

## **COMMENT LES EXPERIENCES D'EQUAL SUR LE THEME DEMANDEURS D'ASILE PEUVENT CONTRIBUER AU DEVELOPPEMENT DES POLITIQUES ?**

Le Conseil européen s'est engagé à développer et à appliquer un régime d'asile européen commun (CEAS). C'est à dire une législation et une coopération sur les aspects pratiques. Environ 5% des ressources d'EQUAL ont été centrées sur les stratégies novatrices de promotion de l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile. EQUAL est à la fois un programme de financement focalisé sur les approches innovantes et une plate-forme d'apprentissage mutuel et de coopération au niveau national, transnational et de l'UE. Les expériences menées dans le cadre d'EQUAL illustrent les opportunités d'influer sur l'agenda politique national et de l'UE.

### **1. LE PROBLEME**

Les débats sur les aspects relatifs à l'asile n'ont souvent pas pris la mesure de ce qui se passe réellement « sur le terrain ». L'expérience des partenariats EQUAL, les activités de coopération transnationale et la conférence thématique organisée à Dublin<sup>1</sup> illustrent bien les opportunités d'influer sur l'agenda politique national et de l'UE.

On peut distinguer grossièrement trois types d'instruments politiques permettant de poursuivre les objectifs de la politique de l'UE : la législation ; les programmes financés par l'UE ; les plateformes de coopération et d'échange d'expériences. Dans la pratique, ces instruments sont développés et appliqués en parallèle, mais les liens entre eux sont souvent inexistantes. Certaines activités, comme celles qui sont mises en œuvre dans le cadre d'EQUAL, peuvent renforcer les liens entre les différents instruments politiques.

Il existe d'importantes disparités entre les Etats membres sur le plan des réglementations affectant l'accès des demandeurs d'asile à l'orientation, l'éducation, la formation et l'emploi, ainsi que sur le plan de la prestation de services aux niveaux national et local. Il a donc été nécessaire d'utiliser de manière flexible les fonds d'EQUAL et les autres ressources disponibles.

### **2. IMPORTANCE DE LA POLITIQUE**

#### **2.1. LA DIMENSION EUROPEENNE DE LA QUESTION**

Depuis 1990, plus de 5 millions de demandeurs d'asile sont arrivés dans l'UE. On a enregistré un pic des arrivées en 1992 quand près de 600 000 demandes d'asile ont été déposées. Les Etats membres ont dû fournir une assistance aux demandeurs d'asile pendant la durée de traitement de leur demande d'asile. Le processus d'octroi de l'asile pouvant parfois prendre plus de cinq ans, il est nécessaire d'organiser un soutien continu et dans quelques cas, de longue durée. Néanmoins, pendant cette période d'attente, les demandeurs d'asile pourraient véritablement contribuer utilement à l'économie de leur pays d'accueil tant à court qu'à long terme.

#### **2.2. CADRE POLITIQUE DE L'UE**

EQUAL est une plate-forme d'apprentissage mutuel permettant de trouver de nouvelles manières d'atteindre les objectifs politiques de la Stratégie européenne pour l'emploi et de promouvoir

<sup>1</sup> Les demandeurs d'asile en Europe : les défis de l'intégration. 1<sup>er</sup> avril 2004

l'inclusion sociale et les processus antidiscriminatoires. Les activités relevant du thème Demandeurs d'asile, dont l'objectif est la promotion de l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile, établissent des liens avec le système d'asile européen commun (CEAS) et notamment avec la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. L'apport d'EQUAL à ces politiques est de présenter les résultats positifs des bonnes pratiques pour s'assurer qu'elles sont partagées à travers l'Europe.

Les conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999 réaffirment « *l'importance que l'Union et ses Etats membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile* » et conviennent qu'il faut « *travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève* ».

