui réunissent des PDD EQUAL de différents pays. Près de la moitié d'entre eux impliquent des partenaires de thèmes EQUAL liés à l'employabilité et à la lutte contre la discrimination.

Les différentes législations nationales régissant l'accès à l'éducation, la formation et l'emploi, et l'évolution des attitudes à l'égard des demandeurs d'asile signifient que les activités transnationales permettent d'apprendre des autres et d'échanger des expériences entre les Etats membres, ce qui s'avère extrêmement utile. Au niveau transnational, les partenariats permettent de combiner des forces pour mettre en œuvre des recherches comparatives sur les conséquences des différences de contexte. Il y a aussi beaucoup à apprendre aux niveaux pratique et opérationnel en raison de la similarité des défis rencontrés à travers l'UE. La plupart des ACT sont axés sur l'identification et l'échange de bonnes pratiques entre les pays.

Pour plus de précisions sur les PDD et les ACT, voir le [site Web EQUAL](#)⁶.

Pendant la première phase d'EQUAL, le groupe thématique européen sur les demandeurs d'asile a collaboré avec les Etats membres à l'élaboration d'une approche commune pour l'identification, la sélection, la validation et la présentation des bonnes pratiques. Dans le cas des demandeurs d'asile, outre les évaluations nationales, plusieurs exercices d'« auto-évaluation » ont été organisés. Ils ont permis aux partenariats d'exposer leurs bonnes pratiques et de réaliser lors des ateliers des évaluations par des spécialistes de même niveau. Par ailleurs, on a demandé aux partenariats transnationaux de choisir les « meilleurs » de leurs partenaires afin de réaliser des « évaluations comparatives ». Les Etats membres ont joué un rôle important en effectuant une première sélection et une validation initiale des bonnes pratiques proposées.

2.4. PRIORITÉS À TRAVERS L'EUROPE

L'accord sur la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile conclu en janvier 2003 a permis de bien focaliser les activités d'EQUAL au niveau de l'UE, notamment les articles 11 et 12 (voir Annexe 1) qui demandent aux Etats membres de clarifier la question du droit des demandeurs d'asile à l'emploi et à la formation professionnelle avant qu'ils ne transposent la directive en janvier 2005.

Après avoir analysé les activités mises en œuvre dans le cadre d'EQUAL et évalué tant les priorités politiques de l'UE que la nécessité de contrecarrer l'image négative donnée des demandeurs d'asile, on a identifié les domaines prioritaires d'activité suivants au niveau de l'UE:

- Accompagnement, éducation et formation (couvrant les aspects liés à la formation en vue de l'insertion ou de la réinsertion, l'apprentissage de la langue et la découverte de la culture, ainsi qu'à la motivation)
- Emploi (y compris les relations avec les employeurs et les conditions de travail, ainsi que la reconnaissance des qualifications des demandeurs d'asile)

⁶

http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index.cfm?file=listart.cfm&nav_id_menu=10858&lang_id=5

- Renforcement des capacités (dont l'interface avec la communauté locale, l'influence sur les systèmes de « prestation de services » et la responsabilisation).

Une première recherche et sélection montre qu'il existe de multiples exemples illustrant les impacts positifs d'EQUAL, dont la responsabilisation des demandeurs d'asile qui étaient exclus de la vie quotidienne de la société, l'insertion des jeunes demandeurs d'asile non accompagnés dans des programmes d'éducation et de formation et l'amélioration des relations avec les communautés locales accueillant les demandeurs d'asile. Pour que ces leçons soient utiles et applicables dans un plus vaste contexte, nous avons étudié soigneusement leur potentiel d'innovation, de reproduction, de transfert et d'application ailleurs. Il apparaît clairement que les partenariats développent une grande variété d'activités qui pourraient influencer les acteurs sur le terrain et la formulation des politiques.

Le présent document passe en revue les résultats des travaux accomplis jusqu'à présent dans ces trois domaines.

Pour plus de précisions sur les activités du groupe thématique européen, voir le [site web EQUAL](#).

3. EQUAL ET L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'ASILE

3.1. BONNES PRATIQUES ÉMERGEANTES

EQUAL est une plate-forme de recherche de nouveaux moyens permettant d'atteindre les objectifs politiques de la stratégie européenne pour l'emploi, l'insertion sociale et la lutte contre la discrimination et, dans le cas des demandeurs d'emploi, du système européen commun d'asile (notamment de la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile). L'apport d'EQUAL à ces processus est de présenter des exemples de bonnes pratiques pour ces approches novatrices et d'assurer que les dispositifs ayant les résultats les plus positifs sont adoptés et partagés à travers l'Europe.

L'objectif global de sa mission a été de développer des bonnes pratiques dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile et en particulier d'examiner comment les Etats membres ont utilisé EQUAL pour expérimenter de nouvelles approches permettant d'offrir un accès à l'éducation, la formation et l'emploi aux demandeurs d'asile. Une autre priorité d'EQUAL concerne « le renforcement des capacités et l'interface avec la collectivité locale ». Il faut s'assurer que le soutien disponible est de qualité et aider à présenter un tableau plus réaliste de la situation dans laquelle se trouve un demandeur d'asile à son arrivée dans l'UE.

3.2. LEÇONS DE BONNE PRATIQUE DANS LE DOMAINE DE L'ACCOMPAGNEMENT, L'ÉDUCATION ET LA FORMATION POUR LES DEMANDEURS D'ASILE⁷

- ***L'intégration de l'apprentissage de la langue dans un programme professionnel et/ou une formation au poste de travail n'est pas seulement d'un bon rapport coût-efficacité, elle responsabilise également les demandeurs d'asile et accélère leur insertion éventuelle.***

L'apprentissage de la langue d'un pays d'accueil est un aspect important de l'intégration car elle permet aux demandeurs d'asile de devenir indépendants dans leur nouvel environnement social et de communiquer avec ceux qui les entourent. Les expériences des partenariats EQUAL suggèrent que l'acquisition de la langue serait plus rapide quand les nouvelles compétences peuvent être appliquées directement, que ce soit pour mieux comprendre et discuter du contenu du cours ou pour communiquer avec des collègues de travail. Les PDD ont testé des cours de formation professionnelle auxquels participent des professeurs de langue pouvant offrir une assistance linguistique immédiate, ainsi que l'apprentissage de la langue au poste de travail ou dans le cadre d'un programme d'enseignement professionnel – en encourageant, par exemple les demandeurs d'asile à apprendre de nouveaux mots ou expressions en temps et lieu où ils en auront besoin pour obtenir les qualifications professionnelles visées.

