

AMENER LES DEMANDEURS D'ASILE À L'EMPLOI

1. LE PROBLÈME

Restrictions légales

De nombreux demandeurs d'asile arrivent dans un nouveau pays possédant déjà des qualifications, des compétences et une expérience professionnelle de valeur. Néanmoins, dans la plupart des Etats membres, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler ou n'ont qu'un accès très limité au marché du travail. Confrontés à un chômage élevé et à une conjoncture économique défavorable, les gouvernements ont restreint l'accès au marché du travail aux autochtones, résidents permanents et ressortissants de l'UE. Certains Etats membres ne permettent l'emploi de demandeurs d'asile que pour des activités saisonnières ou pour de très brèves durées. D'autres imposent des restrictions par le biais des permis de travail, dont l'obtention est une procédure souvent longue et compliquée. L'absence d'emploi rémunéré crée une situation de dépendance, obligeant les demandeurs d'asile à dépendre de l'Etat providence ou de l'aide d'autres organisations (ex. ONG), et engendre donc des coûts élevés pour le pays d'accueil. Ce qui risque également de générer dans l'opinion publique des sentiments négatifs et une discrimination à l'égard des demandeurs d'asile.

Autres restrictions

Etant arrivés récemment, les demandeurs d'asile ne savent souvent pas où chercher du travail ou une formation adaptée et risquent de passer à côté d'opportunités intéressantes car ils n'ont pas accès à cette information. Dans les Etats membres où les demandeurs d'asile ont un accès (même limité) à l'emploi, il existe un manque de coordination et d'outils de communication pour les aider à trouver du travail. Par ailleurs, les employeurs et la société d'accueil ne sont pas suffisamment informés, et n'ont donc souvent pas conscience, des potentiels des demandeurs d'asile, des opportunités et des procédures légales d'embauche. De plus, les services d'orientation et de médiation dont le rôle est d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi ne sont souvent pas conçus sur mesure pour les besoins et circonstances spécifiques des demandeurs d'asile. Il n'existe souvent pas de programmes de formation qui pourraient favoriser leur insertion dans le marché du travail. Dans ces circonstances, les demandeurs d'asile ne s'intègrent pas sur le marché du travail, ne progressent pas et perdent leur confiance en soi et leur motivation.

Ces obstacles placent les demandeurs d'asile dans une situation difficile car ils sont contraints de passer une longue période d'inactivité en attendant la décision relative à leur demande d'asile, ce qui peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années.

2. IMPORTANCE DES POLITIQUES

2.1. LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA QUESTION

Le nombre de demandes d'asile a connu un pic en 1992 quand plus de 600 000 personnes ont demandé l'asile dans les 15 Etats membres de l'UE. Leur nombre a fortement chuté au milieu des années 90 avant de progresser à nouveau à une estimation de 395 000 demandes en 2002. Aujourd'hui, on estime que plus de 425 000 demandeurs d'asile dans l'Europe des 25 attendent qu'une décision soit prise quant à leur demande.

La communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi (juin 2003) attire l'attention sur l'importance croissante de la migration comme mécanisme d'adaptation au contexte économique et social changeant qui se caractérise de plus en plus souvent par des pénuries de compétences et de main-d'œuvre, une concurrence accrue pour les travailleurs très qualifiés et un vieillissement accéléré de la population. Selon la communication, il est estimé que même en cas d'immigration modérée, le vieillissement démographique va entraîner une

diminution de la population en âge de travailler dans l'Europe des 25, de 303 millions à 297 millions d'ici 2020 et à 280 millions à l'horizon 2030. Il est certain qu'une telle baisse aura de sérieuses conséquences pour les systèmes de protection sociale des Etats membres.

Bien que le nombre des demandeurs d'asile soit relativement faible au regard des effectifs des forces de travail de l'UE, les individus demandant une protection sont souvent des travailleurs qualifiés possédant des compétences et des qualifications qui pourraient générer des bénéfices économiques et sociaux, voire même répondre aux pénuries de qualifications qui perdurent à travers l'UE. Alors que les recherches comparatives dans ce domaine sont plutôt rares, des études menées au niveau local ou régional dans plusieurs Etats membres confirment que les nouveaux venus ont des compétences et des qualifications qui ne sont peut-être pas toujours applicables directement dans le pays d'accueil, mais qui pourraient néanmoins générer des profits économiques.