L'accord de janvier 2003 sur la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile a fourni un cadre de référence pour les activités du thème Demandeurs d'asile d'EQUAL. Ce thème est plus particulièrement focalisé sur les articles 11 et 12 qui demandent aux Etats membres de clarifier les droits des demandeurs d'asile en matière d'emploi et de formation professionnelle lors de la transposition de la directive avant février 2005. La conférence thématique<sup>2</sup> de l'UE a passé en revue les progrès accomplis au regard des différents aspects du CEAS. Bien que la plupart des lois envisagées soient déjà en place, dans la pratique la progression du CEAS est restée plutôt lente. Depuis Tampere, l'élan n'a pas été maintenu et les Etats membres ont eu tendance à « diluer » la législation pour refléter leurs propres intentions, ce qui se traduit par une harmonisation moindre que celle anticipée à l'origine. Le soutien enthousiaste initial des ONG envers le CEAS est aujourd'hui plus modéré. Avec le recul, il s'avère qu'il aurait peut-être mieux fallu que le processus de consultation, négociation et législation ait débuté par les « normes » les plus controversées, ainsi l'accord sur la directive aurait été conclu plus rapidement et aurait pu générer une amélioration des normes dans les Etats membres.

### **Fonds européen pour les réfugiés**

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a été créé sur la base des conclusions du sommet de Tampere. Son objectif est de soutenir et d'encourager les efforts faits par les Etats membres de l'UE dans le domaine de la réception des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en allouant des fonds pour l'accueil, l'intégration et le retour volontaire. Etabli en 1999, sa première phase s'est achevée à la fin de 2004. Le Conseil a conclu en juillet 2004 un accord sur une proposition pour une deuxième période<sup>3</sup>. Il est prévu que, pendant cette deuxième période, le FER se focalise davantage sur les activités transnationales et œuvre parallèlement à EQUAL, tout en étant attaché plus étroitement à l'harmonisation de la législation et à la politique d'asile européenne.

### **Prolongement de Tampere**

La communication récente sur le bilan de Tampere<sup>4</sup> a recommandé d'adopter le principe de solidarité pour parvenir à un meilleur équilibre entre les efforts faits par les Etats membres en matière d'accueil des réfugiés et des personnes déplacées. Il faudra également mettre en place une approche fondée sur le partenariat et la coopération avec les pays tiers d'origine et de transit, ainsi qu'avec les Etats membres de dépôt de la demande d'asile et de destination.

## **2.3. DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE NATIONALE**

Dans plusieurs Etats membres, les développements des politiques révèlent une approche de plus en plus restrictive de la fourniture d'accès des demandeurs d'asile à l'éducation, la formation et l'emploi. Ces développements constituent un véritable défi pour ceux qui travaillent avec les

---

<sup>2</sup> Les demandeurs d'asile en Europe : les défis de l'intégration. 1<sup>er</sup> avril 2004

<sup>3</sup> Proposition de décision du conseil établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010, COM (2004) 102

<sup>4</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Espace de liberté, de sécurité et de justice : Bilan du programme de Tampere et futures orientations SEC(2004)680 et SEC (2004)693 02-06-2004

demandeurs d'asile et montrent combien il est important de faire connaître les bénéfices de l'élargissement de l'accès et des services au-delà des normes minimales définies.

### 3. NOUVELLES SOLUTIONS : BONNES PRATIQUES D'EQUAL

---

#### 3.1. INFLUER SUR L'AGENDA POLITIQUE

L'objectif premier d'EQUAL est le *mainstreaming*, c'est-à-dire l'intégration des leçons politiques et pratiques émergentes dans les politiques nationales. Les intervenants y sont parvenus au niveau horizontal lorsque d'autres professionnels ont adopté des pratiques et des approches soit pour des activités concernant directement les demandeurs d'asile, soit dans des domaines afférents.

Il existe également des exemples de *mainstreaming* vertical. Il semblerait que les messages émanant d'EQUAL sont entendus par les décideurs politiques et autres acteurs au niveau local, régional et national. Les partenariats EQUAL ont réussi à inscrire leurs résultats et leurs inquiétudes en bonne place dans les différents agendas politiques, en organisant, par exemple, des partenariats stratégiques nationaux et des « tables rondes » impliquant les décideurs et en joignant leurs forces avec les réseaux thématiques nationaux établis en vue du *mainstreaming* à l'échelle nationale.

