

ORIENTATION, ÉDUCATION ET FORMATION POUR LES DEMANDEURS D'ASILE

1. LE PROBLÈME

L'accès à l'orientation, l'éducation et la formation est un volet essentiel du processus d'intégration socioprofessionnelle des demandeurs d'asile. Les nouveaux venus dans l'UE ont besoin de renseignements élémentaires sur la société qui les accueille, dont des informations sur la manière dont tout est organisé, les choses à faire et ne pas faire, ainsi que les services disponibles. L'apprentissage de la langue est fondamental pour se débrouiller dans la vie de tous les jours et fonctionner indépendamment. La formation professionnelle peut renforcer les compétences et qualifications existantes, combler les manques en termes de formation ou d'expérience professionnelle et améliorer les perspectives d'emploi.

Restrictions légales

De tous les publics défavorisés concernés par l'initiative communautaire EQUAL, les demandeurs d'asile sont ceux qui ont la plus faible capacité d'action, n'ayant pas de statut officiel dans leur pays d'accueil et seulement des droits limités. Dans de nombreux Etats membres de l'UE, les demandeurs d'asile n'ont pas accès, ou n'ont qu'un accès restreint, à l'éducation et la formation.

Autres restrictions

Etant récemment arrivés dans leur société d'accueil, les demandeurs d'asile ont souvent des difficultés à accéder à l'information et ne savent pas où trouver les renseignements concernant les cours de langue et autres opportunités d'éducation ou de formation. Les services d'orientation et de médiation visant à aider les demandeurs d'emploi dans leur recherche et à développer leurs compétences professionnelles ne sont pas ouverts aux demandeurs d'asile ou ne sont pas conçus spécifiquement pour leurs besoins particuliers. Dans de nombreux Etats membres, il n'existe aucun programme d'éducation ou de formation visant à faciliter l'insertion des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Ces opportunités perdues et les incohérences dans la fourniture d'orientation, d'éducation et de formation aux demandeurs d'asile génèrent une dépendance et, par conséquent, des coûts élevés d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Entre le moment où une demande d'asile est déposée et celui où la décision finale est rendue, le processus d'octroi du statut de réfugié peut prendre très longtemps. Ce qui laisse le demandeur d'asile dans un état permanent d'insécurité et d'incertitude. Cette impression, alliée à la longue période d'attente de la décision sans possibilité d'avoir une activité intéressante, peut générer des pressions psychologiques importantes et entraîner une perte de motivation et un sentiment d'abandon.

Ces obstacles peuvent être préjudiciables non seulement pour l'intégration des demandeurs d'asile dans leur nouvelle société, mais aussi pour leur santé et leur équilibre personnel. L'éducation et la formation permettent aux demandeurs d'asile non seulement d'acquérir des compétences utiles et précieuses, mais aussi d'élever leur dignité humaine et de faciliter leur contribution à la société d'accueil.

2. IMPORTANCE DE LA POLITIQUE

2.1. LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA QUESTION

On estime que quelque 425 000 demandeurs d'asile vivent actuellement au sein de l'UE dans l'attente de la décision relative à leur demande. Le nombre des demandes d'asile enregistrées dans l'UE a atteint un pic en 1992 quand 600 000 personnes ont demandé l'asile, avant de régresser à, selon les estimations, quelque 395 000 en 2002. Dans les 10 nouveaux Etats

membres, le nombre des demandes d'asile a régulièrement progressé tous les ans et a culminé en République Tchèque (plus de 11 000 des 36 000 demandes dans ces pays en 2003).

La Communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi (juin 2003) souligne l'importance croissante de la migration comme remède aux pénuries de qualifications et de main-d'œuvre. Bien que le nombre des demandeurs d'asile dans l'UE soit relativement faible au regard de l'ensemble de la main d'œuvre européenne, beaucoup ont des compétences et des qualifications intéressantes qui pourraient pallier les pénuries de personnels qualifiés auxquelles sont confrontés de nombreux Etats membres tout en générant des bénéfices économiques et sociaux. Pour respecter les normes de l'UE, il faut que le système éducatif et de formation dispose des ressources permettant aux demandeurs d'asile de remettre à jour et d'améliorer leurs qualifications, ainsi que d'obtenir des équivalences pour leurs diplômes universitaires et qualifications professionnelles.