2.2. CADRE POLITIQUE DE L'UE

Les programmes de l'initiative communautaire EQUAL de tous les Etats membres soutiennent des activités relatives au Thème Demandeurs d'asile (ETG 5) qui vise spécifiquement à promouvoir l'intégration socioprofessionnelle des demandeurs d'asile. Près de 5% du budget d'EQUAL est consacré à ce thème, qui comprend 38 PDD (partenariats de développement) et 13 ACT (accords de coopération transnationale) au cours du premier tour d'EQUAL. De nombreux projets cherchaient spécifiquement à faciliter l'accès des demandeurs d'asile à des emplois ou autres formes d'expérience professionnelle quand l'emploi rémunéré est impossible dans le contexte national.

Les demandeurs d'asile ne sont inclus formellement ni dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), ni dans les politiques afférentes recommandées par la récente communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi. Néanmoins, les Etats membres ont convenu d'encourager l'intégration des publics défavorisés, de lutter contre la discrimination et d'attirer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail. Le fait que le programme EQUAL, qui promeut la SEE, s'intéresse aux demandeurs d'asile met en évidence leurs besoins en tant que catégorie défavorisée. Le processus d'inclusion sociale, une autre importante initiative de la politique communautaire, met en lumière l'exclusion croissante à laquelle sont confrontés les immigrés et exhorte à redoubler les efforts pour promouvoir leur intégration sociale.

Le Conseil européen de Tampere en 1999 a développé le régime d'asile européen commun basé sur une application complète et entière de la Convention de Genève de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés. La première étape de l'approche de Tampere fut franchie en mai 2004 avec l'adoption de plusieurs mesures politiques importantes, dont la directive relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (adoptée en janvier 2003). L'accès à l'emploi, qui est un aspect fondamental de cette directive, a soulevé maintes polémiques durant les négociations. Alors que la proposition initiale stipulait que les « Etats membres ne pourraient pas interdire aux demandeurs d'asile l'accès au marché du travail pendant plus de six mois à partir de l'introduction de la demande », l'article 11 du texte adopté permet aux Etats membres de déterminer la durée de la période pendant laquelle un demandeur d'asile n'aura pas le droit de travailler. De plus, les Etats membres ont la possibilité de restreindre davantage l'accès au marché du travail en donnant la priorité aux autochtones et résidents permanents. La situation actuelle en matière d'accès des demandeurs d'asile à l'emploi diffère fortement entre les Etats membres, variant d'un accès relativement facile au marché du travail à un accès limité (ou pour une durée limitée) ou pas d'accès du tout.

3. NOUVELLES SOLUTIONS: BONNES PRATIQUES D'EQUAL

3.1. LES FACTEURS DU SUCCÈS

Les plus de 425 000 demandeurs d'asile dans l'EUR 25 constituent une force de travail qui pourrait faire la différence en termes de développement économique, en particulier si on prend en considération les problèmes grandissants de pénuries de qualifications et les difficultés à faire coïncider l'offre et la demande de main-d'œuvre dans certains pays, ainsi que le vieillissement de

la population, notamment dans les « anciens » Etats membres. Lors du traitement de leur dossier, il serait souhaitable que les demandeurs d'asile puissent mettre en pratique leurs compétences dans le cadre d'un emploi rémunéré, ce qui leur permettrait de subvenir eux-mêmes à leurs besoins et de devenir des membres actifs de leur communauté d'accueil. Cela leur permettrait également d'acquérir une expérience intéressante et d'améliorer leurs qualifications, ce qui leur serait aussi bénéfique en cas de retour dans leur pays d'origine.