En Suède, des recommandations ont été faites sur la manière de modifier les politiques nationales à partir de l'expérience de quatre partenariats EQUAL et d'autres activités sur le terrain<sup>5</sup>. Un partenariat EQUAL en Allemagne est impliqué dans le transfert et la communication des bonnes pratiques grâce à la création d'un réseau<sup>6</sup>.

En Italie où la politique de l'asile est moins développée, un partenariat EQUAL était centré sur l'augmentation de la capacité institutionnelle grâce à une formation des agents des autorités locales visant à améliorer la mise en œuvre des politiques<sup>7</sup>. En Irlande, un partenariat EQUAL a

---

<sup>5</sup> Le RTN suédois a adressé au gouvernement suédois ses recommandations pour le développement de la politique nationale qui étaient fondées sur les expériences des programmes d'EQUAL, du FER, et du fonds national du Comité suédois pour la migration. Les principales recommandations sont les suivantes :

- L'introduction, pour une période d'essai, de médiateurs de santé possédant des compétences linguistiques et culturelles afin de promouvoir la santé des demandeurs d'asile.
- La fourniture de services bien définis et bien ciblés aux demandeurs d'asile, qui tiennent compte de leur niveau d'instruction et de leur expérience professionnelle, afin de faciliter leur intégration sur le marché du travail.
- L'élaboration d'instruments de validation adaptés spécialement pour faciliter l'insertion ou le rapatriement des demandeurs d'asile.
- L'application d'un programme commun pour le développement des compétences sur le modèle de l'approche utilisée par le PDD ReKOMP.
- L'établissement d'un forum ou d'un groupe de travail, composé de représentants des ministères concernés, dont la mission est d'analyser et de mettre en œuvre les expériences et recommandations des projets en ce qui concerne le CEAS et les politiques des autres Etats membres.

<sup>6</sup> TransSPuk : (Transfert de langues et de cultures dans les secteurs des soins et de la santé, Allemagne) a initié un nouveau dispositif de formation constitué de deux années de cours théoriques et d'une année de stage sur le terrain. Le but est de former des demandeurs d'asile/réfugiés afin qu'ils deviennent des médiateurs linguistiques et culturels pour les services sociaux et de santé. Pour transférer et communiquer les bonnes pratiques, TransSPuk collabore avec différentes institutions : les services municipaux, les organismes de protection sociale, les services de santé, les organisations de médecins et le BIBB (l'institution chargée d'identifier les nouveaux métiers et domaines d'activité professionnelle). Ils ont identifié et contacté les différents acteurs en vue d'établir un réseau qui leur permet d'influer sur la politique.

<sup>7</sup> Le PDD Integ.r.a s'inscrit dans la continuité des interventions du programme d'asile national visant à former les personnels des autorités locales. Les fonctionnaires municipaux chargés de la gestion des cellules Integ.r.a. locales sont formés aux différentes compétences nécessaires pour s'occuper des demandeurs d'asile/réfugiés. L'objectif du PDD est de créer une petite structure permanente dans chaque commune. Armés de telles compétences, les agents

mis en place un sous-groupe chargé du transfert des leçons vers les agences publiques<sup>8</sup>. Au Royaume-Uni, un partenariat EQUAL applique une stratégie de séminaires régionaux et nationaux cofinancés par une agence nationale pour faire passer les principaux messages politiques<sup>9</sup>.

### 3.2. L'APPRENTISSAGE MUTUEL TRANSNATIONAL ALIMENTE LA POLITIQUE

Les activités expérimentées dans le cadre du thème demandeurs d'asile mettent en évidence les bénéfices qu'il y a à pouvoir comparer et apprendre des expériences menées à travers les Etats membres. Les Etats membres sont confrontés à des défis similaires et partagent les mêmes engagements et obligations de mettre en œuvre le CEAS. Cependant, les contextes réglementaires et institutionnels sont très différents. Ces circonstances créent un terreau fertile pour la coopération et l'identification de solutions politiques applicables dans différents contextes. L'accent mis sur les activités transnationales au sein d'EQUAL constitue les fondements d'une coopération « de la base vers le sommet » et d'une identification des bonnes pratiques qui permettront de faire progresser le CEAS.