2.2. CADRE POLITIQUE DE L'UE

Le thème Demandeurs d'asile (GTE 5) a été introduit dans les activités d'EQUAL à l'époque où les décideurs politiques discutaient encore de la directive déterminant les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, qui est un volet de l'établissement du régime d'asile européen commun (CEAS). Cette directive fut adoptée en janvier 2003 et la date limite pour sa mise en œuvre par les Etats membres fixée à février 2005. L'article 12 de la directive stipule que « 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 ». Il est donc important de démontrer aux Etats membres qu'il est plus avantageux d'autoriser les demandeurs d'asile à accéder à la formation.

Le processus d'inclusion sociale, un autre instrument important de la politique de l'UE, met en lumière l'exclusion croissante à laquelle sont confrontés les immigrés et exhorte à redoubler les efforts pour promouvoir leur insertion sociale. Il souligne qu'une meilleure intégration des immigrés requiert le renforcement des capacités de ceux qui travaillent avec eux, ainsi que l'amélioration de la qualité des services et de l'accompagnement en vue de leur insertion dans le marché du travail. Les demandeurs d'asile ne sont pas inclus formellement dans la Stratégie européenne pour l'emploi, mais les Etats membres tentent de plus en plus souvent d'encourager l'intégration de tous les publics défavorisés, y compris des travailleurs immigrés et des minorités ethniques.

Le GTE 5 tente d'identifier les bonnes pratiques et les leçons politiques qui se dégagent d'EQUAL et affectent l'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile dans l'UE. L'éducation et la formation des demandeurs d'asile constituent un domaine relativement nouveau. Il existe des différences marquées entre les cadres réglementaires régissant l'accès aux cours et aux programmes d'enseignement. Les activités ciblant ce public visaient jusque là à répondre à des besoins élémentaires tels que le logement, la nourriture et la santé et la plupart des documents sur l'asile étaient centrés sur la politique, la législation et les procédures.

L'importance de l'éducation et de la formation des demandeurs d'asile est progressivement apparue comme évidente, en particulier du fait que le processus d'octroi de l'asile peut prendre plus de cinq ans dans certains Etats membres. A cet égard, l'amélioration de la transparence et la reconnaissance du niveau d'éducation et de formation atteint dans un autre pays que le pays d'accueil actuel sont cruciales pour que les demandeurs d'asile puissent accéder aux options qui les intéressent. En ce qui concerne les initiatives de l'UE dans ce domaine, la décision du Conseil du 15 décembre 2004 portant sur la création de « l'Europass » visait à encourager la mobilité entre les Etats membres de l'UE. L'Europass constitue un cadre unique regroupant dans un portfolio un certain nombre d'outils (le CV européen, l'Europass Mobilité, le supplément au diplôme Europass, le supplément au certificat Europass et le portfolio européen des langues) en vue d'améliorer la transparence des diplômes, certificats et compétences, ainsi que de mieux communiquer et présenter les qualifications et les compétences des citoyens de l'UE à travers tout le territoire de l'UE. La décision du Conseil ne fait pas expressément référence aux demandeurs d'asile, mais elle précise que les ressortissants des pays tiers résidant dans l'UE devraient pouvoir bénéficier aussi du système. De plus, le Conseil de l'Europe a décidé que 2005 serait l'Année européenne de la citoyenneté par l'éducation.

3. NOUVELLES SOLUTIONS : BONNES PRATIQUES D'EQUAL

3.1. LES FACTEURS QUI PEUVENT FAIRE UNE DIFFERENCE

Une vaste majorité des 38 PDD du thème Demandeurs d'asile a mis en place et dispense aux demandeurs d'asile des formations linguistiques, des conseils, des programmes éducatifs et des orientations en vue d'encourager leur intégration socioprofessionnelle. Les activités des PDD ont été fortement influencées par les cadres réglementaires dans lesquels elles sont mises en œuvre. Les demandeurs d'asile ont souvent un accès très limité à l'éducation, à la formation et au marché du travail. Dans quelques cas, des modifications de la législation ont contraint les projets à revoir les activités planifiées. Dans d'autres cas, les contraintes réglementaires et financières ont empêché les projets de poursuivre leurs activités à l'échéance du financement ou des programmes temporaires de l'UE. De plus, quelques PDD ont vu le jour en réaction à l'absence de services adéquats pour les demandeurs d'asile, dans les domaines, par exemple, de l'information, des services sociaux et de la santé.