Quelque 75% des PDD initiés dans le cadre du thème Demandeurs d'asile ont mis en place des activités liées à l'emploi, dont des dispositifs de préparation à l'insertion dans le marché du travail, des liaisons avec les employeurs et l'organisation de stages en entreprise. Les PDD ont trouvé des manières créatives de respecter les politiques nationales régissant l'emploi des demandeurs d'asile et ont atteint des résultats positifs. Les facteurs clés identifiés du succès de l'insertion des demandeurs d'asile dans le marché du travail sont les suivants :

- La création de nouvelles formes d'expérience professionnelle et d'emploi aide à intégrer les demandeurs d'asile dans les pays où il existe des pressions sur le marché du travail et où l'accès à l'emploi est limité. Les approches réussies comprennent :
 - le développement de nouveaux profils professionnels pour éviter que les demandeurs d'asile soient perçus comme des "concurrents" sur le marché du travail,
 - la création de nouvelles opportunités de stage et de formation en entreprise,
 - la mise en place d'opportunités de stages d'observation au poste de travail (*work shadowing*) ou d'expérience professionnelle et, dans la mesure du possible, d'emploi rémunéré,
 - l'assignation de tuteurs et autres mentors pour faciliter la transition vers le monde du travail.
- L'établissement de liens plus étroits avec les employeurs peut réduire leur réticence à considérer les demandeurs d'asile comme des employés potentiels et leur faire connaître la législation nationale et les exigences administratives.
- Les services et outils de communication aident à faire correspondre les compétences et qualifications des demandeurs d'asile avec les offres d'emploi appropriées. Les outils en question sont, par exemple, des bases de données sur les instruments « en ligne » utilisés pour enregistrer les profils professionnels et les centres d'intérêts des demandeurs d'asile. Ils sont ainsi à la disposition des employeurs potentiels qui peuvent aussi annoncer leurs offres d'emploi. De tels outils peuvent aider les demandeurs d'asile à prendre connaissance des opportunités sur le marché du travail et à proposer leurs capacités et expériences à des employeurs potentiels qui n'ont souvent pas conscience des compétences qu'ils ont à offrir.

Afin de remédier à cette situation, les PDD EQUAL ont œuvré à l'établissement de partenariats et à la conclusion d'accords en réunissant les employeurs, les organisations patronales, les partenaires sociaux et autres acteurs concernés autour d'une même table aux niveaux « stratégique » (ex. avec des ministères, services de l'emploi, organisations patronales et syndicales) et « pratique » (mise en place de passerelles vers l'emploi et d'accords).

Les activités mises en œuvre par les PDD ont joué un rôle stabilisant dans la vie des demandeurs d'asile qui en ont bénéficié. Les opportunités d'emploi proposées dans le cadre d'EQUAL ont contribué à améliorer leur confiance en soi, à favoriser leur indépendance et leur participation à la communauté d'accueil tout en leur permettant d'acquérir de nouvelles compétences. De telles activités ont également permis aux employeurs et à ceux qui aident les demandeurs d'asile à s'insérer de mieux comprendre les avantages et les atouts que cette catégorie de travailleurs peut apporter à une entreprise et à l'ensemble de la communauté.

3.2. LES ARGUMENTS

Plus d'un tiers des 38 PDD du thème Demandeurs d'asile ont participé à la préparation d'un forum de discussion sur l'emploi dont le but était de partager les expériences et les bonnes pratiques, ainsi que de choisir les approches qui fonctionnent le mieux et semblent les plus transférables. Au total, 14 pratiques prometteuses ont été présélectionnées après un appel à

l'échelle de l'UE conviant les PDD à remplir un questionnaire expliquant comment la pratique fonctionne, ses résultats et ses principaux bénéficiaires. Cette présélection fut suivie d'une première évaluation réalisée par des experts thématiques et d'un processus de validation mené par des représentants de la Commission, du Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés (CERE), des autorités de gestion, des structures nationales d'appui et des PDD. Une première évaluation a conduit à retenir 11 pratiques qui paraissaient intéressantes et méritaient un examen plus approfondi. A ce jour, cinq de ces pratiques ont été soumises à une étude de cas avec des visites sur le terrain et des entretiens avec les employeurs. D'autres travaux sont prévus, dont l'organisation d'une rencontre dédiée aux relations avec les employeurs. Les activités mises en œuvre dans le domaine de l'emploi ont révélé les résultats positifs suivants :

Lorsque l'accès des demandeurs d'asile à l'emploi est limité ou impossible, les nouveaux profils d'emploi et opportunités de stages d'observation et d'expérience professionnelle se sont avérés être d'une aide inestimable tant pour les demandeurs d'asile que pour les employeurs.