Le groupe de travail sur les audits de compétences était un exemple inédit de collaboration transfrontalière entre des partenariats et des experts de différents Etats membres<sup>10</sup>. Il existe 13 partenariats transnationaux relevant du thème Demandeurs d'asile qui ont généré des résultats et des produits intéressants. La coopération transnationale permet une compréhension et une connaissance accrues des différents contextes nationaux et des conséquences de ceux-ci sur l'intégration des demandeurs d'asile. De nombreux ACT ont réalisé des études et des recherches comparatives sur la question et certains préparent actuellement des recommandations et des propositions sur la manière dont on pourrait les harmoniser ou du moins s'y adapter, à la lumière notamment des développements du CEAS.

Un autre résultat positif important des activités transnationales est l'opportunité qu'elles offrent d'échanger directement des expériences et des produits. Les partenariats transnationaux organisent des rencontres, séminaires et conférences en vue de discuter et de promouvoir leurs méthodes et leurs approches, tant au sein du partenariat qu'à destination d'un plus vaste public. Ces échanges concernent par exemple les audits de compétences, les relations avec les employeurs, l'établissement de réseaux et les méthodes d'enseignement et de formation. Un vaste ACT a réalisé une recherche comparative dont les résultats ont permis de préparer des recommandations pour les acteurs institutionnels tant nationaux qu'europeens<sup>11</sup>.

---

des administrations publiques ont un tableau plus clair de la situation et sont en mesure de mieux coordonner et gérer les ressources et de planifier des interventions plus efficaces pour les bénéficiaires.

<sup>8</sup> Le PDD SONAS en Irlande a mis en place un sous-groupe comprenant les agences publiques et les ONG pour assurer un transfert des leçons du projet tant au niveau horizontal (i.e. vers les autres ACT, PDD et ONG) que vertical (i.e. vers les agences institutionnelles).

<sup>9</sup> Les résultats d'ASSET au Royaume-Uni seront partagés avec les professionnels et les décideurs institutionnels en 2004 et 2005. Des séminaires régionaux sont prévus pour disséminer les bonnes pratiques. Un programme de *mainstreaming* doit être cofinancé par une grande agence nationale (le *Learning and Skills Council*) qui est déjà en charge du *mainstreaming* au niveau national pour les aspects liés à l'éducation et la formation des demandeurs d'asile.

<sup>10</sup> Les Audits de compétences sont examinés en détail dans une note politique distincte.

<sup>11</sup> ASPIRE! est le plus vaste partenariat du thème demandeurs d'asile d'EQUAL. Ses recherches comparatives sur les politiques sont articulées en trois volets : santé ; éducation et emploi ; orientation et construction de capacité. Le groupe sur l'éducation et l'emploi a travaillé à un modèle d'inscription des demandeurs d'asile à des programmes de formation et d'insertion professionnelle. L'analyse portait sur les différentes étapes par lesquelles doivent passer les demandeurs d'asile avant d'obtenir un stage (ex. introduction, évaluation, obtention du stage) et examinait les effets de ces trois étapes sur leur insertion et leur capacité d'action. Le groupe sur la santé a exploré les systèmes de santé et de soins, ainsi que leur accessibilité pour les demandeurs d'asile dans différents pays, y compris les aspects liés à l'égalité entre les sexes, aux droits de l'homme et à l'emploi. Chaque groupe de travail a présenté ses résultats qui ont ensuite été discutés avec tous les membres du partenariat transnational.

### **3.3. ORGANISER DES FORUMS D'ÉCHANGE POUR CONSOLIDER LES EXPERIENCES ET INFORMER LA POLITIQUE**

En rapprochant les acteurs représentant les différents niveaux de politique et de législation et en leur faisant prendre conscience de la réalité sur le terrain, on peut fortement accroître l'influence de telles expériences pratiques. Lors de la conférence thématique<sup>12</sup> EQUAL, les acteurs institutionnels présents ont passé au crible l'expérience concrète des partenariats au sein d'EQUAL. Il s'est dégagé de la conférence les points suivants :