Il est évident que les demandeurs d'asile, comme les professionnels et les organismes travaillant avec eux, bénéficient du programme EQUAL. Pour de nombreuses interventions mises en œuvre par les PDD, et notamment pour les cours de langue, les objectifs ciblés ont été dépassés. Plusieurs PDD ont donc ajouté des cours supplémentaires qui n'étaient pas prévus dans leur programme initial. Des projets novateurs ont été élaborés dans différents domaines, souvent des approches modulaires alliant conseils, orientations, informations sur le marché du travail avec une variété de cours. Quelques PDD ont aussi développé des programmes et des méthodes de formation, dont des formations en entreprises, des visites d'étude, des dispositifs d'accréditation des compétences et des activités de sensibilisation. Les principaux facteurs identifiés ayant favorisé le succès des activités de promotion de l'orientation, l'éducation et la formation des demandeurs d'asiles sont les suivants :

- L'intégration de l'enseignement de la langue dans un programme de formation professionnelle et/ou de formation au poste de travail n'est pas seulement d'un bon rapport coût/efficacité, elle donne également aux demandeurs d'asile la capacité d'agir par eux-mêmes et accélère leur intégration éventuelle. Nombre des activités des PDD ont combiné l'apprentissage de la langue avec l'acquisition d'autres compétences telles que l'informatique ou avec des programmes de formation professionnelle.
- Le développement de programmes d'enseignement professionnel spécifiques pour les demandeurs d'asile facilite le processus d'apprentissage et leur permet de mieux se « présenter » sur le marché du travail. Plusieurs PDD ont estimé que les programmes ciblant les besoins individuels des demandeurs d'asile étaient très efficaces. Les cours, méthodes et modules de formation sont conçus sur mesure en fonction des besoins de chaque individu et utilisent des domaines et des méthodes flexibles de formation.
- Les stages et les autres formes d'insertion dans le monde du travail sont une première et importante étape vers l'insertion professionnelle, qui peut également déboucher sur un « véritable » emploi.

Globalement, les demandeurs d'asile participant aux activités de formation et d'éducation sont très motivés. Nombre d'entre eux ont connu une longue période d'inactivité qui a affecté leur confiance en soi et leur a donné le sentiment d'être exclus de la société. En particulier, la participation directe des demandeurs d'asile à l'élaboration et au fonctionnement des activités s'est avérée très bénéfique car elle a créé de nouveaux modèles de renforcement de la capacité d'action pour le groupe ciblé. Les résultats positifs pour les demandeurs d'asile, qui ont été observés par les PDD, comprennent une amélioration de la maîtrise de la langue, de la santé, de la confiance en soi et des motivations, moins d'isolement, une connaissance accrue de la société d'accueil, ainsi qu'une intégration plus facile.

3.2. BONNES PRATIQUES D'EQUAL

Presque tous les 38 PDD du thème demandeurs d'asile ont participé aux forums de discussion et aux activités pratiques d'une rencontre portant sur l'orientation, l'éducation et la formation qui s'est tenu à Haarlem aux Pays-Bas en novembre 2003. Après le premier appel à bonnes pratiques qui fut suivi d'une première sélection par le GTE 5, la rencontre a offert aux PDD une

opportunité de présenter et de partager des exemples réussis de bonnes pratiques, de méthodes et de processus de prestation d'orientations, d'enseignements et de formations pour les demandeurs d'asile, et de les comparer avec les activités d'autres PDD, tout en identifiant les complémentarités et les synergies existantes.

Les interventions initiées sous le thème Orientation, éducation et formation ont montré que les pratiques couronnées de succès reposaient sur les principes clés suivants :

L'enseignement de la langue associé à une formation professionnelle et/ou une formation au poste de travail est un moyen efficace d'accélérer le processus d'intégration.

L'apprentissage de la langue du pays d'accueil est un élément essentiel de l'intégration car il permet au demandeur d'asile de ne dépendre que de lui-même dans sa société d'accueil et de communiquer avec ceux qui l'entourent. Les résultats des pratiques des PDD montrent que les demandeurs d'asile apprennent plus rapidement une langue quand leurs compétences linguistiques sont appliquées directement dans le cadre d'une formation professionnelle ou d'un environnement de travail¹.

Les programmes d'enseignement professionnel conçus spécifiquement pour les demandeurs d'asile facilitent leur processus d'apprentissage et préparent leur insertion sur le marché du travail.

Dans les Etats membres où les demandeurs d'asile ne peuvent accéder qu'aux emplois pour lesquels aucun ressortissant de l'UE ou immigré en situation régulière n'est disponible, les partenariats EQUAL cherchent à doter les demandeurs d'asile de compétences très spécifiques relevant des domaines du marché du travail où leurs profils et compétences particuliers sont les plus demandés. Ceci est aussi valable dans les pays et régions où il existe des tensions sur le marché du travail, car cela permet de convaincre les employeurs de l'utilité de l'embauche de demandeurs d'asile. Les domaines où la contribution des demandeurs d'asile peut s'avérer particulièrement intéressante sont par exemple les secteurs de la santé et des soins, en ce qui concerne notamment l'information et la liaison avec les immigrés ainsi que les autres secteurs requérant des compétences interculturelles et multilinguistiques².