EPIMA (Autriche) aide les jeunes demandeurs d'asile, y compris les mineurs non accompagnés, à apprendre la langue allemande dans le cadre de leur formation professionnelle et de leurs stages pratiques. Quelque 14 jeunes demandeurs d'asile (âgés de 16 à 23 ans) originaires d'Iran, de Sierra Leone et du Cameroun participaient au premier module. Les participants ne parlaient pas un mot d'allemand en arrivant en Autriche et se sentaient exclus et mal compris. Grâce au PDD EPIMA, ils ont pu maîtriser la langue et surtout apprendre tous les mots et expressions essentiels dans le domaine professionnel qui les intéresse, comme par exemple la mécanique ou la coiffure. Des cours de formation aux multimédias leurs permettent de communiquer avec le reste du monde. Le module de formation a donné aux participants la possibilité de discuter en allemand, de lier de nouvelles amitiés tout en se préparant à entrer dans les secteurs du marché du travail qui les intéressent.

⁷ Notez que tous les noms propres mentionnés dans les encadrés sur les bonnes pratiques ont été changés.

Aux Pays-Bas, les jeunes demandeurs d'asile ont le droit de suivre un programme ordinaire d'éducation ou de formation mais il existe de nombreux facteurs entravant leur réussite. Les exemples d'obstacles sont nombreux, la langue dans laquelle les cours sont dispensés, les différences culturelles, le manque d'habitude des cours structurés dans des salles de classe et l'absence générale de motivation vu l'incertitude dans laquelle vivent ces jeunes. Le PDD AMA EQUAL s'attaque à ces problèmes spécifiques par l'intermédiaire d'une méthode d'enseignement qui met l'accent sur les besoins individuels et les potentiels des jeunes participants (âgés de 15 à 18 ans). Le projet a élaboré un itinéraire en trois phases qui consiste en un programme de remise à niveau des compétences élémentaires, suivi d'une phase d'orientation qui comprend une formation pré professionnelle, puis d'une phase de qualification avec suivi d'un enseignement professionnel sur mesure. On laisse vraiment aux jeunes le temps de découvrir et d'approfondir leurs centres d'intérêt personnels et leurs talents. Cela accroît leur motivation et les aide à « s'approprier » leur vie.

Les réactions des participants furent très positives. Comme l'ont expliqué certains « ... les études vous motivent sans que vous regrettiez votre choix et les cours sont intéressants, en particulier les cours d'informatiques pendant lesquels on apprend à construire son propre site Web. J'aimerais que toutes les régions des Pays-Bas aient leur propre projet AMA EQUAL et je me réjouis que nous ayons été les premiers impliqués ».

- ***L'élaboration de programmes spéciaux de formation professionnelle pour les demandeurs d'asile facilite le processus d'apprentissage et leur permet de mieux se « positionner » sur le marché du travail***

Dans plusieurs Etats membres les demandeurs d'asile ne peuvent accepter un emploi que si nulle autre personne née ou résidant légalement dans le pays n'est en mesure d'occuper le poste. En conséquence, les partenariats EQUAL tentent de doter les demandeurs de compétences très spécifiques et de concentrer les efforts sur les domaines du marché du travail où leur expérience et leurs compétences sont les plus utiles. Cela s'applique également aux régions et aux secteurs où existent des tensions sur le marché du travail car les employeurs sont ainsi convaincus de l'utilité de l'embauche de demandeurs d'asile.

Les domaines dans lesquels la contribution des demandeurs d'asile est particulièrement importante comprennent le secteur des soins et de la santé, en ce qui concerne notamment l'information et les relations avec les migrants, ainsi que d'autres secteurs requérant des compétences pluriculturelles et la maîtrise de plusieurs langues.

Dans un contexte où les demandeurs d'asile n'ont qu'un accès très restreint à l'emploi, il est important que les projets soient axés sur des métiers et des professions pour lesquels les demandeurs d'asile présentent une spécificité, afin qu'ils ne soient pas considérés comme des « concurrents » sur le marché du travail local. Le PDD TransSpuk (Allemagne) a mis au point un programme de formation pour les demandeurs d'asile au métier de médiateur linguistique et culturel. Ce programme dure trois ans. Les 26 participants finissent actuellement deux années de cours théoriques et se préparent à partir un an en stage en entreprise, en coopération avec le service pour l'emploi local. Les stages auront lieu dans divers établissements publics de santé et services sociaux. En alliant ce qu'ils ont appris jusque là avec leurs compétences et ressources personnelles (dont les langues, le contexte culturel et la compréhension des autres cultures, la familiarité avec les besoins et conditions spécifiques des demandeurs d'asile, réfugiés et migrants), les participants peuvent devenir de réels atouts pour les établissements de santé et les services sociaux qui doivent souvent intervenir auprès de clients étrangers. TransSpuk met également en place une agence intermédiaire, appelée la Réserve d'interprètes interculturels qui opérera entre les employeurs et les médiateurs culturels et s'occupera des stages en entreprise et des accords administratifs pour les deux parties. TransSpuk s'applique également à faire reconnaître les certificats que les demandeurs d'asile obtiendront à la fin du programme de formation professionnelle.

- **Les stages et autres formes de placements sont une première et importante étape qui facilite l'insertion des demandeurs d'asile et peut mener à un « véritable » emploi**

Un défi essentiel pour EQUAL est de montrer combien il est important de permettre aux demandeurs d'asile d'acquérir une expérience professionnelle, étant donné qu'il ne leur est possible d'accéder à un emploi ordinaire pendant la période de traitement de leur demande que dans quelques Etats membres. Dans le contexte des opportunités et des restrictions législatives de leurs pays, les partenariats EQUAL ont testé quelques approches très intéressantes qui mettent clairement en évidence les avantages qu'il y a à aider les demandeurs d'asile à acquérir une expérience professionnelle. Les stages, placements en entreprise et autres approches telles que le *shadowing* (observation en situation de travail) et le bénévolat influent favorablement sur l'insertion des demandeurs d'asile et améliore leur confiance en soi. Cela stimule en même temps le processus d'échange culturel avec la collectivité locale et les employeurs qui réalisent, souvent pour la première fois, non seulement les forces et atouts particuliers des demandeurs d'asile, mais aussi les conditions plutôt difficiles dans lesquelles ils vivent.

Les premiers résultats des stages montrent qu'ils constituent une excellente manière d'assurer, là où c'est possible, un accès à un emploi ordinaire puisque les demandeurs d'asile peuvent prouver qu'ils ont déjà une expérience professionnelle dans le pays d'accueil; ils peuvent aussi avoir été en mesure de pratiquer un « réseau » d'employeurs pour promouvoir leurs qualifications.