Dans les Etats membres où l'accès à l'emploi est restreint ou impossible, les PDD ont été en mesure de trouver des solutions alternatives pour offrir aux demandeurs d'asile des opportunités d'emploi et d'expérience professionnelle. Au moins 20% des PDD du thème Demandeurs d'asile ont contacté les employeurs potentiels et les ont informés des bénéfices de l'observation au poste de travail ou des stages d'expérience professionnelle. Ils ont également proposé des cours de langue, pris en charge les frais de déplacement et assigné un tuteur à chaque demandeur d'asile en stage. Ces stages ont fourni aux demandeurs d'asile une expérience professionnelle précieuse, une opportunité d'apprendre le vocabulaire professionnel et de contribuer activement à la communauté locale. Il existe aussi plusieurs cas où le demandeur d'asile s'est vu offrir un contrat de travail lorsqu'il a obtenu le statut de réfugié¹. Là où l'accès à l'emploi était limité, les PDD ont développé des profils d'emploi (et les programmes d'enseignement professionnel qui s'y rapportent) pour lesquels les demandeurs d'asile peuvent faire la différence grâce à leurs compétences linguistiques spécifiques, leurs horizons culturels, etc. Cela permet également qu'ils ne soient plus considérés comme des « concurrents » sur le marché du travail local. Ces profils comprennent par exemple les médiateurs culturels et linguistiques et les conseillers interculturels de santé².

L'établissement de relations avec les employeurs s'est avéré une approche efficace pour aider les demandeurs d'asile à trouver du travail

Une stratégie efficace développée par les PDD pour promouvoir l'emploi des demandeurs d'asile consiste à établir des accords de collaboration entre les demandeurs d'asile, les ONG qui ont un rôle de médiateurs et de tuteurs, les centres de formation et les employeurs. Ces accords permettent de mettre en place des « passerelles » professionnelles spéciales pour les demandeurs d'asile comportant une orientation professionnelle, une préparation à l'emploi et finalement un emploi. On trouve des exemples de ce type d'accords, qui ont été mis en place par environ 15% des PDD, en Espagne où un accord a été établi avec la fédération patronale d'un secteur qui a élaboré un programme de formation comprenant des cours de langue, des ateliers

¹ Le projet Building Bridges, initié par le PDD ATLAS (RU), a contacté plusieurs entreprises, dont une grande entreprise internationale de construction, pour leur proposer d'offrir des stages non rémunérés aux demandeurs d'asile. L'Ecosse connaît une pénurie de travailleurs qualifiés, notamment des ingénieurs, et l'entreprise avait besoin de main-d'œuvre. Pour l'instant, l'entreprise de construction a pris en stage quatre demandeurs d'asile et a proposé des contrats de travail à ceux qui ont obtenu le statut de réfugié.

² Le PDD TransSpuk (Allemagne) a conçu un programme visant à former des demandeurs d'asile au métier de médiateur linguistique et culturel. La formation dure trois ans: les 26 participants suivent pendant les deux premières années un enseignement théorique qui prépare au stage en entreprise d'une durée minimale d'un an, qui est organisé en collaboration avec le service local de l'emploi. Les stages ont lieu dans différents organismes des services sociaux et de santé publique. En associant ce qu'ils apprennent avec leurs propres compétences et ressources spécifiques (dont les langues, le bagage culturel et la compréhension des autres cultures, la connaissance des besoins et situations spécifiques des demandeurs d'asile, des réfugiés et des immigrants), les participants peuvent devenir de véritables atouts pour les organismes régionaux et locaux dispensant des services de santé et sociaux qui doivent s'occuper de nombreux clients étrangers.

professionnels pratiques et la mise en réseau avec des employeurs³. Ces dispositifs fondés sur la mise en place de formations sur mesure pour faire correspondre les demandeurs d'asile aux besoins des employeurs ont eu des résultats très encourageants. Grâce à une médiation continue, les employeurs ont pu dépasser leurs craintes initiales à embaucher des demandeurs d'asile et à participer à de tels dispositifs, étant donné qu'ils y gagnent des personnels formés sur mesure, très motivés et ayant les compétences requises. Parallèlement les demandeurs d'asile ont pu acquérir de nouvelles compétences et une expérience professionnelle précieuse.