Les stages et les autres formes d'insertion dans le monde du travail sont une première et importante étape vers l'insertion des demandeurs d'asile, qui peut déboucher sur un « véritable » emploi.

¹ Par exemple, le PDD EPIMA (Autriche) a aidé de jeunes demandeurs d'asile, dont des mineurs isolés, à apprendre l'allemand dans le cadre d'une formation professionnelle et de stages pratiques. Le groupe était constitué de 14 jeunes (entre 16 et 23 ans) n'ayant aucune notion d'allemand à leur arrivée en Autriche, qui se sentaient exclus et mal compris. Grâce à un programme d'enseignement modulaire spécial, ils ont pu acquérir la langue et surtout apprendre tout le vocabulaire utilisé dans le domaine professionnel qui les intéressait, comme par exemple la mécanique automobile ou la coiffure. En stage de formation au poste de travail, ils ont eu la possibilité d'améliorer leur maîtrise de la langue et d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles. Des cours multimédias leur ont permis de communiquer avec des personnes du monde entier. Les modules de formation ont offert à ces jeunes l'opportunité de s'intégrer dans leur communauté d'accueil et de se préparer à s'insérer sur le marché du travail dans les secteurs de leur choix.

² Le PDD TransSpuk en Allemagne est centré sur un domaine professionnel où les demandeurs d'asile ont réellement quelque chose de plus à offrir et ne peuvent être considérés comme des « concurrents » sur le marché du travail local. Le PDD a développé un programme de formation pour que les demandeurs d'asile deviennent des médiateurs linguistiques et culturels. Ce programme sur trois ans est constitué de deux années d'enseignement théorique puis d'un stage au poste de travail durant environ une année en collaboration avec l'agence locale pour l'emploi. Les stages ont lieu dans différents organismes des services sociaux et de santé publique. En alliant ce qu'ils ont appris précédemment avec leurs propres compétences et savoir-faire personnels (dont les langues, le contexte culturel, la compréhension d'autres cultures, la familiarité avec les besoins et les conditions des demandeurs d'asile, réfugiés et immigrés), les participants ont la possibilité de devenir de véritables atouts pour les organismes locaux sociaux et de santé qui doivent s'occuper de nombreux clients étrangers.

³ Le projet Bridges est un dispositif de stages d'observation au poste de travail (*work shadowing*) mis en œuvre à Glasgow par le PDD ATLAS. L'objectif du projet est de lever les obstacles tenant la communauté des demandeurs d'asile à l'écart des employeurs et d'aider les demandeurs d'asile à acquérir une expérience professionnelle. Grâce à cette expérience d'observation au poste de travail, les participants ont eu la possibilité d'apprendre les habitudes locales de travail et de comprendre les différences culturelles, ainsi que d'acquérir une expérience professionnelle utile qui les prépare à un emploi futur. En travaillant en compagnie de demandeurs d'asile, la communauté locale a eu une opportunité de saisir les différences culturelles et les circonstances difficiles de ces demandeurs d'asile, ce qui a permis de faire évoluer les mentalités et les attitudes.

Un des obstacles auxquels les PDD sont confrontés est la difficulté pour les demandeurs d'asile à acquérir une expérience professionnelle dans les Etats membres où l'accès à l'emploi est interdit pendant la période de traitement de la demande d'asile. Les PDD ont adopté des approches novatrices pour lever cet obstacle en organisant des stages pratiques ou des activités telles que l'observation au poste de travail et le bénévolat. Ces expériences favorisent fortement l'intégration des demandeurs d'asile et augmentent leur confiance en soi tout en stimulant un processus d'apprentissage interculturel avec la communauté locale et les employeurs qui les embauchent. Les premiers résultats des stages ont montré qu'ils étaient un excellent moyen, lorsque la législation le permet, d'accéder à un emploi régulier car les demandeurs d'asile peuvent ainsi prouver qu'ils ont acquis une expérience professionnelle dans leur pays d'accueil et ont une opportunité d'entrer en contact avec des employeurs et de faire connaître leurs compétences³.

Les activités transnationales des projets EQUAL présentent aussi des résultats intéressants en termes d'apprentissage les uns des autres et de développement de produits communs. Un partenariat transnational entre un PDD danois et un PDD néerlandais a permis d'échanger des expériences et des informations sur le conseil et la formation grâce à la traduction de manuels et de programmes d'enseignement, des visites d'études et l'application de parties de cours intéressantes d'un PDD à un autre.