John dirige une branche d'une grande entreprise du bâtiment à Glasgow. Le Conseil écossais pour les réfugiés l'a contacté pour lui faire part de la possibilité d'offrir des stages non rémunérés à des demandeurs d'asile. L'Ecosse connaît actuellement des pénuries de travailleurs qualifiés, notamment d'ingénieurs, et l'entreprise avait besoin de main-d'œuvre spécialisée. Le président de l'entreprise compatit au sort des demandeurs d'asile et est heureux de pouvoir faire un geste pour les aider. Avec l'aide du projet Building Bridges, une initiative du PDD ATLAS, quatre demandeurs d'asile ont pu effectuer un stage d'insertion professionnelle au cours de l'année passée. L'un d'entre eux était Yassin, un ingénieur électricien qualifié approchant de la cinquantaine et originaire d'Irak qui a travaillé pour l'entreprise à titre gratuit pendant le traitement de sa demande d'asile. On lui a assigné un tuteur (un autre ingénieur) et la compagnie a pris en charge ses frais de déplacement et payé ses cours de langue. Pendant son stage, il a pu acquérir une expérience professionnelle intéressante et a énormément progressé dans sa maîtrise de la langue anglaise. Il a ensuite obtenu le statut de réfugié et été embauché par l'entreprise. Dans un premier temps, certains des autres employés étaient sceptiques quant à l'idée de travailler avec des demandeurs d'asile et perturbés de savoir que quelqu'un travaillait sans être rémunéré. Mais très rapidement, après avoir travaillé ensemble, ils les ont considérés comme des travailleurs ordinaires qui voulaient gagner leur vie et s'occuper de leur famille comme tout le monde.

3.3. LEÇONS DE BONNE PRATIQUE DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS AVEC LES EMPLOYEURS

- **L'établissement de relations solides avec les employeurs, les organisations patronales et les partenaires sociaux est essentielle pour mieux faire comprendre et connaître les potentiels des demandeurs d'asile et les avantages qu'ils peuvent présenter pour une entreprise**

Pour de nombreux employeurs et ceux qui les représentent, l'embauche d'un demandeur d'asile n'est ni logique ni spontanée. Certains patrons ne savent pas que leur législation nationale le permet, tandis que d'autres sont découragés par les procédures administratives que cela implique. Mais un des principaux obstacles à l'emploi des demandeurs d'asile ou à l'offre d'un stage d'insertion professionnelle, semble être la méconnaissance générale des potentiels et des avantages que les demandeurs d'asile peuvent présenter pour une entreprise. Afin de remédier à cette situation, les partenariats EQUAL ont travaillé à l'établissement de partenariats et à la conclusion d'accords en regroupant autour d'une même table des employeurs, des organisations patronales et syndicales et d'autres acteurs. Des réseaux de ce type sont établis tant au niveau « stratégique » avec les ministères en charge des demandeurs d'asile, les services de l'emploi, les associations professionnelles et organisations patronales, qu'au niveau « pratique » avec, par

exemple, un accord triangulaire entre un centre d'hébergement, un établissement de formation et un employeur sur la création d'un ou plusieurs stages dans l'entreprise pour des demandeurs d'asile.

Werner dirige une petite imprimerie près de Hambourg en Allemagne. Il emploie depuis plus de cinq ans des demandeurs d'asile et autres travailleurs étrangers. Sa motivation en embauchant des demandeurs d'asile est d'ordre personnel: issu d'une famille juive originaire d'Allemagne de l'Est, il a conscience des difficultés que rencontrent les demandeurs d'asile et souhaite les aider. La plupart des travailleurs étrangers qu'il emploie lui ont été envoyés par l'agence publique pour l'emploi. L'obtention d'autorisations d'emploi et de permis de travail s'est avérée extrêmement difficile et bureaucratique mais le PDD Hambourg l'a aidé dans ses démarches. Un de ses employés s'appelle Fehmi, c'est un demandeur d'asile originaire du Kosovo. Il est âgé de 19 ans et travaille sur les machines d'imprimerie. Werner a eu de très bonnes expériences avec les demandeurs d'asile travaillant dans l'entreprise et les trouve très consciencieux. L'atmosphère de l'entreprise est libérale, la tolérance règne et il n'y a jamais eu de problèmes dans les relations entre les demandeurs d'asile et le reste du personnel.

La famille Virtanen exploite des serres dans la campagne finlandaise où elle cultive des laitues, des tomates et autres légumes. Au cours des quatre dernières années, elle a employé plusieurs demandeurs d'asile originaires d'Ukraine, d'Albanie, d'Irak, de Russie, de Somalie et du Rwanda. Il est difficile de trouver des travailleurs agricoles en Finlande. Les demandeurs d'asile sont autorisés à travailler trois mois après leur arrivée dans le pays. Le PDD Becoming Visible leur adresse des demandeurs d'asile vivant dans le centre d'hébergement voisin. Les candidats doivent passer un entretien d'embauche pour évaluer leur maîtrise de la langue, leur fiabilité et leur motivation. Deux sœurs albanaises étaient employées par le maraîcher en attendant le résultat de leur demande d'asile. Malheureusement, la décision fut négative et elles furent déportées vers l'Albanie. Alors leur employeur, considérant qu'elles étaient très travailleuses, a demandé pour elles des permis de travail qui ont été accordés. Un an plus tard, les sœurs avaient retrouvé leurs emplois en Finlande. Les employeurs racontent que leurs expériences d'embauche de demandeurs d'asile se sont avérées positives pour tous. Les compétences linguistiques et la confiance en soi des demandeurs d'asile se sont améliorées, ainsi que leur compréhension de la société finlandaise. Cela a également fourni aux autres employés travaillant dans les serres l'opportunité d'améliorer leurs pratiques des langues étrangères et d'apprendre à communiquer autrement. Il y a eu quelques difficultés, certains hommes refusant de recevoir des ordres d'une femme, par exemple, mais ces problèmes ont rapidement été résolus. La famille a l'intention de continuer à l'avenir à employer des demandeurs d'asile.

- **L'évaluation des compétences, qualifications et acquis de l'expérience des demandeurs d'asile renforce leur motivation et leur confiance en soi, et aide à établir une perspective réaliste de leur place sur le marché du travail**

Une étape importante de l'insertion sociale et professionnelle d'un demandeur d'asile est la reconnaissance de ses compétences et qualifications personnelles. C'est cependant une tâche délicate étant donné que de nombreux demandeurs d'asile ont des qualifications non formelles et ne peuvent justifier de certificat de travail ou de diplôme. Plusieurs partenariats EQUAL du thème demandeurs d'asile ont élaboré, testé et appliqué de nouvelles méthodologies et instruments d'évaluation, de valorisation et de reconnaissance des compétences et des qualifications antérieures des demandeurs d'asile.