Les outils informatiques se sont avérés des mécanismes efficaces pour faire coïncider l'offre et la demande de qualifications des demandeurs d'asile avec les opportunités d'emploi

Environ 10% des PDD ont développé des bases de données en ligne très sophistiquées pour identifier les services, les programmes de formation et les opportunités d'emploi pouvant correspondre aux besoins des demandeurs d'asile. Grâce à de tels outils, les demandeurs d'asile peuvent présenter en ligne leurs compétences et qualifications et accéder à des informations précieuses sur les offres d'emploi et les services qui leur sont proposés. Les employeurs potentiels peuvent également consulter la base de données pour trouver les candidats convenant à leurs besoins et à leurs offres d'emploi⁴.

4. MESSAGES POLITIQUES

Aux 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 parvenir à la décision finale, mais les demandeurs d'asile restent encore trop 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 des compétences qui pourraient leur être utiles s'ils doivent retourner dans leur pays d'origine au cas où la décision serait négative. En fournissant des emplois aux demandeurs d'asile, on ne facilite pas simplement leur (ré)insertion, on accroît également leurs motivations et leurs capacités à s'assumer eux-mêmes.

- **On peut « aller plus loin » que les normes minimales de l'article 11 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 11 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

³ Un exemple d'accord de ce type établi dans le cadre du PDD grec ENEAS-EQUAL est l'initiative de la Fédération des hôteliers et des restaurateurs qui comprend un programme de formation avec cours de langue, d'hospitalité, etc., et une médiation avec les hôtels et les restaurants pour trouver des emplois pour les demandeurs d'asile participant au dispositif.

⁴ Le PDD grec Anadrasi-Istos a mis en place une base de données en ligne pour « faire coïncider » les demandeurs d'asile avec les services, les formations et les opportunités d'emploi. La base de données, baptisée ESTIA, relie un total de 40 opérateurs répartis dans plus de 22 points de contact sur tout l'axe Attique-Thessalonique-Crète. ESTIA, qui fonctionne comme guichet unique pour les demandeurs d'asile, est un excellent outil de communication pour les organisations connectées. Une section particulière de la base de données est réservée aux agences qui aident à l'insertion professionnelle des demandeurs d'asile: elles incitent les employeurs à embaucher des demandeurs d'asile, à enregistrer leurs offres d'emploi dans le système et trouvent les demandeurs qui correspondent le mieux aux postes proposés.

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.

Aux autorités nationales / régionales / locales et employeurs

- **L'établissement de partenariats puissants avec les employeurs, les organisations patronales et les partenaires sociaux est fondamental pour faire connaître les potentiels des demandeurs d'asile et les avantages qu'ils peuvent apporter à une entreprise et à l'ensemble de la communauté**

Les partenariats EQUAL ont redoublé leurs efforts en vue de sensibiliser les entreprises, les associations patronales, les partenaires sociaux et les autres acteurs, et de les inciter à recruter des demandeurs d'asile. Ceux qui ont relevé le défi sont aujourd'hui convaincus de l'intérêt de cette stratégie et ont beaucoup aidé à en convaincre d'autres. Les employeurs n'ont pas simplement pris conscience de l'importante contribution potentielle des demandeurs d'asile à leur entreprise, ils ont aussi bénéficié du processus d'échange interculturel et d'apprentissage mutuel.

- **Les stages en entreprise et autres formes d'expérience professionnelle sont une première et importante étape de l'insertion professionnelle des demandeurs d'asile et une réponse aux pénuries de qualifications et autres besoins du marché du travail**

Les stages en entreprise et les autres approches, telles que l'observation au poste de travail et le bénévolat, favorisent l'intégration des demandeurs d'asile et accroissent leur confiance en soi. Ce sont d'excellentes manières de leur assurer, là où c'est possible, un accès à un emploi régulier car ils ont alors la preuve de leur expérience professionnelle dans le pays d'accueil et sont parfois en mesure de « démarcher » les employeurs pour faire connaître leurs compétences.

- **Les bases de données et autres instruments pour travailler en réseau facilitent l'établissement de partenariat et renforcent donc l'efficacité du processus d'adéquation entre les potentiels des demandeurs d'asile et les besoins du marché du travail**

Les outils de recherche de concordance se sont avérés être un moyen très efficace et d'un bon rapport coût/bénéfice pour promouvoir les compétences et qualifications particulières des demandeurs d'asile auprès des employeurs. Les outils développés dans le cadre des partenariats EQUAL ont augmenté leurs chances de trouver un emploi en présentant leurs profils à des employeurs ayant des besoins spécifiques de personnel.