- Les audits de compétences ont le mérite d'occuper et d'impliquer les demandeurs d'asile, tout en assurant que leurs qualifications formelles et informelles sont prises en compte lors de l'examen de leurs options en matière d'éducation, de formation et de travail. Ils peuvent être réalisés à des coûts raisonnables et ont été appliqués avec succès dans différents contextes nationaux au sein de l'UE.
- La coordination des services destinés aux demandeurs d'asile est fondamentale. EQUAL a aidé les partenariats à utiliser la technologie de l'information et de la communication (TIC) pour optimiser les maigres ressources disponibles pour l'intégration des demandeurs d'asile en Grèce.
- L'acquisition de la langue est une étape essentielle vers l'insertion sociale des demandeurs d'asile. En alliant enseignement de la langue et formation professionnelle, un partenariat autrichien a accéléré le processus d'apprentissage pour de jeunes Africains demandeurs d'asile.
- Lorsque les demandeurs d'asile n'avaient pas accès à l'emploi, l'observation au poste de travail s'est avéré bénéfique tant pour le demandeur d'asile que pour la communauté d'accueil. Elle a permis aux employeurs de reconnaître et éventuellement de réaliser les bénéfices du recrutement de demandeurs d'asile ou de réfugiés.

Les partenariats ont travaillé de manière constructive au niveau transnational à travers les divers contextes législatifs et institutionnels nationaux. En dépit de ces variations, on a pu tirer des leçons des pratiques fonctionnant dans un contexte et les appliquer dans un autre. En fait, les variations et aspirations nationales pour une harmonisation éventuelle et une amélioration des normes constituent des arguments puissants en faveur de l'apprentissage mutuel transnational.

### **3.4. UTILISER LES RESSOURCES D'EQUAL POUR COMPLETER D'AUTRES DOTATIONS**

L'expérience des PDD montre la complémentarité et la flexibilité avec laquelle les ressources d'EQUAL ont été utilisées. Les réglementations affectant l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile varient d'un Etat membre à l'autre, ce qui est aussi le cas des services disponibles offerts par le secteur public ou les ONG. Dans ces circonstances, il a fallu déployer les ressources d'EQUAL de manière à compléter d'autres programmes de l'UE tels que les activités du FER ou les interventions nationales et régionales. En fait, les ressources d'EQUAL ont joué un rôle de catalyseur en rapprochant les agences concernées et en aidant à assurer coopération et coordination dans un domaine de la politique qui se caractérise par le remaniement des réglementations et les fluctuations significatives du besoin en services.

## **4. MESSAGES DE POLITIQUE :**

---

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

- Il est nécessaire de tisser des liens plus étroits entre ce qui se passe sur le terrain, les signes de ce qui marche et dans quelles circonstances, le cadrage et la mise en œuvre de la législation. Il faut assurer un suivi de la mise en œuvre des directives agréées, en particulier de la directive relative à des normes minimales pour les conditions d'accueil

---

<sup>12</sup> Les demandeurs d'asile en Europe : les défis de l'intégration. 1<sup>er</sup> avril 2004

qui affecte le plus directement l'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile, et réaliser une évaluation une fois qu'elles sont en vigueur. Le cas échéant, on peut suggérer des modifications à la lumière des expériences pratiques et des bénéfices émanant des initiatives et des politiques améliorant les normes minimales.

- Il faudrait améliorer les mécanismes pour intégrer les expériences concrètes dans l'élaboration des politiques pour montrer où, à la lumière des expériences acquises par EQUAL, il faut modifier la politique. Ces mécanismes peuvent prendre la forme par exemple de conférences ou autres réunions axées sur l'échange, mais une approche plus systématique serait nécessaire pour assurer des relations permanentes entre les pratiques et les politiques.
- Il est nécessaire de collecter davantage d'évidences sur les coûts et les bénéfices des activités qui favorisent l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile, grâce à des évaluations permanentes.

### **Autorités nationales**

- Avec le thème Demandeurs d'asile, il est nécessaire de rappeler en permanence l'objectif politique sous-jacent, c'est-à-dire l'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile.
- Le cadre politique du CEAS associé aux différences persistantes entre les contextes nationaux offrent d'intéressantes opportunités pour que l'apprentissage mutuel transnational serve de base aux leçons de *mainstreaming* à l'échelle nationale.