L'objectif premier d'un audit des qualifications est d'aider le demandeur d'asile à réaliser ses potentiels professionnels dans son pays d'accueil. Le processus de l'audit permet au demandeur d'asile de prendre conscience de ses capacités et de ses besoins pour son développement futur, tout en lui ouvrant de nouvelles perspectives. Il est prouvé que l'application du processus d'audit des qualifications améliore également l'amour-propre et la motivation. Dans de très nombreux

cas, les audits ont en fait permis aux demandeurs d'asile d'accéder à une formation appropriée, un stage, un emploi ou une formation au poste de travail.

Un groupe de travail a été établi autour du thème demandeurs d'asile d'EQUAL pour partager les expériences et tirer des leçons des diverses approches de l'évaluation des compétences qui ont été expérimentées par les partenariats EQUAL. Les résultats des efforts du groupe de travail sont présentés dans un document intitulé *Skills Audits - The Basics: Working with Asylum Seekers*.

Wesam Abdullah est venu du Liban en 2002 et a demandé l'asile en Suède. Au Liban, il travaillait comme médecin qualifié après six ans d'études universitaires. Wesam est autorisé à travailler en Suède étant donné que la décision sur sa demande de permis de séjour prendra plus de quatre mois. Son conseiller du service suédois de la migration l'a mis en contact avec le « programme d'introduction des demandeurs d'asile » (DP RE-KOMP), qui est consacré à l'insertion des demandeurs d'asile dans leur pays d'accueil. Après avoir discuté de ses études et de son passé professionnel, de son avenir en Suède et de sa motivation à joindre le projet, Wesam a décidé de participer au programme.

Pendant les quatre premières semaines du programme, Wesam a pris part à un audit de qualifications qui a consisté à passer en revue ses études et ses expériences professionnelles. L'audit a été réalisé en classe, avec d'autres participants et à l'aide d'entretiens. La longueur du processus était due en partie à la variété de compétences et de connaissances que Wesam a été en mesure d'identifier et qui nécessitaient d'être enregistrées dans l'audit. Une fois l'audit terminé, Wesam a établi avec le personnel d'encadrement du projet un plan d'études comportant: l'obtention d'un diplôme prouvant sa connaissance du suédois (SFI), une formation au poste de travail dans un hôpital et des études médicales complémentaires. Wesam insiste sur le fait que l'audit de compétences lui a permis de comprendre rapidement quelles étaient les exigences du métier en Suède et ses possibilités d'y exercer sa profession. Il a aussi jugé que la formation au poste de travail dans un hôpital avait été très importante et affirme que l'audit de ses compétences a été bénéfique pour sa santé car il a enfin été capable de se concentrer sur autre chose que sur sa demande d'asile. Les bénéfiques pour la Suède comprennent la possibilité de gagner les services d'un médecin qualifié si Wesam termine sa formation finale. Ce processus n'aurait pas été enclenché aussi rapidement sans l'audit de compétences.

3.4. LEÇONS DE BONNE PRATIQUE DANS LE DOMAINE DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

- ***Les outils qui facilitent la pratique des réseaux et l'établissement de partenariats renforcent l'efficacité et l'efficience des prestataires de services et améliorent l'insertion des demandeurs d'asile***

Outre les efforts des PDD EQUAL pour établir des partenariats stratégiques et opérationnels, plusieurs projets s'appliquent également à mettre au point des outils et des cadres d'action spéciaux pour faciliter la communication et trouver les établissements de formation, employeurs et autres services correspondant aux besoins des demandeurs d'asile. Plusieurs projets EQUAL consacrés aux demandeurs d'asile ont créé des bases de données, toutes accessibles en ligne, qui pour la première fois relient et encouragent la coopération entre une variété de services, les établissements d'enseignement et de formation, les employeurs et autres acteurs. Ces instruments de pratique des réseaux permettent également d'enregistrer simultanément les besoins spécifiques et les capacités des demandeurs d'asile, facilitant ainsi leur accès aux services offerts, et de faire correspondre leurs profils avec des opportunités d'emploi. D'autres partenariats sont axés sur l'intégration des activités des projets dans les cadres utilisés ordinairement pour la collaboration en matière d'emploi et d'insertion, tels que les pactes territoriaux pour l'emploi.

Quelques Etats membres d'Europe méridionale ont enregistré, au cours de la dernière décennie, une hausse substantielle du nombre des demandeurs d'asile qui entrent dans le pays et ont eu des difficultés à les aider à s'insérer. Lorsqu'il n'existe aucun système centralisé géré par le gouvernement ou que les ressources sont insuffisantes, l'accueil, le soutien et l'insertion des demandeurs d'asile sont de plus en plus souvent répartis entre les ONG, les autorités locales et les autres agences. En raison du nombre élevé des parties prenantes impliquées, les

demandeurs d'asile ont du mal « à s'y retrouver », il y a duplication des services et surtout un besoin urgent de coordination et de communication entre tous ceux qui travaillent avec les demandeurs d'asile. Le PDD Anadrasí-Istos a élaboré une base de données en ligne très sophistiquée pour « faire concorder » les demandeurs d'asile avec les services et les opportunités de formation et d'emploi. La base de données, appelée ESTIA, relie au total 40 opérateurs et plus de 22 points de contact sur l'axe Attique-Thessalonique-Crète. Elle contient des informations détaillées sur la mission et les fonctions des partenaires du réseau, ainsi que les profils des demandeurs d'asile. ESTIA fonctionne comme un système à guichet unique et constitue un excellent outil de coordination et de communication pour les organisations connectées. Une section spéciale de la base de données est réservée aux agences qui aident à l'insertion professionnelle des demandeurs d'asile: elles assurent la promotion des demandeurs d'asile auprès des employeurs, la saisie des offres d'emploi dans le système et font concorder les demandeurs d'asile avec les ouvertures d'emploi correspondant le mieux à leur profil.

- **La qualité de la formation, de l'accompagnement et des services d'orientation pour ceux qui travaillent avec les demandeurs d'asile est nettement meilleure quand on met l'accent sur les conditions, besoins et potentiels spécifiques du groupe ciblé**

Travailler avec des demandeurs d'asile requiert une bonne connaissance et compréhension de leurs conditions et besoins spécifiques, en ce qui concerne les défis et les obstacles juridiques et réglementaires, les aspects culturels, psychologiques, etc. De plus, travailler avec des demandeurs d'asile peut s'avérer très éprouvant pour certains, car cela signifie s'occuper de personnes qui ont souvent été traumatisées, souffrent de dépression et traversent une période d'incertitude et de craintes quant à leur avenir.