4. MESSAGES DE POLITIQUE :

Les acteurs institutionnels de l'UE : Commission européenne, Parlement européen et Etats membres.

- **Les vies des demandeurs d'asile ne doivent pas être « gâchées à attendre »**

Un demandeur d'asile peut attendre entre des mois et des années que sa demande soit traitée. Les Etats membres tentent de réduire le temps pris pour atteindre la décision finale, mais les demandeurs d'asile restent encore longtemps séparés du reste de leur famille, isolés par la langue et dans de nombreux cas, dans l'incapacité d'accéder à l'emploi. En conséquence, ils sont souvent privés de droits civiques, n'ont pas ou peu d'opportunité de contribuer à la société dans laquelle ils vivent et n'acquièrent pas les compétences qui pourraient leur être utiles dans le cas où ils doivent rentrer dans leur pays d'origine lorsque la décision est négative. En fournissant des emplois aux demandeurs d'asile, on ne facilite pas simplement leur (ré)insertion, mais on accroît leurs motivations et leurs capacités à s'assumer eux-mêmes.

- **On peut « aller plus loin » que les normes minimales de l'article 12 de la Directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile**

L'expérience des partenariats EQUAL dans le domaine de la formation est un argument en faveur de la mise en œuvre de l'article 12 de la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Alors que la formulation de la disposition laisse un champ libre à l'interprétation, la finalité est d'encourager l'intégration socioprofessionnelle des demandeurs d'asile. L'expérience des PDD illustre les bénéfices de ces approches non seulement pour les individus qui y participent, mais aussi pour la société d'accueil.

Autorités nationales / régionales / locales et employeurs

- **Les programmes d'enseignement professionnel conçus spécifiquement pour les demandeurs d'asile facilitent leur processus d'apprentissage et la présentation de leurs compétences sur le marché du travail.**

Dans plusieurs Etats membres les demandeurs d'asile ne peuvent accéder qu'aux emplois pour lesquels aucun ressortissant de l'UE ou immigré en situation régulière n'est disponible. En conséquence, les partenariats EQUAL cherchent à doter les demandeurs d'asile de compétences très spécifiques et à se focaliser sur les domaines du marché du travail où leurs profils et compétences spécifiques sont les plus demandés. Ceci est aussi valable dans les pays et régions où il existe des tensions sur le marché du travail, car cela permet de convaincre les employeurs de l'utilité de l'embauche de demandeurs d'asile.

- **Les stages et les autres formes d'insertion dans le monde du travail sont une première et importante étape vers l'insertion des demandeurs d'asile qui peut déboucher sur un « véritable » emploi.**

Un des principaux défis pour EQUAL est de démontrer l'importance d'aider les demandeurs d'asile à acquérir une expérience professionnelle, vu qu'ils n'ont accès à des emplois réguliers pendant la période de traitement de leur demande d'asile que dans quelques Etats membres. Dans le cadre des opportunités et des contraintes législatives nationales, les PDD EQUAL ont expérimenté quelques approches très intéressantes qui illustrent bien les effets positifs qu'il y a à ouvrir l'accès de la formation professionnelle aux demandeurs d'asile. De telles opportunités contribuent également à leur réinsertion s'ils doivent retourner dans le pays d'origine.

- **Les activités transnationales encouragent l'apprentissage mutuel et l'identification d'approches et de méthodes qui sont applicables dans différents contextes.**

Prises ensemble, les activités menées dans le cadre des PDD et des Accords de coopération transnationale (ATC) du programme EQUAL sur le thème Demandeurs d'asile prouvent qu'il est bénéfique de comparer et de tirer des leçons des expériences à travers les Etats membres. On dispose d'une vaste expérience en matière d'orientation, d'éducation et de formation à destination des demandeurs d'asile, mais les activités gardent souvent une dimension locale. La « transnationalité » génère une forte valeur ajoutée : elle permet aux projets d'apprendre les uns des autres et d'utiliser les éléments des approches qui pourraient aussi fonctionner dans leur contexte. Ce qui n'est pas seulement d'un bon rapport coût-efficacité, mais renforce également la compréhension des opportunités et des défis identifiés dans les différents contextes nationaux. Les approches développées par les PDD en matière d'orientation, d'éducation et de formation pour les demandeurs d'asile (ex. par le biais de formations modulaires, de cours alliés à des orientations, etc.) pourraient également s'avérer bénéfiques pour des actions ciblant d'autres publics que les demandeurs d'asile, tels que les nouveaux arrivés en général et les catégories défavorisées.