De nombreux partenariats qui utilisent EQUAL pour améliorer leurs services et aider le personnel ont mis au point des méthodes intéressantes. Les exemples de formation et d'information du personnel d'encadrement comprennent des ateliers pour les animateurs, des sessions de formation pour les personnels universitaires et le *coaching* de ceux qui travaillent avec les demandeurs d'asile.

Le PDD SONAS Irlande propose un programme de formation pour les animateurs travaillant sur le terrain avec les demandeurs d'asile. Cinq animateurs ont déjà été formés. Le programme d'enseignement couvre des sujets tels que le contexte et le processus d'asile, les services fournis aux demandeurs d'asile en Irlande, les équipements d'hébergement, l'initiation culturelle et la résolution de conflit. La formation est constituée de brèves sessions avec notamment un apprentissage expérimental, des discussions de groupe, des études de cas, des jeux de rôle et un soutien théorique. Elle fournit aux animateurs les informations appropriées qui leur permettront de responsabiliser leurs clients vis-à-vis des décisions les concernant et de les aider à s'insérer. L'objectif est de donner aux participants les compétences et le discernement nécessaires pour dispenser un service basé sur une approche humanitaire qui passe par une relation directe avec un groupe cible très spécial. Le projet SONAS est un des seuls projets en Irlande à fournir un soutien *in situ* aux demandeurs d'asile.

3.5. LEÇONS THÉMATIQUES

- **La collaboration et l'apprentissage transnational sont une clé du succès**

Il existe des signes visibles que la coopération transnationale est extrêmement utile pour les partenariats EQUAL qui travaillent avec les demandeurs d'asile. Le groupe de travail sur les audits de compétences est un premier exemple de coopération transfrontalière entre des PDD et des experts de différents Etats membres, mais il y a aussi les 15 partenariats transnationaux du thème demandeurs d'asile qui présentent quelques résultats et produits très intéressants. La valeur réelle de la coopération transnationale réside dans le fait qu'elle permet de mieux connaître et comprendre les différents contextes nationaux et les conséquences que ces derniers ont sur l'insertion des demandeurs d'asile. De nombreux ACT ont réalisé des études et des recherches comparatives sur ce sujet et certains préparent actuellement des recommandations et des suggestions concernant la manière dont on pourrait les harmoniser ou au moins les concilier, notamment à la lumière des développements du SECA.

Les opportunités d'échange direct d'expériences et de produits qu'elles ont générés est un autre résultat positif des activités transnationales. Les partenariats transnationaux organisent des rencontres, des ateliers et des conférences pour discuter et promouvoir leurs méthodes et leurs approches, tant au sein des partenariats que pour un public plus large. Les exemples d'échanges de ce type comprennent les ateliers sur les audits de compétences, les relations avec les employeurs, l'établissement d'un réseau et des méthodes d'enseignement et de formation.

ASPIRE! est le plus vaste partenariat transnational EQUAL du thème demandeurs d'asile. Pour parvenir à son objectif spécifique de réalisation de recherches comparatives sur les politiques, les activités sont structurées en trois volets, la santé, l'éducation et l'emploi, l'orientation et le renforcement des capacités. Ainsi, par exemple, le groupe Education et emploi a conçu un modèle d'insertion des demandeurs d'asile dans des formations professionnelles et des emplois. Le modèle prend en compte les différentes étapes par lesquelles les demandeurs doivent passer avant d'obtenir un vrai placement (présentation, évaluation, stage) et examine les effets des trois étapes sur leur insertion et leur capacité à se prendre en charge. Le groupe Santé a analysé les systèmes de santé et de soins et la mesure dans laquelle les demandeurs d'asile y ont accès dans différents pays, y compris les dimensions liées au sexe, les droits de l'homme et les questions d'emploi. Chaque groupe de travail a dressé un bilan de ses premiers résultats qui ont ensuite été discutés avec tous les membres du partenariat transnational. Les résultats de l'étude sont actuellement transposés en recommandations pour les acteurs politiques au niveau tant national qu'europpéen.

- **Les leçons d'EQUAL sont intégrées dans les politiques et alimentent les débats**

L'objectif premier d'EQUAL est de promouvoir le *mainstreaming* des leçons qui se dégagent du programme. Il semble pour l'instant se situer principalement au niveau horizontal: des pratiques et des approches sont adoptées par d'autres acteurs qui travaillent soit dans le domaine de l'asile, soit dans un autre contexte.

Mais progressivement apparaissent les signes d'un *mainstreaming* vertical et des preuves que les messages d'EQUAL sont entendus par les décideurs politiques et autres acteurs ayant un effet multiplicateur au niveau local, régional et, dans quelques rares cas, national. Les partenariats EQUAL travaillent dur pour mettre leurs résultats et leurs inquiétudes à l'ordre du jour des différents agendas politiques – par exemple, en établissant des partenariats stratégiques, en organisant des manifestations où est conviée la presse et des « tables rondes » impliquant des décideurs politiques, ainsi qu'en combinant les forces des réseaux thématiques nationaux établis à des fins de *mainstreaming* national.

Le réseau thématique national de Suède a récemment soumis au gouvernement suédois ses recommandations relatives à l'élaboration d'une politique nationale fondée sur les expériences des projets financés dans le cadre des programmes EQUAL et FER, ainsi que du Conseil national suédois de la migration. Les recommandations sont basées sur des travaux réalisés par quatre PDD et par le RTN à travers la collecte, l'analyse et l'évaluation des expériences de ces projets.

Ces recommandations comportent par exemple:

- *L'introduction, pendant une période d'essai, d'informateurs sanitaires ayant des compétences linguistiques et culturelles, dont le rôle est de promouvoir la santé des demandeurs d'asile. C'est un besoin particulièrement pressant à Stockholm et Gotenberg, deux régions où le nombre de demandeurs d'asile vivant seuls est élevé et où leur état de santé semble le plus précaire.*
- *La mise en place de services bien définis et bien ciblés pour les demandeurs d'asile, qui tiennent compte de leur passé éducatif et professionnel en vue de leur insertion dans le marché du travail.*
- *Les expériences des projets EQUAL, tout comme les instruments de cartographie, d'évaluation et de validation, peuvent être utilisés pour analyser et mettre au point des instruments de validation spécialement adaptés pour les demandeurs d'asile dans le but*

de favoriser leur insertion et leur rapatriement.

- *L'utilisation d'un programme de formation commun pour le développement des compétences, tel que le modèle élaboré par le PDD ReKOMP, devrait faire l'objet d'une évaluation et d'un développement en collaboration avec l'autorité nationale du marché du travail dans le cadre de son programme de formation ordinaire sur l'insertion et la lutte contre les discriminations.*
- *L'établissement d'un forum ou d'une cellule de réflexion constituée de représentants des ministères concernés dans le but d'analyser et de mettre en œuvre les expériences des projets et les recommandations du RTN Asile et du GTE en tenant compte du SECA et des autres Etats membres.*

- ***EQUAL peut catalyser la coopération entre les institutions***

Le thème demandeurs d'asile d'EQUAL occupe une position plutôt exceptionnelle entre les différentes institutions. L'approche en partenariat qui existe au niveau européen, c'est-à-dire impliquant non seulement la DG Emploi et affaires sociales, mais aussi la DG Justice et affaires intérieures et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, se retrouve souvent au niveau national. Le mandat d'EQUAL en matière d'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile requiert une étroite coopération entre les ministères de l'Emploi, dont relève EQUAL, et les ministères de la Justice et des affaires intérieures. Dans quelques cas, les ministères responsables de l'éducation et de la santé ont aussi été impliqués. La coopération entre les institutions est en progression dans certains réseaux thématiques nationaux. EQUAL a également renforcé la collaboration avec les institutions responsables de la mise en oeuvre du Fonds européen pour les réfugiés.

Au Royaume-Uni, le réseau thématique national est parvenu à impliquer de nombreux partenaires clés dans le réseau, comme le Conseil national pour la formation et les qualifications, le ministère de l'Intérieur (divisions Intégration et Cohésion sociale), le Conseil pour les réfugiés et l'autorité de tutelle. La participation de ces partenaires a été très importante pour le mainstreaming des pratiques des PDD.

Les membres du réseau national ont changé et évolué au cours des années, mais un noyau dur s'est maintenu depuis le début. La contribution et l'implication des partenaires ont varié, allant de la participation à des conférences à la responsabilité de partenaire leader de PDD et à la fourniture de fonds pour le mainstreaming.

Une tâche importante a été de concevoir une stratégie commune de mainstreaming. La conférence organisée pour le lancement de cette stratégie a été un bon moyen de recruter de nouveaux partenaires au niveau local et national, y compris des décideurs politiques et un universitaire qui a aidé à grouper les informations pour l'analyse des politiques.

4. MESSAGES CLES ÉMERGEANT CONCERNANT LES AVANTAGES ET CONTRAINTES DE LA FOURNITURE DE POSSIBILITÉS D'INSERTION AUX DEMANDEURS D'ASILE

L'expérience des partenariats EQUAL du thème demandeurs d'asile dans les différents contextes nationaux fournit les bases d'un certain nombre de messages clés pour les politiques et pratiques futures.

- ***Les demandeurs d'asile ne devraient pas « gaspiller leurs vies à attendre »***

Un demandeur d'asile peut attendre des mois, voire même des années, avant que sa candidature soit traitée. Bien que les Etats membres réduisent les délais de prise de décision finale, il reste malgré tout une longue période importante pendant laquelle ces candidats sont souvent séparés de leurs familles, isolés de par la langue et bien souvent dans l'impossibilité d'accéder à l'enseignement, la formation ou l'emploi. Cela provoque chez les individus une perte de confiance en soi, ne leur laissant que peu ou pas de possibilité de comprendre ou de participer à la société dans laquelle ils vivent, et ne donne aucun bagage au demandeur d'asile obligé de retourner dans son pays d'origine en cas de décision négative.

Le CERE a régulièrement demandé aux pays européens d'accélérer le processus décisionnel dans le cadre de la procédure normale de demande d'asile⁸ et d'orienter leurs mesures d'accueil pendant la phase de détermination de l'asile vers l'insertion éventuelle de ceux à qui la protection est finalement offerte, y compris l'accès rapide au marché du travail pour les demandeurs d'asile.

- ***L'expérience des partenariats EQUAL apporte de bons arguments pour « dépasser » les normes minimales, en particulier des articles 11 et 12 de la directive sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile***

L'expérience des partenariats EQUAL apporte de bons arguments en faveur de la mise en œuvre des articles 11 et 12 de la directive sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile. Bien que la formulation de la clause laisse le champ à l'interprétation, l'objectif est d'encourager l'insertion sociale et professionnelle et l'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile. L'expérience des PDD illustre les avantages pour les individus et la société d'accueil.

- Pour le demandeur d'asile en tant qu'individu, les avantages sont notamment: une estime de soi accrue et la possibilité de supporter des personnes à charge grâce à un emploi légitime; un risque moindre de déqualification qu'en occupant un emploi n'utilisant pas les compétences et qualifications existantes; une réduction des coûts « d'attente » et d'inactivité; et les avantages « classiques » de l'éducation et de la formation. De tels avantages seront profitables quelle que soit la destination finale du demandeur d'asile, que ce soit pour une insertion dans le pays d'accueil ou une réinsertion réussie dans son pays d'origine.
- Pour la société d'accueil, les bénéfices potentiels de l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile incluent: des profits économiques grâce au travail et aux compétences; la réduction des nombres de demandeurs d'asile optant pour un emploi clandestin; les retombées sociétales d'une intégration réussie; et la réduction des coûts sociétaux liés à l'inaction, y compris les risques de tensions sociales et de criminalité.

⁸ CERE, (2001) *Directives pour des procédures justes et efficaces pour déterminer le statut des réfugiés*, paragraphe 60.

- ***Les demandeurs d'asile devraient être partie intégrante du processus d'intégration sociale***

Le processus d'intégration sociale vise à s'assurer que l'UE forme une société cohésive, non discriminatoire et secourant les plus vulnérables, en garantissant aux plus démunis l'accès aux droits, ressources et services adéquats. Les besoins des demandeurs d'asile devraient être inclus dans ce processus.

- ***L'approche flexible d'EQUAL peut aider à optimiser la complémentarité et les synergies avec d'autres interventions nationales ou communautaires***

L'expérience des partenariats EQUAL illustre la manière complémentaire et flexible dont les ressources d'Equal ont été utilisées. Les règlements qui régissent l'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile varient entre les Etats membres, tout comme la disponibilité de services du secteur public et des ONG. Dans ces circonstances, il a fallu déployer les ressources d'EQUAL de manière à ce qu'elles soient complémentaires d'autres programmes de l'UE, tels que le FER, ainsi que des interventions nationales et régionales. En effet, les ressources des PDD EQUAL ont agi comme un catalyseur, rassemblant des agences compétentes et aidant à assurer la coopération et la coordination dans un domaine politique caractérisé par des règlements changeants et des fluctuations dans les besoins en services.

- ***Les bonnes pratiques du partenariat EQUAL peuvent être incluses dans d'autres programmes nationaux et régionaux***

Les leçons pratiques évoquées ci-dessus incluent: la formation en langue et l'insertion culturelle; l'implication des employeurs; les audits de compétences et le contrôle des qualifications; les initiatives destinées à améliorer les relations avec les communautés locales; et le renforcement des capacités. Ces leçons peuvent également être mises à profit pour des actions au-delà du groupe cible des demandeurs d'asile.

- ***Le travail transnational d'EQUAL a permis d'identifier des solutions politiques applicables dans différents contextes***

Considérées globalement, les activités réalisées dans le cadre des PDD et des ACT du thème demandeurs d'asile montrent combien il est profitable de pouvoir comparer et tirer des leçons des expériences à travers les Etats membres. Les défis auxquels les Etats membres sont confrontés sont similaires, il existe un engagement et une obligation partagés de mettre en œuvre le SECA. Toutefois les contextes institutionnels et réglementaires varient fortement. Cette conjoncture est propice à une coopération transnationale et à l'identification de solutions politiques applicables dans différents contextes. L'importance accordée aux activités transnationales au sein d'EQUAL est à la base d'une coopération *bottom up*, de la base vers le sommet, et de l'identification de bonnes pratiques qui continueront à contribuer au développement du SECA.

La conférence va permettre de discuter ces messages clés. Les participants sont invités à commenter ces messages, notamment en termes de:

- **Pertinence:** les messages ci-dessus répondent-ils de manière adéquate aux problèmes et aux besoins identifiés en matière d'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile?
- **Impact potentiel:** Les messages sont-ils incontestables et assez forts pour être présentés aux politiciens et aux décideurs?
- **Domaines couverts:** Les participants souhaitent-ils ajouter d'autres messages basés sur les expériences EQUAL?

5. RÉUSSIR UNE MEILLEURE INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'ASILE DANS L'UE À L'AVENIR

5.1. EQUAL ET LE DEVELOPPEMENT DU SYSTEME EUROPEEN COMMUN D'ASILE

L'année 2004 voit se développer un nombre important de mesures en matière d'asile.

Fonds européen pour les réfugiés II

En février 2004, la Commission européenne a adopté une proposition de création d'un nouveau Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010 (FER II). Le but est de manifester une solidarité financière entre la Communauté européenne et les Etats membres pour l'accueil des demandeurs d'asile et la gestion des procédures d'asile, l'insertion des personnes bénéficiant de protection internationale dans l'UE et les actions visant à promouvoir le retour volontaire des personnes bénéficiant de protection ou de demandeurs d'asile dont la candidature est rejetée.

Les grandes lignes de la proposition sont les suivantes:

- Une augmentation progressive et substantielle du budget. Les montants indicatifs proposés sont de 45 millions d'euros en 2005, 50 millions d'euros en 2006, 60 millions d'euros en 2007 et 150 millions d'euros par an entre 2008 et 2010.
- Une réserve de secours de 10 millions d'euros à répartir entre les Etats membres de l'UE si le dispositif de protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées est activé sur la base de la directive adoptée en juillet 2001.
- Le cofinancement de trois types d'actions dans les Etats membres concernant: les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et les procédures d'asile, l'insertion des réfugiés et autres personnes bénéficiant d'une protection internationale dans l'UE et le retour volontaire de personnes bénéficiant d'une protection ou de demandeurs d'asile dont les candidatures sont rejetées. Dans le cadre du FER II, ces actions concerneront aussi des personnes bénéficiant d'une protection internationale dans l'UE par le biais d'un dispositif de placement sélectif après transfert d'un pays d'accueil initial hors de l'UE.
- Une programmation plus stratégique de l'instrument, dans laquelle la Commission européenne jouerait un rôle plus important, et directement liée à l'adoption et à la mise en œuvre des structures légales de la politique d'asile de la Communauté.
- Dans les critères de redistribution des fonds entre les Etats membres de l'UE, il faudrait prendre en compte non seulement la population cible accueillie par chacun d'eux, mais aussi la nécessité d'investir pour rendre les systèmes d'asile nationaux plus efficaces, en particulier dans les nouveaux Etats membres. Outre un montant déterminé proportionnellement au nombre de personnes accueillies, un budget fixe de 300 000 euros par Etat membre (500 000 euros pour les nouveaux Etats membre au cours des trois premières années) est proposé.
- La programmation des projets et les cycles de vie permettront une meilleure utilisation des résultats grâce à des stratégies pluriannuelles reposant sur un processus d'actions concertées (entre les partenaires nationaux, les Etats membres et la Commission européenne).

La prochaine communication sur le SECA

En juin 2004, la Commission européenne va présenter une communication évaluant les réussites et échecs éventuels de la mise en œuvre du SECA et du calendrier de Tampere, ainsi que la conformité aux obligations fixées par le Traité d'Amsterdam. Les résultats de la consultation en ligne des citoyens européens et des parties intéressées, qui doit être lancée prochainement, seront pris en considération lors de la rédaction de l'évaluation, ainsi que l'avis du Parlement européen. La communication établira également les fondements d'un « agenda Tampere II » qui sera basé sur le Traité constitutionnel auquel doit aboutir la conférence intergouvernementale qui se déroule actuellement, ou sur sa version provisoire si nécessaire.

5.2. LEÇONS CLES POUR LES NOUVEAUX ETATS MEMBRES

D'après les nouvelles lignes directrices pour la seconde phase d'EQUAL, les nouveaux Etats membres sont tenus de mettre en œuvre au moins un PDD sur le thème demandeurs d'asile. En effet, si le nombre de demandeurs d'asile y est encore relativement bas, on peut s'attendre à ce que cela change radicalement, en particulier dans les pays qui vont former les nouvelles « frontières » de l'UE. Les statistiques pour 2000-2003 font déjà apparaître des augmentations substantielles pour des pays tels que la Pologne, la République tchèque, la Slovénie et Malte.

A partir des expériences de la première phase, EQUAL fournit aux nouveaux Etats membres de bonnes bases de collaboration avec les membres existants, qui leur permettent d'apprendre à partir des bonnes pratiques et des leçons qui émergent en matière d'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile. Comme dans les Etats membres existants, il existe évidemment des différences dans les autorisations accordées aux demandeurs d'asile en matière d'accès à l'emploi et à la formation. De plus, certains nouveaux Etats membres sont relativement inexpérimentés en matière d'asile et devront recevoir un appui logistique pour la mise en œuvre pratique et opérationnelle de la politique et du cadre législatif de l'UE.

EQUAL introduit également un autre défi pour les nouveaux membres de l'UE: ses exigences spécifiques en matière d'établissement de partenariats comprenant des autorités publiques, des ONG, d'autres associations et, si possible, le secteur privé peuvent poser des difficultés à certains pays entrants peu habitués à établir de telles formes de collaboration. EQUAL devrait pouvoir les aider à développer de nouveaux modèles de travail en partenariat qui pourraient s'avérer très utiles dans d'autres contextes.

Dans ces circonstances, les lignes directrices révisées d'EQUAL (décembre 2003), suggèrent que les nouveaux Etats membres mettent en œuvre dans le cadre d'EQUAL les types d'activités suivants:

- Les ressources EQUAL disponibles pour les demandeurs d'asile devraient principalement être utilisées pour le renforcement des capacités. Cela concerne particulièrement l'aide au développement de la capacité du secteur des ONG et l'amélioration des relations et des partenariats avec les autorités compétentes, le secteur privé et les autres acteurs. Quelques Etats membres se trouvent également dans des phases similaires de renforcement de leurs capacités, comme la Grèce et l'Italie – il serait utile pour le secteur des ONG dans les nouveaux Etats membres de travailler et d'échanger des expériences avec leurs homologues dans les Etats membres actuels.
- On s'attend à ce que les nouveaux Etats membres aient à faire face à des modifications contextuelles importantes en matière d'entrées et de demandes d'asile. Ils pourraient demander conseil à des Etats membres qui ont « récemment » rejoint l'UE et se sont trouvés confrontés à ces mêmes problèmes, tels que la Finlande. Il serait également utile de prendre en compte les expériences d'Etats membres qui sont devenus, depuis le début des années 90, des pays d'immigration au lieu de pays d'émigration et qui sont de plus en plus recherchés par les demandeurs d'asile, tels que l'Irlande.
- En ce qui concerne l'élaboration et la gestion de projets dans le cadre d'EQUAL, les acteurs dans les nouveaux Etats membres pourraient tirer parti des expériences concluantes menées à bien par les pays qui terminent la première phase. Alors

qu'EQUAL a déjà généré des « jumelages » au niveau des autorités nationales, il faudrait attacher une attention particulière aux acteurs de terrain. Dans les nouveaux Etats membres, les ONG et autres parties prenantes locales devraient avoir l'occasion de procéder à des échanges pratiques de savoir-faire, pour en savoir plus sur les « à faire » et « à ne pas faire » d'EQUAL vus par ceux qui ont des responsabilités directes.

- Les bonnes pratiques qui se dégagent du thème demandeurs d'asile devraient également être utilisées pour montrer aux nouveaux Etats membres qui pratiquent des législations plus restrictives les avantages qu'il y a à permettre aux demandeurs d'asile d'accéder à l'emploi, la formation professionnelle, etc.
- Dans la proposition pour la seconde phase du FER, des allocations substantielles sont réservées aux nouveaux Etats membres. Il serait extrêmement bénéfique que les deux mécanismes financiers destinés aux demandeurs d'asile puissent parvenir à une complémentarité totale, dans le but plus particulièrement de stimuler des synergies.

Le groupe thématique européen sur les demandeurs d'asile jouera un rôle important en créant de « occasions d'apprendre » appropriées et en encourageant des échanges d'expérience fructueux entre les acteurs de tous niveaux impliqués dans le programme EQUAL.

Ces problèmes seront examinés plus en détail lors de l'atelier qui se tiendra le 2 avril et qui s'adresse aux représentants des nouveaux Etats membres.

5.3. IMPLICATIONS ET PERSPECTIVES POUR LA DEUXIÈME PHASE D'EQUAL

Les lignes directrices⁹ d'EQUAL confirment qu'un changement déterminant pour le travail avec les demandeurs d'asile est qu'il doit viser plus spécifiquement les demandeurs d'asile plutôt que ceux qui bénéficient d'une plus large protection, comme c'était le cas lors de la première phase. De plus, les lignes directrices soulignent qu'EQUAL doit être davantage focalisé sur le fait que les leçons sont bien prises en compte aux niveaux local, régional, national et de l'UE. Il est indispensable de renforcer le processus par lequel les leçons et bonnes pratiques sont identifiées, validées et généralisées.

Tous les pays participant sont en train de rédiger et de négocier leurs documents de programmation et vont bientôt lancer leur prochain appel à projets. Comme il ressort de la section précédente, les nouveaux Etats membres seront aptes à participer pleinement à la prochaine phase.

Il faut s'attendre à ce que les nouvelles lignes directrices du FER imposent une relation plus étroite entre le FER et EQUAL, qui devra être définie au niveau national. Le nouveau FER débutera en 2005, ce qui coïncidera avec le lancement de la seconde phase d'actions transnationales d'EQUAL.

Le programme de travail pour la première phase d'EQUAL comprenait une cartographie détaillée des domaines d'activité des partenariats, au regard des priorités politiques actuelles de l'UE. Le groupe thématique européen sur les demandeurs d'asile a organisé une recherche contextuelle, des manifestations pratiques et identifié et validé les bonnes pratiques, en s'intéressant plus particulièrement à la coopération transnationale et à ses domaines prioritaires que sont l'accompagnement, l'éducation, la formation et le renforcement des capacités. Le domaine prioritaire de l'emploi sera étudié pendant la seconde moitié de 2004.

⁹ Communication de la Commission COM (2003) 840 du 31.12.2003

Article 11

Emploi

1. Les Etats membres fixent une période commençant à la date de dépôt de la demande d'asile durant laquelle le demandeur n'a pas accès au marché du travail.
2. Si une décision en première instance n'a pas été prise un an après la présentation d'une demande d'asile et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, les Etats membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur.
3. L'accès au marché du travail n'est pas refusé durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative prise lors d'une procédure normale a un effet suspensif, jusqu'au moment de la notification d'une décision négative sur le recours.
4. Pour des motifs liés à leur politique du marché du travail, les Etats membres peuvent accorder la priorité aux citoyens de l'Union et à ceux des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier.

Article 12

Formation professionnelle

Les Etats membres peuvent autoriser l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle, que ceux-ci aient ou non accès au marché du travail.

L'accès à la formation professionnelle liée à un contrat d'emploi est subordonné à la possibilité, pour le demandeur, d'accéder au marché du travail conformément à l'article 11.

Liste des abréviations utilisées dans le texte

SECA	Système européen commun d'asile
PDD	Partenariat de développement
CERE	Conseil européen pour les réfugiés et les exilés
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
FER	Fonds européen pour les réfugiés
FSE	Fonds social européen
GTE	Groupe thématique européen
ONG	Organisation non gouvernementale
RTN	Réseau thématique national
ACT	Accord de coopération transnationale
HCR NU	Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies