

---

# L'emploi et le bien-être social des demandeurs d'asile et des réfugiés

---

Sélection d'États membres de l'Union

---



## ANALYSE APPROFONDIE

---

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteurs: Eva-Maria Poptcheva and Andrej Stuchlik  
avec contributions de Piotr Bakowski, Alexandra Gatto,  
Detelin Ivanov, Ingeborg Odink, et Irene Peñas Dendariena

**Service de recherche pour les députés**

Décembre 2015 — PE 572.784

**FR**  
(or. EN)

Cette publication présente un aperçu du dispositif juridique international et européen encadrant le droit au travail et l'accès aux aides sociales pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Nous examinerons la législation et les pratiques en vigueur dans huit États membres, ainsi que l'impact des demandeurs d'asile et des réfugiés sur l'économie, et les perspectives d'emploi pour ceux-ci dans l'UE.

Ce document a été produit à la demande d'un membre du Comité européen des régions, dans le cadre de l'accord de coopération entre le Parlement et le Comité.

PE 572.784

ISBN 978-92-823-8392-6

doi:10.2861/483533

QA-04-15-858-FR-N

Manuscrit original en anglais achevé en décembre 2015.

Traduction achevée en janvier 2016.

### **Clause de non-responsabilité et droits d'auteur**

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2015.

Crédits photographiques: © doom.ko / Fotolia.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

## SYNTHÈSE

Dans une Union européenne sans frontières intérieures, l'harmonisation des normes nationales d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés vise non seulement à garantir des conditions de vie dignes pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale, mais également à prévenir les mouvements secondaires à l'intérieur de l'Union vers les États membres offrant de meilleures conditions d'accueil, qui donnent lieu à un phénomène d'«asylum shopping» et à une surcharge des systèmes d'asile de certains États membres. Plusieurs des instruments qui composent le régime d'asile européen commun de 2013, notamment la directive relative aux conditions d'accueil, cherchent à remédier à ce problème, mais ils laissent aux États membres une grande marge d'appréciation en ce qui concerne le contenu substantiel des droits pouvant être revendiqués par les demandeurs d'asile et les réfugiés dans leur État membre d'accueil. Les problèmes qui résultent des différences entre les normes d'accueil ont également une importance dans le contexte des initiatives actuelles de transfert des demandeurs d'asile de certains États membres situés aux frontières de l'Union, notamment l'Italie et la Grèce, pour les réinstaller dans d'autres États membres, vu la réticence de nombreux demandeurs d'asile à être transférés vers des pays dans lesquels ils bénéficieront d'après eux de conditions d'accueil moins favorables que dans certains autres.

L'analyse des conditions d'accueil nationales des demandeurs d'asile dans huit États membres révèle qu'il existe en effet des différences entre les normes appliquées par les États membres, à la fois en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi, et en ce qui concerne l'accès aux aides sociales. Cependant, en règle générale, les différences entre les niveaux des prestations proposées aux demandeurs d'asile correspondent aux différences entre les niveaux de vie dans les États membres concernés. Les obstacles pratiques à l'efficacité du droit au travail pour les demandeurs d'asile et les réfugiés sont communs à tous les États membres: parmi ceux-ci il y a le fait que les employeurs ignorent que ces deux groupes peuvent travailler légalement, le niveau insuffisant des connaissances linguistiques, l'absence de certificats et de diplômes justifiant des compétences spécialisées, et le fait que les demandeurs d'asile vivent dans des centres d'accueil souvent situés dans des régions éloignées des centres économiques.

Les bénéficiaires de la protection internationale jouissent de manière générale des mêmes droits que les citoyens du pays d'accueil en matière d'accès à l'emploi et aux aides sociales, bien que certains États membres appliquent certaines restrictions au marché du travail ou à la libre circulation de ceux qui dépendent de l'aide sociale.

D'un point de vue économique, l'augmentation des dépenses publiques à court terme fait actuellement l'objet d'une grande attention. Pourtant, de nombreuses études comparatives et données chronologiques permettent de penser qu'à long terme, les vagues de réfugiés et de migrants ont un effet neutre ou légèrement positif sur les finances publiques. Même si les perspectives sur le marché du travail demeurent médiocres pour les nouveaux arrivants, les bénéfices à long terme dépasseront vraisemblablement les dépenses qui leur auront été consacrées.

L'un des facteurs essentiels est l'accessibilité des marchés du travail pour les demandeurs d'asile. Afin de garantir celle-ci, il est nécessaire de continuer à étudier la possibilité de raccourcir la période de transition pendant laquelle ces personnes n'ont pas accès au marché du travail. Même si peu de données fiables sont disponibles concernant les niveaux de qualification, l'expérience acquise permet de penser qu'un potentiel important demeure inexploité et que la surqualification est donc un sérieux

problème à résoudre. Les populations de migrants dans l'Union ont plus de deux fois plus de chances d'être sans emploi que la population générale. Un des indicateurs permettant de mesurer la réussite de l'intégration des migrants est le taux d'emploi. En France, aux Pays-Bas, en Suède et, dans une moindre mesure, en Allemagne, la différence entre les citoyens des pays tiers et les travailleurs locaux est plus prononcée qu'en Bulgarie, en Italie et en Pologne.

**TABLE DES MATIÈRES**

1. Introduction .....	4
1.1. Le régime d'asile européen commun .....	4
1.2. Normes d'accueil nationales et mouvements secondaires à l'intérieur de l'Union.....	5
2. Cadre juridique international: la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés.....	6
3. Cadre juridique de l'Union.....	8
3.1. Demandeurs d'asile .....	8
3.2. Bénéficiaires de la protection internationale.....	11
4. Situation dans une sélection d'États membres de l'Union.....	12
4.1. Bulgarie.....	12
4.2. France .....	14
4.3. Allemagne.....	17
4.4. Italie .....	20
4.5. Pays-Bas.....	23
4.6. Pologne.....	26
4.7. Espagne.....	29
4.8. Suède .....	32
5. Effets économiques de la migration.....	34
6. Perspective d'emploi pour les demandeurs d'asile et les réfugiés .....	35
6.1. Demandeurs d'asile .....	35
6.2. Réfugiés et migrants légaux .....	36
7. Remarques de conclusion.....	40
8. Références principales.....	42

## 1. Introduction

### 1.1. Le régime d'asile européen commun

L'afflux de demandeurs d'asile vers l'Union a connu une augmentation régulière, atteignant un niveau sans précédent au cours des dernières années et des derniers mois. Les demandeurs d'asile risquent leur vie au cours de voyages périlleux vers l'Europe et poursuivent souvent leur route à l'intérieur de l'Union une fois ses frontières franchies. Le régime d'asile européen commun (RAEC), achevé en 2013, vise à éliminer les différences de traitement considérables entre les demandeurs d'asile dans l'Union, afin d'empêcher que la distribution de la charge entre les États membres soit trop déséquilibrée. Bien que la première phase du RAEC n'ait prévu que l'adoption de normes minimales, sa deuxième phase visait à renforcer la convergence entre les États membres, notamment en matière de garanties procédurales et de conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Graphique 1 – Demandes d'asile dans l'UE-28, en milliers



Source des données: Eurostat.

Cinq actes législatifs constituent le RAEC de 2013<sup>1</sup>: la directive «qualification» (2011)<sup>2</sup>, la directive sur les procédures d'asile<sup>3</sup>, la directive relative aux conditions d'accueil<sup>4</sup>, le règlement Dublin III<sup>5</sup>, et le règlement Eurodac<sup>6</sup>.

Bien que le Traité de Lisbonne fournisse la base juridique d'un régime d'asile européen commun comportant entre autres «un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union» (article 78, paragraphe 2, alinéa a) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou TFUE), le RAEC ne définit pas un **statut d'asile pour toute l'Union**. Le système d'asile de l'Union confie plutôt aux États membres individuels la responsabilité du traitement des demandes d'asile, y compris l'obligation d'offrir une protection au réfugié concerné en cas de décision positive<sup>7</sup>.

Afin d'éviter que les demandeurs d'asile se déplacent d'État en État et pratiquent «l'asylum shopping» (qui consiste à choisir l'État membre proposant les conditions d'asile les plus favorables), le RAEC vise à harmoniser les critères d'octroi du statut

<sup>1</sup> E.-M. Poptcheva, [«EU legal framework on asylum and irregular immigration 'on arrival'»](#), EPRS, Service de recherche pour les députés, mars 2015.

<sup>2</sup> [Directive 2011/95/UE](#), JO L 337 du 20 décembre 2011, p. 9.

<sup>3</sup> [Directive 2013/32/UE](#), JO L 180 du 29 juin 2013, p. 60.

<sup>4</sup> [Directive 2013/33/UE](#), JO L 180 du 29 juin 2013, p. 96.

<sup>5</sup> [Règlement \(UE\) n° 604/2013](#), JO L 180 du 29 juin 2013, p. 31.

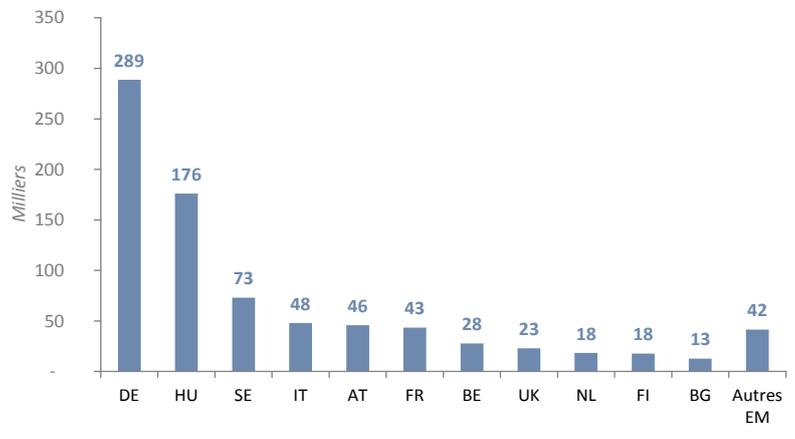
<sup>6</sup> [Règlement \(UE\) n° 603/2013](#), JO L 180 du 29 juin 2013, p. 1.

<sup>7</sup> M. Mouzourakis, [«We need to talk about Dublin. Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union»](#), Refugees Studies Centre, Oxford Department of International Development, 2014, p. 5.

d'asile au sein de l'Union, ainsi que le traitement des demandeurs d'asile dans les différents États membres.

Les règles de Dublin, en vertu desquelles le premier État membre dans lequel un demandeur d'asile est entré est responsable par défaut de l'examen de sa demande de protection internationale, représentent un fardeau considérable pour les États membres situés aux frontières de l'Union. La surcharge des systèmes d'asile de certains pays a conduit à la détérioration des conditions de vie des demandeurs d'asile,

**Graphique 2 – Demandes d'asile par État membre, en milliers, janvier-septembre 2015**



ainsi qu'à un recul des taux d'acceptation des demandes d'asile. Les demandeurs d'asile qui choisissent donc de se rendre dans un autre État membre proposant de meilleures conditions d'accueil seront renvoyés vers le premier État membre dans lequel ils sont entrés, à moins que le système d'asile de celui-ci ne présente des lacunes systémiques<sup>8</sup>. Cependant, ces demandeurs d'asile renvoyés vers leur pays d'arrivée répètent souvent leurs tentatives de se rendre dans un État membre dont ils considèrent qu'il offre de meilleures perspectives d'accès à l'emploi et aux aides sociales, tandis que d'autres facteurs tels que le taux d'emploi ou la présence de communautés nationales jouent également un rôle important<sup>9</sup>.

#### Glossaire

Les **bénéficiaires de la protection internationale** sont d'une part les réfugiés au sens de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés, et d'autre part les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ces derniers ne sont pas considérés comme des réfugiés, mais il y a de bonnes raisons de penser que s'ils étaient rapatriés dans leur pays d'origine, ils seraient exposés à un risque réel de subir des atteintes graves telles que définies dans la directive qualification» de l'Union.

Les **demandeurs d'asile** sont les personnes qui ont demandé une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) et dont la demande est en attente de décision.

## 1.2. Normes d'accueil nationales et mouvements secondaires à l'intérieur de l'Union

Le RAEC n'est pas parvenu à apporter de solution durable à ces problèmes. Dans une Union européenne sans frontières intérieures, l'harmonisation des normes nationales d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés vise non seulement à garantir des conditions de vie dignes pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale, mais également à empêcher les mouvements secondaires à

<sup>8</sup> CJUE, [C-411/10](#), *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, 21.12.2011. Voir aussi M. Garlick, «Protecting rights and courting controversy: leading jurisprudence of the European courts on the EU Dublin Regulation», in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, pp. 192-210.

<sup>9</sup> Voir J.-P. Brekke, G. Brochmann, «Stuck in transit: secondary migration of asylum seekers in Europe, national differences, and the Dublin Regulation», in *Journal of Refugee Studies* 2015, 28(2), pp. 145-162.

l'intérieur de l'Union vers les États membres qui proposent de meilleures conditions d'accueil.

Le premier objectif de la législation de l'Union sur les normes d'accueil est motivé par l'obligation de **garantir les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés** conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union (article 1 sur la dignité humaine et article 18 sur le droit d'asile). Bien entendu, le respect des droits (secondaires) liés au statut de demandeur d'asile et de réfugié est nécessaire pour pouvoir faire usage de façon effective de son droit de demander à bénéficier de la protection internationale<sup>10</sup>.

Ce premier objectif contribue à la réalisation du deuxième objectif de l'harmonisation (ou du moins à s'en rapprocher) des conditions d'accueil, qui est de **limiter les mouvements secondaires** en offrant justement des conditions de vie comparables dans tous les États membres<sup>11</sup>. La réalisation de ce deuxième objectif est toutefois rendue difficile par l'adoption de directives cherchant à obtenir un niveau minimal d'harmonisation entre les États membres, et qui

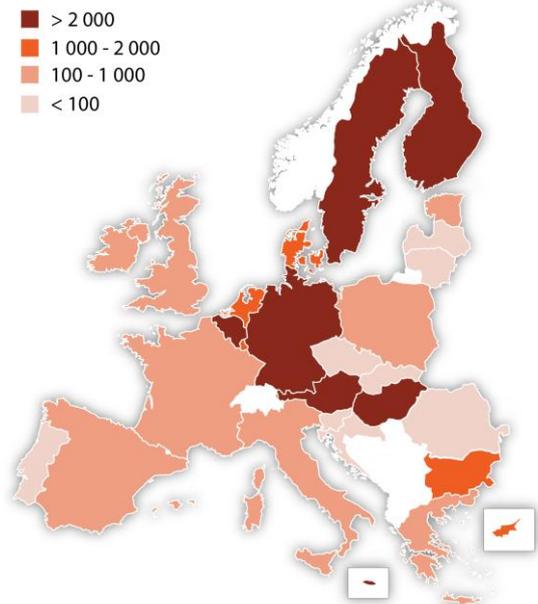
leur laissent la possibilité de proposer des conditions plus favorables. De plus, les dispositions relatives aux conditions d'accueil laissent le contenu des droits consentis à l'appréciation des États membres, pourvu qu'ils respectent le principe d'égalité de traitement avec certaines catégories de titulaires de droits dans le contexte national (citoyens du pays concerné ou citoyens des pays tiers y séjournant légalement). Cette approche centrée sur l'égalité de traitement est donc basée sur les normes de protection qui existent déjà dans chaque État membre.

Les problèmes qui résultent des différentes normes d'accueil ont également une importance dans le contexte des initiatives actuelles de transfert des demandeurs d'asile se trouvant en Italie et en Grèce vers d'autres États membres<sup>12</sup>, vu la réticence de nombreux demandeurs d'asile à être transférés vers des États membres qui leur offriront d'après eux des conditions d'accueil moins favorables que certains autres.

## 2. Cadre juridique international: la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés

La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés<sup>13</sup> est le principal instrument juridique du droit international des réfugiés. Tous les États membres de

**Graphique 3 – Demandes d'asile par million d'habitants, janvier-septembre 2015**



Source des données: Eurostat.

<sup>10</sup> S. Peers, V. Moreno-Lax, M. Garlick, E. Guild (éd.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, second revised edition, Vol. 3 Asylum Law, Brill Nijhof, 2015, p. 501.

<sup>11</sup> Sur les différents objectifs sous-jacents de la politique de l'Union en matière d'asile, voir: V. Moreno-Lax, «Life after Lisbon: EU asylum policy as a factor of migration control», in *EU security and justice law*, D. Acosta Arcarazo, C.C. Murphy (éd.), Hart Publishing, 2014, p. 149.

<sup>12</sup> D. Ivanov, «[Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU](#)», dossier du SRPE, 2015.

<sup>13</sup> [Convention de 1951 et protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés](#).

l'Union l'ont ratifiée. Bien que l'Union européenne ne soit pas partie à cette convention, la charte des droits fondamentaux de l'Union (articles 18 et 19, paragraphe 2) et les traités (article 78 du TFUE) prévoient que le droit d'asile doit être accordé conformément à la convention. La Convention de 1951 définit le statut de réfugié, ainsi que le principe de non-refoulement et les droits liés à ce statut. Elle fixe des normes minimales de traitement des réfugiés, sans préjudice d'un traitement plus favorable par les États qui le souhaitent. En plus de droits tels que l'accès aux tribunaux et à l'enseignement et la liberté de circulation, la convention reconnaît également aux réfugiés des droits économiques, ceux-ci étant des outils nécessaires pour faciliter la jouissance des droits consentis par la convention. Les réfugiés ont progressivement accès au marché du travail et aux prestations de sécurité sociale, en fonction de la durée de leur séjour et de leur intégration dans la société d'accueil.

L'accès au travail est accordé aux réfugiés qui résident légalement sur le territoire de l'État concerné. Selon certains, dans ce contexte, **un réfugié «résidant légalement»** dans le pays est une personne à laquelle les autorités nationales ont attribué le statut de réfugié<sup>14</sup>. Les États soulignent alors souvent qu'il n'est pas certain que les demandeurs d'asile deviendront des réfugiés et donc des résidents à long terme et font valoir que l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail pourrait devenir un facteur attirant les migrants économiques<sup>15</sup>. Pour d'autres, **les demandeurs d'asile** qui ont introduit une demande sont également autorisés à rester sur le territoire de l'État d'accueil, et devraient donc être considérés comme résidant légalement au sens de la convention<sup>16</sup>. Dans ce contexte, une résolution<sup>17</sup> de 2014 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé aux États membres de permettre aux demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail en attendant qu'une décision soit prise à leur sujet. Selon cette résolution, le droit au travail est particulièrement important pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, parce qu'il peut renforcer leur sentiment de dignité ainsi que le respect et l'estime de soi, et parce qu'il leur permet de devenir autonomes et de subvenir à leurs besoins financiers. Cependant, les experts s'accordent uniquement à dire que le séjour légal devrait être confirmé quand la procédure de demande d'asile se trouve injustement prolongée<sup>18</sup>. La convention n'accorde pas explicitement aux demandeurs d'asile le droit de travailler, et elle n'interdit pas non plus l'imposition de certaines restrictions liées à l'emploi (emploi limité à certains secteurs particuliers, limitation du temps de travail, etc.) ni le recours à des examens du marché du travail (accordant la priorité à d'autres catégories de travailleurs).

Même si, en ce qui concerne certains droits tels que la liberté de religion, l'accès à la justice et à l'enseignement primaire, les réfugiés bénéficient du même traitement que les citoyens, leur accès au marché du travail est soumis aux **mêmes conditions que celles qui concernent les ressortissants étrangers** (article 17). Cela signifie que si les ressortissants étrangers ont besoin d'un permis de travail pour trouver un emploi, le

---

<sup>14</sup> [Michigan Guidelines on the right to work](#), University of Michigan, 2010, paragraphe 8.

<sup>15</sup> [Rapport](#) de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Les réfugiés et le droit au travail*, rapporteur Christopher Chope (Royaume-Uni), document n° 13462, 24 mars 2014, p. 11.

<sup>16</sup> J.-C. Hathaway, [«The Rights of Refugees under International Law»](#), Cambridge University Press, 2005, p. 730.

<sup>17</sup> [Résolution 1994 \(2014\)](#) du 11 avril 2014.

<sup>18</sup> Rapport du Conseil de l'Europe, *Les réfugiés et le droit au travail*, *op. cit.*, p. 6.

même permis sera exigé des réfugiés ne faisant pas l'objet d'une dispense explicite<sup>19</sup>. Cependant, les mesures restreignant l'accès des étrangers au marché du travail pourraient ne pas s'appliquer aux réfugiés qui résident dans le pays concerné depuis **trois ans** ou dont le conjoint ou l'enfant est citoyen de ce pays (article 17, paragraphe 2). Les réfugiés et les demandeurs d'asile<sup>20</sup> jouissent aussi du droit d'exercer une profession non salariée, aux mêmes conditions que les ressortissants des pays étrangers, dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat et du commerce (article 18). Il en va de même pour l'exercice des professions libérales, pour les réfugiés titulaires d'un diplôme reconnu par les autorités compétentes de l'État d'accueil (article 19).

Bien que les réfugiés soient traités comme des ressortissants étrangers en ce qui concerne l'accès à l'emploi, ils bénéficient du **même traitement que les nationaux** en ce qui concerne les conditions de travail telles que la rémunération, les allocations familiales, la durée du travail, les heures supplémentaires, les congés, l'âge minimal d'admission à l'emploi, l'apprentissage et la formation (article 24, paragraphe 1). En revanche, l'égalité de traitement en ce qui concerne la sécurité sociale (prestations liées aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à l'invalidité, à la vieillesse, au décès et au chômage) peut être limitée dans certaines circonstances, notamment en ce qui concerne les prestations non contributives [article 24, paragraphe 1, alinéa b), ii)].

La convention comporte également une disposition concernant l'égalité de traitement entre les réfugiés et les étrangers en matière de logement, «dans la mesure où cette question tombe sous le coup des lois et règlements ou est soumise au contrôle des autorités publiques» (article 21).

Il est à noter que ces droits secondaires garantis aux réfugiés par la convention (le droit d'asile étant un droit primaire) sont des droits garantissant une **égalité de traitement** et non un certain niveau de vie minimal. Les États jouissent donc d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne le contenu substantiel de ces droits, et ceci conduit à l'émergence de normes divergentes.

## 3. Cadre juridique de l'Union

### 3.1. Demandeurs d'asile

#### 3.1.1. Normes en matière de conditions d'accueil

L'article 78, paragraphe 2, alinéa f) du TFUE confie au législateur de l'Union la responsabilité d'adopter «des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire». L'acte législatif principal relatif aux droits des demandeurs d'asile, qui sont distincts du droit d'asile proprement dit, est la directive relative aux conditions d'accueil, révisée en 2013 lors de la deuxième phase du RAEC. Cette directive fixe des normes relatives à l'accueil des personnes demandant une protection internationale dans les États membres, ces normes n'étant toutefois pas

---

<sup>19</sup> P. Weis, Travaux préparatoires et [commentaire](#) de l'article 17 de la convention de l'ONU relative au statut des réfugiés.

<sup>20</sup> Les demandeurs d'asile ne sont pas considérés comme «résidant régulièrement» dans le pays concerné mais comme étant «légalement présents» au sens de la convention, et certains des droits consentis par celle-ci leur sont donc également applicables.

communes ou uniformisées, mais plutôt, au mieux, des **normes comparables**<sup>21</sup> permettant aux États membres d'introduire ou de conserver des dispositions favorables tant qu'elles sont compatibles avec la directive (article 4). La directive contient des dispositions relatives, entre autres, à la détention, à l'accès au marché du travail, à l'alimentation, au logement et aux aides financières.

La directive relative aux conditions d'accueil s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui présentent une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou les zones de transit (article 3, paragraphe 1). De plus, elle s'applique à tous les stades et à tous les types de procédures relatives aux demandes de protection internationale, aussi longtemps qu'ils sont autorisés à rester sur le territoire des États membres en tant que demandeurs (considérant 8), ainsi qu'aux demandeurs d'asile en attente de transfert conformément au règlement de Dublin, puisqu'ils sont autorisés pendant ce temps à rester sur le territoire de l'État membre dans lequel ils ont déposé leur demande<sup>22</sup>.

Bien que les dispositions du règlement de Dublin s'appliquent à tous les États membres et aux pays associés à l'espace Schengen (Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein), la directive relative aux conditions d'accueil ne s'applique pas aux pays associés à l'espace Schengen, à l'Irlande, au Danemark et au Royaume-Uni, bien que ce dernier continue d'appliquer l'ancienne directive relative aux conditions d'accueil.

La date limite de transposition de la directive relative aux conditions d'accueil était le 20 juillet 2015. Le 23 septembre 2015, la Commission européenne a envoyé des lettres de notification officielle (procédure d'infraction en vertu de l'article 258 du TFUE) à 19 États membres<sup>23</sup> pour n'avoir pas communiqué les mesures prises à l'échelle nationale pour transposer pleinement la version révisée de la directive relative aux conditions d'accueil<sup>24</sup>.

### 3.1.2. Accès à l'emploi

La directive relative aux conditions d'accueil prévoit que les demandeurs d'asile peuvent accéder au marché du travail de l'État d'accueil, à la condition exclusive qu'après une période de **neuf mois** l'autorité compétente n'ait rendu aucune décision en première instance concernant leur demande d'asile et que le retard ne puisse être imputé au demandeur (article 15, paragraphe 1 de la directive relative aux conditions d'accueil). La directive révisée raccourcit la période d'attente de 12 à 9 mois, ce délai étant le résultat d'un compromis entre le Parlement et la Commission d'une part, qui souhaitaient une période de 6 mois, et le Conseil d'autre part, qui insistait pour qu'elle soit maintenue à 12 mois.

---

<sup>21</sup> E. Tsourdi, [«Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity»](#), in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, p. 14.

<sup>22</sup> CJUE, [C-179/11](#), *Cimade et GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27.09.2012.

<sup>23</sup> Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie, Suède, Slovaquie.

<sup>24</sup> Commission européenne, [Pour une gestion plus responsable de la crise des réfugiés: la Commission européenne engage 40 procédures d'infraction afin d'assurer le bon fonctionnement du régime d'asile européen](#), Communiqué de presse, 23.09.2015.

Les périodes d'attente pour l'accès au marché du travail visent à atteindre un équilibre entre les objectifs d'intégration et le besoin de réduire les dépenses de sécurité sociale du pays d'accueil d'une part, et le risque d'inciter des personnes à demander l'asile pour des raisons purement économiques d'autre part. Une période d'attente brève ou inexistante est souvent considérée comme un facteur d'attraction pour la migration économique.

La période d'attente fixée dans la directive relative aux conditions d'accueil correspond à l'interprétation générale des dispositions sur le droit au travail dans la Convention relative au statut des réfugiés. Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette convention ne crée pas explicitement un droit général d'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile (bien qu'elle le fasse pour les réfugiés), et la plupart des experts s'accordent à dire que, dans tous les cas, les demandeurs d'asile devraient pouvoir jouir de ce droit lorsque leur procédure d'asile est indûment prolongée.

La directive relative aux conditions d'accueil permet aux États membres de restreindre l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail pour des motifs liés à leur politique du marché du travail, en donnant la priorité aux citoyens de l'Union et aux ressortissants des pays de l'EEE, ainsi qu'aux ressortissants des pays tiers en séjour régulier (RLMT ou «examen du marché du travail» — article 15, paragraphe 2). Cependant, le principe d'accès effectif au marché du travail introduit dans la refonte de la directive relative aux conditions d'accueil limite la portée de ces restrictions afin que la priorité accordée aux autres catégories de personnes pour l'accès au marché du travail ne neutralise pas en pratique le droit accordé aux demandeurs d'asile<sup>25</sup>.

### 3.1.3. Accès aux aides sociales

La directive relative aux conditions d'accueil prévoit que «[les] États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale» (article 17, paragraphe 2). La garantie de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé peut cependant être subordonnée à la condition que les demandeurs ne disposent pas des moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance. De plus, les États membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils **contribuent au coût** des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé ou qu'ils le couvrent intégralement, s'ils disposent des ressources matérielles suffisantes, par exemple, s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable (article 17, paragraphe 4).

Lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'**allocations financières** ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction des «niveaux» établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir «un niveau de vie adéquat à ses ressortissants». Une proposition de la Commission portant sur la création d'une référence unique pour les allocations financières, par exemple, le montant des prestations sociales garanties aux citoyens du pays concerné qui ont besoin de la même assistance, proposition faite dans le but d'éliminer les divergences entre les normes existantes, n'a pas été retenue<sup>26</sup>.

Le **logement** peut être fourni en nature ou, si aucun centre d'hébergement ou établissement similaire n'est disponible, les autorités nationales doivent garantir aux demandeurs d'asile une aide financière qui leur permettra de trouver un logement sur le marché de la location privée. Dans un arrêt récent, la Cour de justice de l'Union

<sup>25</sup> S. Peers, E. Guild et al., *EU Immigration and Asylum Law, op. cit.*, p. 531.

<sup>26</sup> E. Tsourdi, «Reception conditions for asylum seekers in the EU», *op. cit.*, p. 23.

européenne (CJUE) a statué que l'aide financière garantie lorsqu'aucun logement ne peut être proposé doit permettre à une famille de demandeurs d'asile de rester unie. La Cour a par ailleurs statué que la saturation des réseaux d'accueil de demandeurs d'asile dans un État membre ne justifie pas une dérogation aux normes d'accueil fixées par la directive<sup>27</sup>.

### 3.2. Bénéficiaires de la protection internationale

Malgré le mandat défini dans l'article 78, paragraphe 2, alinéas a) et b) du TFUE, il n'existe pas de statut commun d'asile valable dans toute l'Union (voir plus haut). La directive «qualification» définit les conditions que les ressortissants des pays tiers et les apatrides doivent remplir pour bénéficier de la protection internationale. Elle vise à établir un statut uniforme des réfugiés et des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et à définir le contenu de la protection assurée. À la fois le TFUE et la directive «qualification» prévoient explicitement que le statut garanti aux demandeurs de la protection internationale doit être conforme à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (article 78, paragraphe 1 du TFUE), qui représente à cet égard une norme minimale au-dessous de laquelle il est impossible de descendre (article 20, paragraphe 1 de la directive «qualification»).

Conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la directive, les bénéficiaires de la protection internationale devront bénéficier de la possibilité d'accéder à une **activité salariée ou non salariée** immédiatement après que le statut de protection leur aura été octroyé. La directive ne permet aucune restriction à l'accès à l'emploi à l'issue d'un examen du marché du travail ou d'un autre mécanisme, plaçant les bénéficiaires de la protection internationale **sur un pied d'égalité avec les citoyens**, et non avec les étrangers, conformément à la Convention de Genève, au moins pendant les trois premières années de séjour (voir plus haut). La limitation de l'accès au marché du travail figurant dans l'ancienne directive «qualification» (2004) concernant les bénéficiaires de la protection subsidiaire a également été supprimée. Les dispositions nationales relatives aux conditions de travail, par exemple, la rémunération et l'accès aux régimes de sécurité sociale, s'appliquent également aux bénéficiaires de la protection internationale (article 26, paragraphe 4).

Les bénéficiaires de la protection doivent recevoir «la même **assistance sociale** nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de [l'État membre d'accueil]» (article 29, paragraphe 1). Les États membres peuvent toutefois limiter l'assistance sociale garantie aux bénéficiaires de la protection subsidiaire aux prestations essentielles, qui sont alors concédées au même niveau et aux mêmes conditions d'éligibilité que pour les nationaux. Le considérant 45 du préambule de la directive précise que les «prestations essentielles» s'entendent comme couvrant au moins le revenu minimal garanti, l'aide en cas de maladie ou de grossesse, et l'aide parentale.

En revanche, la directive garantit l'accès au **logement** pour les bénéficiaires de la protection internationale, mais uniquement «dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants des autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire», tout en autorisant la pratique nationale consistant à disperser les bénéficiaires de la protection internationale sur tout le territoire national (article 32). Il convient cependant de noter que la directive garantit simultanément le droit des bénéficiaires de **circuler librement** à l'intérieur du territoire de l'État membre concerné,

---

<sup>27</sup> CJUE [C-79/13](#), *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Saciri*, paragraphes 42, 45 et 50.

dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour les ressortissants des autres pays tiers y résidant légalement (article 33).

## 4. Situation dans une sélection d'États membres de l'Union

### 4.1. Bulgarie

Loi relative à l'asile et aux réfugiés, dernière version, journal officiel n° 80 du 16 octobre 2015<sup>28</sup>.

#### 4.1.1. Accès à l'emploi

- **Demandeurs d'asile**

Les demandeurs d'asile ont accès au marché du travail si la procédure d'asile n'est pas achevée dans les **trois mois** suivant la demande d'asile, conformément à l'article 29, paragraphe 3, de la loi relative à l'asile et aux réfugiés (LAR), récemment modifiée<sup>29</sup>. Avant cette modification, ce délai d'attente était de 12 mois.

À cette fin, l'autorité nationale responsable des demandes d'asile — l'agence nationale des réfugiés (ANR)<sup>30</sup> — délivre un certificat à l'issue d'une procédure qui ne contrôle que la durée de la procédure d'asile et son achèvement ou non<sup>31</sup>.

En pratique, cependant, les demandeurs d'asile éprouvent des difficultés pour trouver un emploi pour plusieurs raisons, y compris le manque de connaissance de la langue bulgare, l'impossibilité de présenter des diplômes ou d'autres pièces justifiant une formation ou une expérience professionnelle, le taux de chômage élevé et la situation économique défavorable du pays<sup>32</sup>.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Conformément à l'article 32, paragraphe 1 de la LAR, les réfugiés ont les mêmes droits — y compris en matière d'accès à l'emploi — et obligations que les **citoyens bulgares**, avec quelques exceptions<sup>33</sup>. En revanche, les bénéficiaires de la protection subsidiaire, conformément à l'article 32, paragraphe 2 de la LAR, ont les mêmes droits — y compris en matière d'accès à l'emploi — et obligations que les **étrangers** ayant le statut de résidents permanents en Bulgarie. Par conséquent, les bénéficiaires de la protection internationale vivant en Bulgarie n'ont pas besoin d'un permis de travail<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Version originale en bulgare: [Закон за убежището и бежанците](#); traduction non officielle en anglais: [Law on Asylum and Refugees](#).

<sup>29</sup> Loi modifiant et complétant la loi relative à l'asile et aux réfugiés, publiée dans le journal officiel n° 80 du 16 octobre 2015.

<sup>30</sup> [Държавна Агенция за Бежанците при Министерски Съвет](#) (Agence nationale des réfugiés au sein du Conseil des ministres).

<sup>31</sup> [EMN Ad-Hoc Query on Access to the labour market for asylum seekers](#), 3 juin 2015, p. 5; [EMN Ad-Hoc Query on Asylum seekers integration to labour market](#), 5 mars 2015, p. 5; [AIDA Country Report: Bulgaria](#), à jour au 30 septembre 2015, p. 50.

<sup>32</sup> *Ibid.* Voir aussi [Bulgaria as a Country of Asylum: UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria — April 2014](#), p. 12.

<sup>33</sup> Le droit de participer aux élections législatives et municipales et aux référendums nationaux et régionaux; le droit de participer à la création de partis politiques et d'adhérer à ces partis; le droit d'occuper un poste légalement réservé aux citoyens bulgares; le droit de servir dans les forces armées; et d'autres restrictions explicitement prévues par la loi.

<sup>34</sup> [EMN Migrant access to social security and healthcare: policies and practice in Bulgaria](#), 2014, p. 5.

En pratique, cependant, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire rencontrent des difficultés à trouver un emploi pour les mêmes raisons que les demandeurs d'asile. De plus, les possibilités d'intégration<sup>35</sup> insuffisantes qui sont proposées aux personnes bénéficiant de la protection internationale en Bulgarie sont considérées comme un obstacle supplémentaire à l'obtention d'un emploi.

#### 4.1.2. Prestations sociales

##### • Demandeurs d'asile

Conformément à l'article 29, paragraphe 1 de la LAR, les demandeurs d'asile ont droit à un logement, à de la nourriture et à une assistance sociale en suivant les mêmes procédures et pour les mêmes montants que les citoyens bulgares<sup>36</sup>; ils ont également droit à l'assurance maladie, à des soins de santé accessibles, et aux services médicaux gratuits dans les mêmes conditions et suivant la même procédure que les citoyens bulgares; enfin, ils ont droit au soutien psychologique ainsi qu'aux services de traduction et d'interprétation.

Au printemps 2015, l'autorité nationale responsable des demandes d'asile a **supprimé de façon rétroactive**, à compter du 1<sup>er</sup> février 2015, **l'allocation financière mensuelle** anciennement garantie aux demandeurs d'asile hébergés dans les centres d'accueil, qui ne conservent que les prestations en nature, à condition que les centres d'accueil offrent trois repas par jour<sup>37</sup>. L'assistance financière était auparavant garantie en application de la législation, et son montant était égal à celui de l'aide sociale minimale versée aux citoyens bulgares, soit 65 leva (33,23 euros)<sup>38</sup> par mois pour les adultes comme pour les enfants au 31 mars 2014<sup>39</sup>. Malgré les efforts de l'autorité nationale responsable des demandes d'asile<sup>40</sup> pour améliorer les conditions de vie des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil, l'alimentation et les soins de santé proposés dans les centres d'accueil sont, d'après les rapports, insuffisants<sup>41</sup>.

Lorsque les demandeurs d'asile ont des ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins, ils peuvent être autorisés à trouver un logement privé à leurs frais. Dans ce cas, ils ne peuvent plus bénéficier des aides financières ou en nature versées par l'agence nationale des réfugiés<sup>42</sup>.

L'accès à l'éducation pour les enfants demandeurs d'asile est explicitement prévu dans la législation nationale à l'article 26, paragraphe 1 de la LAR. En pratique, toutefois, les enfants demandeurs d'asile logés dans le centre de transit de Pastrogor seraient privés du droit à l'éducation à cause du manque d'écoles dans cette région éloignée<sup>43</sup>.

<sup>35</sup> [AIDA Country Report: Bulgaria](#), à jour au 30 septembre 2015, pp. 44-45; [Bulgaria as a Country of Asylum: UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria — April 2014](#), p. 12; [Amnesty International, Rapport 2014/15: la situation des droits humains dans le monde](#), publié le 25 février 2015, pp. 87-89.

<sup>36</sup> [EMN Migrant access to social security and healthcare: policies and practice in Bulgaria](#), 2014, p. 17.

<sup>37</sup> Décret n° 31-310 du 31 mars 2015 promulgué par le président de l'ANR, Nikola Kazakov; voir [AIDA country report: Bulgaria](#), à jour au 30 septembre 2015, p. 44, note de bas de page n° 145.

<sup>38</sup> [Taux de change](#): 1 € = 1,9558 lev, fixé par la loi.

<sup>39</sup> [AIDA country report: Bulgaria](#), à jour au 30 septembre 2015, p. 44.

<sup>40</sup> [Позиция на Държавната Агенция за Бежанците при Министерски Съвет от 23/09/2015](#) (position de l'agence nationale des réfugiés au sein du conseil des ministres du 23 septembre 2015).

<sup>41</sup> [AIDA country report: Bulgaria](#), à jour au 30 septembre 2015, p. 46.

<sup>42</sup> [EMN Ad-Hoc Query on asylum support rates](#), 2013, pp. 6-7.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 50.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Les réfugiés ont en principe les mêmes droits et devoirs que les citoyens bulgares, tandis que les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont les mêmes droits et devoirs que les étrangers résidant à titre permanent en Bulgarie. Les deux catégories de bénéficiaires de la protection internationale ont accès aux prestations sociales<sup>44</sup>.

De plus, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent recevoir une aide financière pour le logement pendant une période maximale de six mois après l'entrée en vigueur de la décision d'octroi de la protection internationale, conformément à l'article 32, paragraphe 3 de la LAR.

Les bénéficiaires de la protection internationale peuvent de plus bénéficier de projets et de programmes d'intégration, conformément aux nouvelles dispositions de l'article 32, paragraphe 5 de la LAR.

En pratique, toutefois, les possibilités d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale en Bulgarie ont été jugées insuffisantes, voire absentes, en 2014 et en 2015<sup>45</sup>. D'après les rapports, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire rencontrent des problèmes d'accès à l'éducation, au logement, aux soins de santé et à d'autres services publics<sup>46</sup>.

## 4.2. France

Conformément au quatrième paragraphe du préambule de la Constitution française de 1946<sup>47</sup>, le statut de réfugié est accordé à «tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté». Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)<sup>48</sup> prévoit également un statut de protection subsidiaire. Une réforme complète du régime d'asile français a été introduite avec la loi n° 2015-925<sup>49</sup> et le décret n° 2015-1166<sup>50</sup>.

### 4.2.1. Accès à l'emploi

- **Demandeurs d'asile**

Conformément à l'article 20 de la loi n° 2015-925, les demandeurs d'asile et les demandeurs de la protection subsidiaire peuvent être autorisés à travailler si l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) n'a pas statué sur leur demande dans un délai de **neuf mois** (et non 12 mois comme c'était le cas auparavant) et si ce délai n'est pas imputable au demandeur. Dans ce cas, les demandeurs d'asile sont soumis aux mêmes règles que les autres **travailleurs étrangers** en ce qui concerne leur demande de **permis de travail**. L'autorité compétente délivrant ce permis est le préfet du département de résidence du demandeur d'asile. Lors de l'examen de la demande, le préfet peut procéder à **l'examen de la situation de l'emploi**, prenant en considération les possibilités d'emploi pour les citoyens de l'Union ou les étrangers résidant légalement en France dans la profession et la zone géographique demandées

<sup>44</sup> [EMN Migrant access to social security and healthcare: policies and practice in Bulgaria](#), 2014, p. 17.

<sup>45</sup> [AIDA country report: Bulgaria](#), *op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>46</sup> Bulgaria as a Country of Asylum, *op. cit.* p. 12; [Amnesty International, Rapport 2014/15: la situation des droits humains dans le monde](#), publié le 25 février 2015, pp. 87-89.

<sup>47</sup> [Constitution française d'octobre 1946 — Quatrième république, adoptée le 17 octobre 1946](#).

<sup>48</sup> Article L712-1, [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, version consolidée au 1<sup>er</sup> novembre 2015](#).

<sup>49</sup> [Loi n° 2015-925 relative à la réforme du droit d'asile, version consolidée au 18 novembre 2015](#).

<sup>50</sup> [Décret n° 2015-1298 du 16 octobre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 relative à la réforme du droit d'asile, JOFR n° 0242 du 18 octobre 2015, p. 19431](#).

pour lesquelles la demande est formulée<sup>51</sup>. Les demandeurs d'asile ont également accès aux activités de **formation professionnelle**<sup>52</sup>.

Si le délai restreignant l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail a été réduit par la loi de 2015, l'examen de la situation de l'emploi pourrait limiter dans les faits leurs possibilités d'emploi. Dans le cadre de cet examen, les autorités peuvent, pour une offre d'emploi donnée, accorder la priorité aux citoyens français ou de l'Union, ou aux étrangers résidant légalement en France, avant d'autoriser un demandeur d'asile à travailler. En plus de ces obstacles réglementaires à l'emploi, les obstacles pratiques tels que la langue, l'isolement des centres d'accueil, les contraintes imposées à la libre circulation des demandeurs d'asile conformément au régime d'hébergement obligatoire, et la discrimination sur le marché du travail, sont considérés comme des obstacles importants pour les demandeurs d'asile à la recherche d'un emploi. De même, l'accès à l'enseignement obligatoire et aux soins de santé, bien que largement reconnu par la loi, est en pratique entravé par le manque d'information, les connaissances linguistiques limitées, et les délais dans l'obtention des documents nécessaires à l'inscription.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire qui ont signé un accord d'accueil et d'intégration<sup>53</sup> bénéficient d'un soutien personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement, proposé par les communautés territoriales ou les associations chargées de cette tâche par les autorités. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire jouissent de droits sociaux équivalents à ceux des citoyens, ainsi qu'aux conditions préférentielles pour la naturalisation. Les autres critères sont identiques<sup>54</sup>, mais les réfugiés peuvent demander la naturalisation dès réception de leur statut de réfugié en France, tandis que les migrants ordinaires ne peuvent le faire qu'après avoir vécu au moins cinq ans sur le territoire français. Le droit au regroupement familial des bénéficiaires de la protection subsidiaire a également été élargi par la loi n° 2015-925.

#### 4.2.2. Accès aux prestations sociales

- **Demandeurs d'asile**

Plusieurs aspects de la réforme de 2015 ont des effets directs sur l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail et aux prestations sociales, par exemple: la création de guichets uniques sous la responsabilité de l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII); la mise en place d'un système d'**«hébergement directif»**; et le **conditionnement de l'allocation pour demandeur d'asile à l'acceptation de l'hébergement directif**. En effet, les demandeurs d'asile qui introduisent une demande d'hébergement et refusent celui qui leur est proposé perdent leur droit d'accès aux services sociaux, conformément au Code de l'action sociale et des familles<sup>55</sup>, ainsi que l'allocation pour demandeur d'asile. Ils sont également exclus dans ce cas des autres

---

<sup>51</sup> Article R 341-4, [Code du travail, version consolidée au 8 novembre 2015](#).

<sup>52</sup> Article 6313-1, *ibid*.

<sup>53</sup> Article L. 311-9 du CESEDA.

<sup>54</sup> Fournir la preuve d'une connaissance élémentaire de l'histoire, de la culture et de la société françaises, et avoir une certaine maîtrise du français.

<sup>55</sup> Articles L. 345-2, L. 348-1 et suivants, et article R. 348-1 et suivants, [Code de l'action sociale et des familles, version consolidée au 1<sup>er</sup> novembre 2015](#).

formes d'hébergement social temporaire<sup>56</sup> à l'exception de l'hébergement d'urgence<sup>57</sup> (Code de l'action sociale et des familles) et n'auront aucun accès au logement social.

Le **système d'hébergement directif**<sup>58</sup> inclura les places disponibles dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (**CADA**) administrés par l'État (dont la capacité sera augmentée de 20 000 places) et dans tous les établissements financés par le ministère responsable de l'accueil des demandeurs d'asile. Tandis que la répartition des places sur le territoire national sera déterminée par un plan national, des plans régionaux fixeront des orientations pour la répartition au sein de chaque région. Tous les frais liés à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile sont pris en charge par l'État. L'accès au système est ouvert à tous les demandeurs d'asile à partir de l'enregistrement de leur dossier et jusqu'à la conclusion de la procédure d'appel (ou jusqu'au transfert de leur dossier à un autre État membre de l'Union si le régime de Dublin est applicable). L'OFII sera chargé de fournir des informations et des orientations aux demandeurs d'asile, de leur attribuer les places disponibles, et du suivi de leur présence. L'OFII décide également de l'entrée, de la sortie ou du changement de centre des demandeurs d'asile, en prenant en considération leurs besoins, les circonstances et la disponibilité des places. Les responsables des centres d'accueil sont tenus de rapporter le nombre des places disponibles et de signaler au préfet **toute absence injustifiée et prolongée pouvant conduire à la suspension de l'assistance matérielle**.

La nouvelle loi simplifie le système des allocations. Elle remplace l'allocation temporaire d'attente et l'allocation mensuelle de subsistance par une **allocation unique** pour tous les demandeurs d'asile acceptant le système d'hébergement directif. Le montant de cette allocation sera fixé sur la base de la composition de la famille du demandeur d'asile, et sa distribution sera administrée par l'OFII (qui remplacera Pôle emploi dans ce rôle). Selon certaines estimations<sup>59</sup>, le passage au système d'allocation unique pourrait bien s'avérer défavorable aux demandeurs d'asile. Par exemple, une personne seule recevra désormais 6,80 euros par jour, contre 11,45 euros auparavant. Les familles de quatre enfants ou plus, qui ne sont pas hébergées en centre d'accueil, pourraient bénéficier d'une légère hausse (32,20 euros contre 23,80 euros). Des garanties spéciales sont prévues pour les demandeurs d'asile en **situation de vulnérabilité**, par exemple, les enfants non accompagnés, les personnes âgées, les femmes enceintes et les victimes de la traite des êtres humains, de la torture ou de la mutilation génitale féminine, afin d'adapter la procédure de demande et les conditions de séjour aux besoins de ces personnes.

Les demandeurs d'asile ont accès au régime universel d'**assurance maladie**, au même titre que tout autre citoyen d'un pays tiers au-dessous d'un certain niveau de revenus. En ce qui concerne l'**éducation**, quelle que soit leur situation légale, tous les mineurs de 6 à 16 ans sont tenus de suivre l'enseignement obligatoire<sup>60</sup>. L'éducation des enfants des demandeurs d'asile est habituellement assurée dans des écoles ordinaires, mais elle peut également être proposée directement dans les centres d'accueil. Des systèmes de soutien scolaire et des cours de français sont également prévus. L'accès à l'enseignement obligatoire et aux soins de santé, bien que reconnu de manière générale par la loi, est en pratique entravé par le manque d'information, les connaissances linguistiques limitées, et les délais dans l'obtention des documents nécessaires à l'inscription.

<sup>56</sup> *Ibid.*, article L. 312-1-1-8.

<sup>57</sup> *Ibid.*, article L. 345-2-2.

<sup>58</sup> [Gouvernement français, Réforme de l'asile](#), 16 juillet 2015.

<sup>59</sup> [M. Sicard, Allocations : à combien d'aides ont droit les migrants?](#), 12 novembre 2015.

<sup>60</sup> Article L. 131-1, [Code de l'éducation, version consolidée](#) au 2 novembre 2015.

En ce qui concerne l'accès au **logement**, la réforme de 2015 pourrait donner lieu à une amélioration à la fois quantitative et qualitative des logements offerts. Selon certains experts<sup>61</sup>, la distribution des centres d'hébergement dans les différentes régions pourrait éviter la surpopulation et la concentration des demandeurs d'asile dans un nombre limité de centres. L'amélioration de l'offre de logement, associée à la réduction des délais de traitement des demandes d'asile, pourrait réduire la nécessité de recourir aux centres d'hébergement d'urgence et aux hôtels. Le caractère obligatoire du régime d'hébergement et le fait qu'il représente une condition préalable à l'obtention des prestations matérielles pourraient toutefois faire tomber très bas le seuil de retrait du régime d'assistance.

- **Bénéficiaires d'une protection internationale**

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont accès à une formation civique, à une formation linguistique, à une séance d'information sur la vie en France, et à un relevé des compétences professionnelles. Les réfugiés peuvent recevoir des allocations familiales et ont accès au régime universel d'assurance maladie et au régime général de sécurité sociale une fois qu'ils ont trouvé un emploi. Les réfugiés peuvent avoir accès aux logements sociaux et, dans certaines situations de vulnérabilité, accès aux centres d'hébergement temporaire.

### 4.3. Allemagne

Article 16 a de la loi fondamentale<sup>62</sup>: asile des persécutés politiques.

Loi du 20 octobre 2015 sur l'accélération de la procédure d'asile<sup>63</sup> modifiant la loi sur le séjour des étrangers<sup>64</sup>, la loi sur l'asile<sup>65</sup> et la loi sur les prestations pour les demandeurs d'asile<sup>66</sup>.

#### 4.3.1. Accès à l'emploi

- **Demandeurs d'asile**

Les demandeurs d'asile peuvent accéder au marché du travail après une période de **trois mois**<sup>67</sup> suivant l'enregistrement de leur demande d'asile (article 61, paragraphe 2 de la loi sur l'asile). Ils doivent pour cela obtenir l'autorisation de l'agence fédérale pour l'emploi lorsqu'une offre d'emploi concrète leur est faite. Cette agence peut (à sa discrétion) délivrer un permis de travail à un demandeur d'asile sur la base d'un **examen du marché du travail** et d'une **évaluation des priorités**. L'examen du marché du travail vise à déterminer à la fois si l'emploi d'étrangers aurait des effets négatifs sur la structure du marché du travail de la région et du secteur économique concernés, et si les conditions de travail sur le lieu de travail concerné sont respectées. L'évaluation des priorités vise quant à elle à déterminer si le poste concerné pourrait également être occupé par des demandeurs d'emploi dont l'accès au marché du travail peut se faire sans restriction (citoyens allemands, autres citoyens de l'Union, etc.) (article 39 de la loi sur le séjour des étrangers). Cette évaluation des priorités cesse d'être nécessaire dès que le demandeur d'asile a passé 15 mois en Allemagne. Les demandeurs d'asile

<sup>61</sup> [AIDA Country Report: France](#), janvier 2015.

<sup>62</sup> [Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne](#), dernière modification en 2012.

<sup>63</sup> [Asylverfahrenbeschleunigungsgesetz](#), Bundesgesetzblatt 2015, Teil I Nr. 40, 23.10.2015.

<sup>64</sup> [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet](#) (AufenthG), 30.07.2004.

<sup>65</sup> [Asylgesetz](#) (AsylG, ancienne Asylverfahrensgesetz (loi sur la procédure d'asile), 26.06.1992.

<sup>66</sup> [Asylberwerberleistungsgesetz](#) (AsylbLG), 30.06.1993.

<sup>67</sup> Avant novembre 2014, la période d'attente était de six mois.

des **pays tiers sûrs** ne sont pas autorisés à travailler pendant la procédure d'asile.

Les demandeurs d'asile ne peuvent entreprendre d'**activité non salariée**, cette possibilité n'étant ouverte qu'aux étrangers possédant un permis de séjour ordinaire, tandis que le permis de séjour des demandeurs d'asile (*Aufenthaltsgestattung*) n'est pas un permis ordinaire (*Aufenthaltserlaubnis*) (article 21, paragraphe 6, et articles 7 et 10 de la loi sur le séjour des étrangers).

En ce qui concerne les difficultés pratiques pour accéder au marché du travail, les demandeurs d'asile peuvent être obligés de séjourner dans un centre d'accueil jusqu'à six mois après avoir introduit leur demande d'asile (article 47 de la loi sur l'asile). Pendant cette période, le permis de séjour est limité au secteur de l'office d'enregistrement des étrangers compétent. Passé ce délai, un demandeur d'asile qui souhaite bénéficier d'une allocation de subsistance peut être obligé de vivre dans une commune précise (**obligation de domicile**).

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Les réfugiés reçoivent un permis de séjour valable trois ans, qui devient ensuite un permis d'établissement définitif. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire, en revanche, reçoivent d'abord un permis de séjour valable un an, qui peut être prolongé pour des périodes de deux ans. Après sept ans, ils peuvent être autorisés à séjourner en Allemagne à titre permanent (article 26 de la loi sur le séjour des étrangers). Ces deux catégories de personnes sont autorisées à travailler (article 25, paragraphe 1 de la loi sur le séjour des étrangers), **sans restrictions sur l'accès au marché du travail**. Cependant, les bénéficiaires de la protection internationale qui ne peuvent ni gagner leur vie ni obtenir d'assurance maladie valable sans recourir aux fonds publics peuvent être obligés de demeurer dans un secteur ou une commune imposés (article 60 de la loi sur l'asile).

#### 4.3.2. Accès aux prestations sociales

- **Demandeurs d'asile**

En règle générale, les demandeurs d'asile reçoivent des «prestations de base», c'est-à-dire de la nourriture, un logement<sup>68</sup>, du chauffage, des vêtements et des soins de santé, ainsi que des biens de consommation pour le ménage. Ces **«besoins fondamentaux»** sont habituellement satisfaits «en nature», lorsque les demandeurs d'asile se trouvent dans un centre d'accueil. De plus, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'aides visant à subvenir à leurs **«besoins personnels fondamentaux»** qui, selon la cour constitutionnelle fédérale, devraient leur permettre de participer à la vie sociale, culturelle et politique du pays<sup>69</sup>. Lorsque ces «besoins personnels fondamentaux» ne peuvent être satisfaits en nature ou grâce à des bons, les demandeurs d'asile reçoivent des aides financières (**allocation de subsistance**). L'allocation de subsistance est plus élevée pour les demandeurs d'asile qui ne vivent pas dans un centre d'accueil, puisqu'elle doit également couvrir leurs besoins fondamentaux comme l'alimentation (et pas uniquement les besoins personnels fondamentaux).

---

<sup>68</sup> En ce qui concerne les conditions dans les centres d'accueil en Allemagne, voir H. Cremer, [«Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen»](#), Friedrich Ebert Stiftung, octobre 2015.

<sup>69</sup> Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, décision du 18 juillet 2012 — 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

	Adulte seul	Conjoints en ménage	Membre d'un ménage > 18 ans	Membre d'un ménage 14 à 17 ans	Membre d'un ménage 6 à 13 ans	Membre d'un ménage < 6 ans
Dans le centre d'accueil	143 €	129 €	113 €	85 €	92 €	84 €
Hors du centre d'accueil	216 €	194 €	174 €	198 €	157 €	133 €

Source des données: Article 3 de la loi sur les allocations pour les demandeurs d'asile, et rapport de l'AIDA sur l'Allemagne<sup>70</sup>.

La rémunération des demandeurs d'asile employés est déduite de leurs allocations versées au titre de la loi sur les allocations pour les demandeurs d'asile. Cette rémunération n'est prise en considération que lorsqu'elle atteint 50 % de l'allocation de subsistance.

La loi sur l'accélération de la procédure d'asile adoptée le 20 octobre 2015 et modifiant entre autres certaines dispositions de la loi sur les allocations pour les demandeurs d'asile met l'accent en particulier sur le besoin de proposer le plus de prestations possible **en nature** afin d'éviter que les prestations sociales n'incitent les immigrants à demander l'asile en Allemagne sans motif valable. Les détracteurs de cette mesure affirment toutefois que l'offre de prestations en nature nécessite un effort administratif important, et qu'elle dissuade les demandeurs d'asile de prendre des initiatives<sup>71</sup>.

Les demandeurs d'asile en attente d'un transfert conformément au règlement de Dublin ne reçoivent qu'une aide en nature (nouvel article 1 *bis*, paragraphe 4 de la loi sur les allocations pour les demandeurs d'asile).

Les demandeurs d'asile ont également accès aux **soins de santé** en cas de maladie, de grossesse ou de naissance. Des allocations supplémentaires peuvent être octroyées lorsque l'état de santé du demandeur d'asile concerné ou les besoins particuliers des enfants l'exigent. Les niveaux d'assistance sociale applicables aux citoyens allemands et, le cas échéant, aux autres étrangers (livre XII du code social)<sup>72</sup> ne s'appliquent aux demandeurs d'asile que lorsqu'ils ont séjourné en Allemagne pendant une période ininterrompue de 15 mois.

L'**éducation** relève dans une certaine mesure de la compétence des *Länder*. L'enseignement obligatoire concerne tous les enfants sur le territoire allemand, et donc également les enfants des demandeurs d'asile.

L'accès à la **formation professionnelle** est, tout comme l'accès à l'emploi, soumis à un examen du marché de l'emploi et à une évaluation des priorités, ce qui signifie que les demandeurs d'asile ne peuvent accéder à la formation que si aucun candidat prioritaire n'a demandé la même formation.

<sup>70</sup> Asylum Information Database, «[Country Report: Germany](#)», janvier 2015, p. 55.

<sup>71</sup> ProAsyl (ONG), «[Stellungnahme zur Evaluierung des Sachleistungsprinzips nach dem Asylbewerberleistungsgesetz](#)», 2010.

<sup>72</sup> [Sozialgesetzbuch \(SGB\) Zwölftes Buch \(XII\)](#) — Sozialhilfe (article 1 de la loi du 27 décembre 2003, BGBl. I S. 3022).

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Les bénéficiaires de la protection internationale ont droit aux mêmes prestations sociales que les citoyens allemands (article 23, paragraphe 1, livre XII du code social). Ils ont par ailleurs le droit de participer aux cours d'intégration, conformément à l'article 43 de la loi sur le séjour des étrangers, et ont l'obligation de participer à ces cours lorsqu'ils bénéficient d'une aide sociale.

#### 4.4. Italie

Article 10, paragraphe 3, de la Constitution italienne: «L'étranger, auquel l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne est interdit dans son pays, a droit d'asile sur le territoire de la République, dans les conditions fixées par la loi».

La législation italienne en matière d'asile a récemment été modifiée par le décret législatif n° 142/2015<sup>73</sup>, qui transpose les directives sur les procédures d'asile et les conditions d'accueil.

##### 4.4.1. Accès à l'emploi

- **Demandeurs d'asile**

Le décret législatif n° 142/2015 introduit un certain nombre d'améliorations à l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail. L'article 22 prévoit qu'ils ont **accès au marché du travail deux mois** (et non plus six mois) **après** l'introduction de leur demande d'asile, si cette demande n'a pas été traitée et si ce délai ne peut être imputé au demandeur. Le permis de séjour (article 4), qui leur a été délivré dans un premier temps pour une période de six mois et peut être renouvelé jusqu'à ce que le demandeur d'asile soit autorisé à rester sur le territoire de l'État, permet aux demandeurs de travailler. En attendant que les autorités compétentes délivrent un permis de séjour, le récépissé de la demande d'asile vaut titre de séjour temporaire. Le permis de séjour pour les demandeurs de la protection internationale ne peut cependant pas être converti en permis de séjour à des fins de travail ni en un autre type de permis de travail.

De plus, les demandeurs d'asile peuvent également s'inscrire dans les bureaux provinciaux du travail, et les gestionnaires du système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (SPDAR) sont encouragés à guider les demandeurs d'asile dans leur recherche d'emploi, à leur fournir des informations pertinentes, et à prendre des mesures visant à faciliter l'accès à l'emploi et à l'entrepreneuriat privé. Les demandeurs d'asile ont par ailleurs le droit de suivre des **cours de formation professionnelle**, pourvu qu'ils soient proposés par le programme mis en œuvre par l'autorité locale du lieu de résidence du demandeur d'asile.

Bien que le droit d'accéder au marché du travail soit reconnu par la loi, l'un des principaux obstacles rencontrés par les demandeurs d'asile pour accéder au marché du travail en Italie est le retard accusé par l'enregistrement de leur demande d'asile, laquelle est une condition préalable à la délivrance de leur permis de séjour. On peut sans doute s'attendre à ce que la modification apportée par le décret législatif n° 142/2015, en vertu duquel le récépissé de demande d'asile vaut titre de séjour temporaire, accélère l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail officiel. Les barrières linguistiques, la crise financière qui frappe actuellement l'Italie et, dans

---

<sup>73</sup> [Decreto Legislativo, 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, \(JO n° 214 du 15/09/2015\).](#)

certains cas, l'éloignement géographique de leur lieu d'hébergement, rendent l'accès à un emploi régulier plus difficile pour les demandeurs d'asile. Par ailleurs, les possibilités d'accès aux programmes d'intégration peuvent varier grandement selon les centres d'accueil dans lesquels les demandeurs d'asile sont hébergés. Le ministère de l'intérieur<sup>74</sup> rappelle le besoin d'assurer un suivi régulier des mesures mises en œuvre par l'intermédiaire du SPDAR, afin de veiller à ce que les normes en matière d'accueil soient respectées et à ce que les services soient fournis. Il est en outre difficile à l'heure actuelle de déterminer comment les fonds sont utilisés, ou quels types de services sont fournis (par exemple, hébergement, formation professionnelle).

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Le nouveau décret législatif n° 142/2015 transposant les directives sur les procédures d'asile et les conditions d'accueil a introduit des changements importants: les permis de séjour délivrés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire sont désormais valables pour la même durée, ce qui signifie que la durée du permis de séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire passe de trois à cinq ans. De plus, les bénéficiaires de la protection subsidiaire bénéficient des mêmes droits que les réfugiés en ce qui concerne le regroupement familial.

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou humanitaire jouissent des mêmes droits que les citoyens italiens dans les domaines de l'activité salariée ou non salariée, de l'inscription à un ordre professionnel, et de la formation professionnelle et en entreprise. Les personnes reconnues comme réfugiés ont également accès à l'emploi dans la fonction publique. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou humanitaire peuvent faire appel aux services publics et privés de recherche d'emploi. Afin de faciliter l'accès à une activité salariée ou non salariée, la loi n° 148/2002<sup>75</sup>, qui transpose la convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne<sup>76</sup>, prévoit que toutes les procédures possibles et raisonnables doivent être adoptées afin de déterminer de manière équitable et efficace si les réfugiés remplissent les conditions d'accès à l'enseignement supérieur, à des études plus avancées, ou à l'exercice d'une activité professionnelle régulière. La reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues dans les pays extérieurs à l'Union (en vue d'exercer la profession correspondante en Italie) peut être obtenue en introduisant une demande auprès du ministère concerné. L'inscription à un ordre national (par exemple, avocats, architectes, ingénieurs, etc.) est évaluée directement par l'association professionnelle compétente.

#### 4.4.2. Accès aux prestations sociales

- **Demandeurs d'asile**

Le décret législatif n° 142/2015 simplifie le régime d'accueil de l'Italie en créant un bureau de coordination national (au sein du ministère de l'intérieur et avec la participation du HCR de l'ONU ainsi que de la société civile), chargé d'améliorer le système national d'accueil et de mettre en place un plan d'intégration. La division des tâches entre le système de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et les établissements d'accueils relevant du système de protection des demandeurs d'asile et

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>75</sup> [Legge 11 luglio 2002, n. 148, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno», JO 173 du 25.7.2002.](#)

<sup>76</sup> [Conseil de l'Europe, Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, signée à Lisbonne le 11 avril 1997.](#)

des réfugiés (SPDAR) a également été rendue plus claire. Tandis que les CADA demeurent responsables de l'accueil initial, les structures du SPDAR seront chargées des mesures d'accueil secondaires.

Le **système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (SPDAR)**, créé en 2002 par la loi Bossi-Fini<sup>77</sup>, consiste en un réseau d'autorités locales qui lancent et administrent des projets d'accueil pour les personnes contraintes de migrer. Il est financé par le fonds national pour les politiques et les services en matière d'asile, administré par le ministère de l'intérieur et inclus dans la loi de finances. Un service central est responsable de la coordination et du soutien technique aux activités liées aux projets locaux. À l'échelle locale, les autorités locales et les organisations de la société civile sont responsables de l'«accueil intégré». En plus du gîte et du couvert, les établissements d'accueil proposent des services d'orientation, une aide juridique et sociale, et des programmes personnalisés d'intégration socio-économique. Dix-neuf des 20 régions du pays et 93 communes administrent actuellement 430 projets dans le cadre du SPDAR et viennent en aide à 21 814<sup>78</sup> personnes (en octobre 2015). Les régions du Latium et de Sicile fournissent 40 % de la capacité d'accueil totale du SPDAR. Pour la période 2014-2016, la capacité d'accueil du SPDAR a été renforcée de 20 000 places supplémentaires.

Les centres financés par l'intermédiaire du SPDAR doivent fournir les **services minimaux** suivants aux demandeurs d'asile: médiation culturelle et linguistique, soutien matériel, orientation et accès aux services locaux, formation professionnelle et requalification, orientation et soutien pour l'emploi, le logement et l'intégration sociale, assistance juridique et assistance psychosociale. L'accès aux **soins de santé** est garantie aux demandeurs d'asile comme aux personnes qui demandent une protection internationale. Une fois inscrits dans le système national de santé, ils bénéficient du même traitement et des mêmes droits et devoirs que les citoyens italiens en ce qui concerne les prestations obligatoires de soins de santé garanties par le système national de santé. En matière d'**éducation**, les demandeurs d'asile mineurs et les enfants des demandeurs d'asile sont tenus de s'inscrire dans le système d'enseignement obligatoire dans les trois mois qui suivent leur demande d'asile, conformément aux conditions et aux modalités du texte consolidé sur l'immigration.

Le coût moyen par personne hébergée dans un établissement du SPDAR s'élève à **35 euros par jour** (le montant de base étant de 32,40 euros, contre 62,30 euros pour un mineur et 73,04 euros pour une personne souffrant d'un handicap physique ou mental). Le coût par personne couvre principalement les frais de personnel et d'hébergement, le reste (c'est-à-dire, 2,50 euros par jour en moyenne) étant versé au bénéficiaire comme **argent de poche**. Le coût global du système d'accueil italien représente 0,14 % des dépenses de l'État<sup>79</sup>.

- **Bénéficiaires d'une protection internationale**

Les réfugiés en situation régulière ont droit au même traitement que les citoyens italiens de la part des **services d'aide sociale** en ce qui concerne les accidents du travail, les maladies professionnelles, la maternité, la vieillesse, le décès, le chômage et tout autre risque pris en charge par la sécurité sociale.

L'accès aux soins de santé est accordé aux bénéficiaires de la protection internationale. Une fois inscrits dans le **service national** de santé, ils bénéficient du même traitement et des mêmes droits que les citoyens italiens en ce qui concerne les prestations

<sup>77</sup> Loi n° 189/2002 modifiant les lois sur la migration et l'asile, JO 199 du 26/08/2002.

<sup>78</sup> [Ministère italien de l'intérieur, Gruppo di studio sul sistema di accoglienza. Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi, Rome, octobre 2015.](#)

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 51.

obligatoires de soins de santé prévues par le service national de santé. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection internationale ont le droit et l'obligation (jusqu'à 16 ans) de suivre l'enseignement public obligatoire. Les mineurs âgés de 16 à 17 ans peuvent cependant être dispensés de l'enseignement obligatoire et suivre un cours de formation professionnelle permettant l'obtention d'un certificat professionnel à des fins d'éducation ou d'emploi. Les mineurs de moins de 16 ans peuvent également signer des contrats d'apprentissage.

Selon certains<sup>80</sup>, les **programmes d'intégration** destinés à la fois aux demandeurs d'asile et aux réfugiés pourraient jouer un rôle primordial pour améliorer leur accès à l'emploi. Le plan d'intégration, qui devrait être élaboré par le nouveau bureau de coordination national, pourrait proposer des programmes d'intégration plus uniformes et mieux coordonnés à travers tout le territoire national.

## 4.5. Pays-Bas

Loi générale sur les procédures administratives du 4 juin 1992, dernière modification le 30/09/2015<sup>81</sup>.

Loi de révision intégrale de la législation sur les étrangers 2000 du 23 novembre 2000, dernière modification le 20/07/2015<sup>82</sup> et lois connexes.

Loi sur l'agence centrale d'accueil des demandeurs d'asile du 19 mai 1994, dernière modification le 01/07/2015<sup>83</sup>.

Règlement sur les prestations destinées aux demandeurs d'asile et aux autres catégories d'étrangers<sup>84</sup>.

### 4.5.1. Accès à l'emploi

#### • Demandeurs d'asile

L'accès des étrangers au marché du travail est réglementé par la **loi sur le travail des étrangers**<sup>85</sup> et par d'autres règlements connexes. Les demandeurs d'asile ne sont autorisés à travailler que **24 semaines par an au maximum**<sup>86</sup>. Pendant la première moitié de l'année, ils ne sont pas autorisés à travailler, car pour être éligibles pour l'obtention d'un permis de travail, ils doivent avoir introduit une demande d'asile au moins **six mois** plus tôt, et cette demande doit être en attente de décision (définitive). Le même critère s'applique à l'obtention d'un permis d'exercer une activité non salariée. Les demandes de permis de travail ne devraient pas prendre plus de cinq semaines.

Lorsqu'ils travaillent en attendant une décision concernant leur demande d'asile, les demandeurs d'asile sont tenus de verser une certaine somme destinée à contribuer aux frais d'hébergement engagés par l'établissement d'accueil dans lequel ils résident, ainsi qu'à l'allocation financière qu'ils reçoivent. Cette somme dépend de leur revenu, mais elle ne peut en aucun cas dépasser la valeur économique du service offert par l'établissement d'hébergement. Ils peuvent conserver le premier quart de leurs

<sup>80</sup> [ANCI, Report on International Protection 2015](#).

<sup>81</sup> [Algemene Wet Bestuursrecht \(AWB\)](#); traduction non officielle en anglais: [General Administrative Law Act \(2010\)](#).

<sup>82</sup> Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet ([Vreemdelingenwet 2000](#)); traduction non officielle en anglais: [Aliens Act 2000](#).

<sup>83</sup> [Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers van 1994](#) (loi ACA).

<sup>84</sup> [Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005](#).

<sup>85</sup> [Wet Arbeid Vreemdelingen](#).

<sup>86</sup> Dont 14 semaines au maximum d'activités professionnelles en tant qu'artiste, musicien, acteur de cinéma ou assistant technique pour des représentations d'artistes ou de musiciens. Décret sur la mise en œuvre de la loi sur le travail des étrangers, article 2 *bis*. Loi néerlandaise officielle: [Besluit Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen \(Buwav\)](#).

revenus, jusqu'à un maximum de 185 euros par mois<sup>87</sup>. Les demandeurs d'asile sont également autorisés à effectuer des stages ou du bénévolat, et ils peuvent effectuer des tâches d'entretien dans leur centre d'accueil pour une rémunération modeste<sup>88</sup>.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Il n'existe aux Pays-Bas qu'un seul statut d'asile, qui accorde aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire le même permis de séjour temporaire (à durée déterminée) et les mêmes droits à la sécurité sociale<sup>89</sup>. Un «permis de résidence pour demandeur d'asile» est délivré pour une durée maximale de cinq années consécutives, à l'issue desquelles le détenteur du permis peut demander un permis de séjour définitif<sup>90</sup>. Les réfugiés (ou «détenteurs d'un permis ou d'un statut») ont les mêmes droits et devoirs que les citoyens néerlandais au niveau des conditions de travail et de la rémunération<sup>91</sup>.

Les enquêtes sur l'intégration révèlent que la participation au marché du travail des détenteurs de permis est bien inférieure à celle de la moyenne des citoyens néerlandais<sup>92</sup>. Les municipalités, qui sont responsables de l'intégration des chômeurs sur le marché du travail, y compris quand il s'agit de réfugiés, proposent des projets d'encadrement au niveau local, mais les budgets ont été réduits<sup>93</sup>. Les ONG, notamment le conseil néerlandais des réfugiés, continuent également de jouer un rôle actif en proposant des formations linguistiques et professionnelles ainsi que des projets de réinsertion sur le marché du travail<sup>94</sup>. De plus l'embauche de détenteurs du statut de réfugié est encouragée par des mesures incitatives financières, des subventions et des modalités particulières d'emploi<sup>95</sup>.

#### 4.5.2. Accès aux prestations sociales

- **Demandeurs d'asile**

Le droit des demandeurs d'asile à certaines conditions d'accueil est développé de manière approfondie à l'article 9 du règlement sur les prestations<sup>96</sup> et prévoit le droit: 1) au logement, 2) à une allocation financière hebdomadaire couvrant l'achat de nourriture et de vêtements et les dépenses personnelles, 3) à des titres de transport public permettant d'aller consulter un avocat, 4) à des activités récréatives et

<sup>87</sup> Voir l'article 20, paragraphe 2 du règlement sur les prestations destinées aux demandeurs d'asile et aux autres catégories d'étrangers ([Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005](#)).

<sup>88</sup> Voir le [site d'informations du gouvernement néerlandais sur l'accès à l'emploi des demandeurs d'asile](#). Des informations détaillées sur les modalités peuvent être trouvées dans le [rapport de l'AIDA sur les Pays-Bas](#), à jour à partir du 16 janvier 2015, p. 49.

<sup>89</sup> Voir la [brève présentation](#) de l'AIDA sur la procédure d'asile aux Pays-Bas.

<sup>90</sup> [Loi sur les étrangers, articles 14 et 21](#).

<sup>91</sup> Voir le [site d'informations du gouvernement néerlandais sur l'accès à l'emploi des détenteurs de permis](#).

<sup>92</sup> [Rapport annuel 2013 sur l'intégration](#), institut néerlandais des recherches sociales; [rapport annuel 2014 sur l'intégration](#), bureau central de la statistique.

<sup>93</sup> Le conseil des réfugiés souligne que certains réfugiés pourraient ne pas s'y retrouver dans tous ces services, et que les possibilités d'adopter des dispositions relatives au marché du travail plus orientées vers les réfugiés, par exemple, pour les employés hautement qualifiés, risquent de se réduire, notamment dans la mesure où les municipalités sont à présent responsables de la réintégration d'autres groupes vulnérables (jeunes personnes handicapées, personnes travaillant dans des ateliers protégés) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. [Baromètre de l'intégration 2014](#), conseil néerlandais des réfugiés, pp. 45-49.

<sup>94</sup> Entre autres pour les femmes réfugiées qui souhaitent travailler dans le secteur des soins de santé. Voir la vue d'ensemble des projets du conseil sur son [site web](#).

<sup>95</sup> Voir le [Guide sur le travail des réfugiés](#), conseil néerlandais des réfugiés.

<sup>96</sup> [Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005](#).

éducatives<sup>97</sup>, 5) à la couverture des frais médicaux (assurance santé), 6) à une assurance couvrant la responsabilité civile du demandeur d'asile et 7) à la couverture de frais exceptionnels. L'allocation financière hebdomadaire dépend de la situation. Lorsque les demandeurs d'asile décident de subvenir à leurs propres besoins alimentaires, un ménage de deux adultes et deux enfants mineurs reçoit, par exemple, une allocation de 169,50 euros<sup>98</sup>. Ce montant comprend l'allocation de 12,95 euros pour les vêtements et les autres dépenses personnelles.

Le droit des demandeurs d'asile aux soins de santé est développé de manière approfondie dans le règlement sur les soins de santé pour les demandeurs d'asile<sup>99</sup>. Les demandeurs d'asile qui résident dans un centre d'accueil de l'agence centrale d'accueil (ACA) ont accès aux soins de santé de base<sup>100</sup>.

Anticipant la tendance à la hausse de l'afflux de demandeurs d'asile, déjà observée en 2014, l'ACA a mis en place de nouveaux centres d'accueil. Cette capacité d'accueil supplémentaire sera toutefois bientôt épuisée. Au vu de l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile, notamment en août et en septembre 2015 (pendant lesquels 2 833 et 4 063 personnes, respectivement ont demandé l'asile pour la première fois<sup>101</sup>), il existe un besoin urgent de capacité supplémentaire<sup>102</sup>. Des établissements d'accueil spéciaux temporaires (séjour de cinq ans) dans des parcs de loisirs, des logements pour migrants, etc. ainsi que dans des établissements d'accueil d'urgence (séjour de 6 à 12 mois) sont mis en place dans tout le pays. De plus, les municipalités installent des structures d'accueil d'urgence pour les situations de crise (séjour de trois jours) dans les installations sportives et des lieux similaires. Une aide est même demandée aux particuliers qui peuvent offrir un lieu d'accueil de 100 places ou plus<sup>103</sup>. Le ministère de la sécurité et de la justice a informé les demandeurs d'asile par une lettre du 19 octobre 2015<sup>104</sup> des nouvelles conditions d'accueil plus austères et des délais d'attente plus longs dus au manque de capacité des centres d'accueil ordinaires.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Aux Pays-Bas, le gouvernement central confie aux municipalités la responsabilité de loger les réfugiés (détenteurs d'un permis). Chaque municipalité doit remplir un quota de logement. Par exemple, Amsterdam doit trouver de la place pour 740 réfugiés, mais n'a réussi à en loger que 400 en 2014. Bien que les fournisseurs de logements sociaux accordent la priorité à ce groupe à loger en urgence, 13 % du quota alloué n'a pas été atteint en 2014<sup>105</sup>. Pour faire face à la longue période d'attente avant de pouvoir

---

<sup>97</sup> Selon l'état d'avancement de la demande d'asile, l'ACA propose également différents programmes éducatifs pour les adultes, y compris des programmes de formation professionnelle. Les demandeurs d'asile qui ont reçu un permis d'asile peuvent commencer le programme d'intégration qui les prépare à l'examen obligatoire d'intégration civique. Depuis 2013, année de modification de la loi sur l'intégration civique, les demandeurs d'asile disposent de trois ans pour remplir le critère d'intégration civique. [Site web de l'ACA](#) sur le travail et la formation.

<sup>98</sup> [Règlement sur les prestations, article 14.](#)

<sup>99</sup> Loi néerlandaise officielle: [Regeling zorg asielzoekers.](#)

<sup>100</sup> [AIDA country report: the Netherlands](#), à jour au 16 janvier 2015, p. 51.

<sup>101</sup> [Asylum Trends](#). Rapport mensuel sur les demandes d'asile aux Pays-Bas et en Europe, septembre 2015, IND BIC.

<sup>102</sup> Le nombre des demandeurs d'asile hébergés dans les centres d'accueil administrés par l'ACA est passé de 24 929 en 2014 à 42 988 au cours des dix derniers mois. Voir le [site web de l'ACA](#) en ce qui concerne les taux d'occupation.

<sup>103</sup> Voir le [site web de l'ACA](#) en ce qui concerne les établissements d'accueil.

<sup>104</sup> [Lettre de M. Dijkhoff](#), ministre néerlandais de la sécurité et de la justice, du 19 octobre 2015.

<sup>105</sup> Voir la [plateforme «Home again».](#)

accéder à un logement définitif, des mesures ont été prises pour fournir des logements temporaires de moins bonne qualité aux réfugiés dans la municipalité à laquelle ils ont été affectés, ou pour leur permettre de séjourner temporairement avec des membres de leur famille ou avec des amis<sup>106</sup>. Les réfugiés peuvent également chercher un logement par leurs propres moyens dans une autre municipalité, mais ils renoncent alors à leur droit d'accès prioritaire aux logements sociaux.

En réponse aux problèmes de logement et à l'afflux croissant de réfugiés, le parti conservateur libéral néerlandais (VVD), qui dirige la coalition au pouvoir, a récemment présenté un plan d'«accueil limité»<sup>107</sup>, ouvrant un débat sur les conditions d'accueil. Les conservateurs plaident en faveur d'une politique d'accueil plus stricte et moins généreuse, qui limiterait le permis de séjour pour demandeurs d'asile à un an et réduirait les droits et les prestations sociales des réfugiés aux prestations de base. Le droit des réfugiés de bénéficier de prestations sociales et de santé complètes, en plus d'un accès prioritaire aux logements sociaux, fait l'objet de vifs débats entre les acteurs politiques néerlandais et dans les médias.

## 4.6. Pologne

- Loi sur la protection des étrangers sur le territoire de la République de Pologne, dernière modification en septembre 2015<sup>108</sup>.
  - Décret du ministre de la famille, du travail et de la politique sociale relatif à l'aide aux étrangers<sup>109</sup>.
  - Loi sur la promotion de l'emploi et des institutions du marché du travail<sup>110</sup>.
  - Loi sur l'aide sociale<sup>111</sup>.
  - Décret du ministre de l'intérieur et de l'administration relatif au montant de l'aide concédée aux étrangers demandant le statut de réfugiés<sup>112</sup>.
- En décembre 2014, le Conseil des ministres de Pologne a adopté un plan de mise en œuvre du document d'orientation sur la situation actuelle et les actions futures de la politique polonaise de migration.

### 4.6.1. Accès à l'emploi

#### • Demandeurs d'asile

La législation polonaise permet aux demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail. Si une décision de première instance concernant le statut de réfugié n'est pas prise dans les **six mois** qui suivent l'introduction d'une demande d'asile, et si ce délai n'est pas imputable au demandeur, celui-ci peut accéder au marché du travail. Bien que cet accès ne soit pas limité à des secteurs particuliers, des restrictions existent concernant l'activité non salariée<sup>113</sup>.

<sup>106</sup> Mesures de «logement libre» ou de «logement municipal libre».

<sup>107</sup> [«Grenzen aan de opvang»](#), publié le 12 octobre 2015.

<sup>108</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Journal des lois de 2015, art. 1607).

<sup>109</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom.

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

<sup>111</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

<sup>112</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

<sup>113</sup> Conformément à l'article 13, paragraphe 3 de la loi du 2 juillet 2004 sur le libre exercice d'une activité économique, les étrangers n'appartenant pas à des catégories particulières (dont les réfugiés, mais pas les demandeurs d'asile) ne peuvent entreprendre et exercer d'activité économique que sous certaines formes de partenariat et d'entreprise.

Le responsable du bureau des étrangers délivre un certificat qui, s'il est accompagné d'un document d'identité temporaire, permet au demandeur de travailler en Pologne sans permis de travail. Les citoyens polonais et les autres catégories d'étrangers ne bénéficient pas d'une priorité sur les demandeurs d'asile sur le marché du travail.

En ce qui concerne la **formation professionnelle**, le droit polonais ne prévoit pas que les demandeurs d'asile y aient accès. Le ministère compétent prévoit toutefois de modifier cet aspect de la loi<sup>114</sup>.

Bien qu'il soit clairement inscrit dans la législation, l'accès à l'emploi peut s'avérer problématique en pratique. De nombreux employeurs ignorent que les documents susmentionnés suffisent à justifier le droit d'un demandeur d'asile de travailler. De plus, les employeurs ignorant également que la durée de la procédure dépasse la durée de validité du document d'identité temporaire (six mois), ils ne sont pas disposés à proposer aux demandeurs d'asile des contrats à court terme. La barrière linguistique et la distance séparant les centres d'accueil des grandes villes constituent des obstacles supplémentaires à l'obtention d'un emploi<sup>115</sup>.

La loi ne leur permettant pas d'accéder à la **formation professionnelle**, les demandeurs d'asile ne peuvent compter que sur les initiatives de «préintégration» des ONG, pour lesquelles elles reçoivent des fonds publics (y compris de l'Union européenne).

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Le statut de réfugié comprend le droit de travailler aux mêmes conditions que les citoyens polonais, à l'exception de certains emplois exigeant la nationalité polonaise (par exemple, dans l'administration publique). Les réfugiés n'ont donc pas besoin du certificat mentionné plus haut ni d'un permis de travail. De plus, les bénéficiaires de la protection internationale peuvent exercer une activité économique pour leur propre compte aux mêmes conditions que les citoyens polonais. L'accès au marché du travail permet également de devenir chômeur et de percevoir les prestations correspondantes.

En réalité, du moins pendant la première année suivant la décision de leur accorder le statut de réfugié, les réfugiés éprouvent de sérieuses difficultés pour trouver un emploi permanent. Cela a été imputé à leur faible niveau de qualification professionnelle, aux difficultés de logement (voir plus loin), et aux particularismes culturels<sup>116</sup>.

#### 4.6.2. Accès aux prestations sociales

- **Demandeurs d'asile**

Les demandeurs d'asile ont droit à diverses formes d'assistance dans le cadre des conditions d'accueil garanties par la législation polonaise, laquelle fait la distinction entre l'aide apportée dans les centres d'accueil et celle qui l'est en dehors de ceux-ci.

L'aide fournie dans ces établissements comporte:

- l'hébergement,
- des repas quotidiens dans le centre d'accueil ou leur équivalent financier (9 zlotys, soit environ 2 euros, par personne et par jour),

<sup>114</sup> Réseau européen des migrations, question ad-hoc du 5 mars 2015: réponses aux questions 1 et 4.

<sup>115</sup> Asylum Information Database – [Country Report: Poland](#), HFHR et CERE, septembre 2015, p. 51.

<sup>116</sup> [Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania](#) / Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. (Politique polonaise de migration — Situation actuelle et actions futures / Document adopté par le conseil des ministres le 31 juillet 2012), p. 63.

- de l'argent de poche pour les petites dépenses personnelles (50 zlotys, soit 12 euros, par mois),
- une aide financière pour l'achat d'articles d'hygiène (20 zlotys, soit 5 euros, par mois),
- une aide financière ponctuelle ou des coupons pour l'achat de vêtements et de chaussures (140 zlotys, soit 33 euros),
- des cours de langue polonaise et des fournitures de base,
- des fournitures scolaires pour les enfants inscrits dans les écoles publiques,
- une aide permettant de couvrir le coût des activités sportives et extrascolaires, et
- le financement de titres de transport public dans des cas spéciaux.

L'aide financière concédée à l'extérieur des centres d'accueil prend les formes suivantes:

- aide financière permettant de couvrir les frais de séjour du demandeur d'asile en Pologne, à l'exception des soins médicaux (25 zlotys, soit 6 euros, par jour),
- cours de langue polonaise et les fournitures de base nécessaires, et
- fournitures scolaires pour les enfants couvrant, dans la mesure du possible, le coût des activités extrascolaires, sportives et de loisirs.

Dans les centres d'accueil, tout comme à l'extérieur de ceux-ci, les demandeurs d'asile ont **droit aux soins de santé gratuits**. Ils peuvent y accéder dès qu'ils sont enregistrés dans un centre d'accueil. Cependant, dans les situations d'urgence, une aide médicale peut être fournie juste après que la demande d'asile a été introduite. En règle générale, l'accès aux soins de santé est garanti à un niveau presque égal à celui dont les citoyens polonais bénéficient. Cependant, en cas d'afflux important de demandeurs d'asile, le ministère de l'intérieur peut réduire les prestations de soins de santé concédées aux demandeurs d'asile<sup>117</sup>.

En Pologne, l'enseignement est obligatoire jusqu'à 18 ans et la Constitution polonaise garantit à tous le **droit à l'éducation**. Cette éducation est garantie aux enfants des demandeurs d'asile dans les écoles publiques, sans restrictions par rapport aux enfants polonais. De plus, ces enfants ont droit à des cours supplémentaires gratuits de langue polonaise, organisés par les autorités locales, ainsi qu'à des cours supplémentaires d'autres matières si leur niveau d'éducation est différent de celui de leur classe. Les enfants peuvent suivre ces cours pendant un an, à raison de cinq heures par semaine au maximum. Ils peuvent également être soutenus par une personne connaissant la langue de leur pays d'origine, agissant en qualité d'assistant de l'enseignant<sup>118</sup>.

Certains soulignent que l'**allocation financière** concédée aux demandeurs d'asile ne suffit pas à leur garantir un niveau de vie acceptable tel que défini dans l'arrêt *Saciri* de la CJUE<sup>119</sup>. Comme la plupart des demandeurs doivent demeurer à Varsovie pendant la procédure d'asile, l'allocation s'avère souvent insuffisante pour couvrir le coût de location d'un appartement dans la capitale. Les demandeurs d'asile sont donc

<sup>117</sup> Article 19 de la loi du 28 juillet 2011 sur la régularisation du séjour de certains étrangers sur le territoire de la République de Pologne (Journal officiel de 2011 n° 191, point 1133, version modifiée).

<sup>118</sup> Asylum Information Database – [Country Report: Poland](#), HFHR et CERE, septembre 2015, pp. 52-53.

<sup>119</sup> [Nie zgodność zasad pomocy społecznej zapewnianej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE](#) (Incompatibilité de l'aide sociale offerte aux étrangers demandant le statut de réfugié avec l'arrêt de la CJUE), J. Białas in «W poszukiwaniu ochrony» (En quête de protection), Helsinki Foundation for Human Rights, 2014, pp. 52-53.

contraints de partager des appartements ou de vivre dans de mauvaises conditions<sup>120</sup>. Le gouvernement a reconnu le problème, comme l'indiquent les documents d'orientation publiés à ce sujet<sup>121</sup>.

En ce qui concerne les **soins de santé**, les compétences interculturelles limitées du personnel médical et son manque de connaissance des langues étrangères constituent des obstacles importants à l'accès aux soins. En outre, certains des hôpitaux qui ont signé un accord avec le bureau des étrangers sont situés loin des centres d'accueil, et les demandeurs d'asile ne peuvent normalement pas être pris en charge par les autres établissements de soins.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Les bénéficiaires de la protection internationale peuvent demander une forme d'aide spéciale visant à faciliter leur intégration, qui peut être proposée pendant une durée maximale de 12 mois. Cette aide est personnalisée en fonction de leurs besoins particuliers, et elle prend donc la forme de programmes individuels d'intégration (accords entre le bénéficiaire et l'autorité locale compétente). Il peut s'agir d'une aide financière (jusqu'à 1 335 zlotys, soit 318 euros, par mois) et non financière. Les bénéficiaires se voient affecter des assistants sociaux, et ils peuvent faire appel aux conseils de toute la gamme des experts disponibles, qui comprend des juristes et des psychologues. Ils bénéficient d'une assurance et ont accès aux soins de santé. La participation à ce programme impose toutefois certaines obligations, dont le non-respect entraîne le retrait de l'aide. En outre, les bénéficiaires ne peuvent changer de résidence que dans un nombre limité de circonstances strictement définies. Une fois le programme terminé, le réfugié peut toujours bénéficier des autres formes d'aides sociales, tout comme les citoyens polonais.

#### 4.7. Espagne

Loi sur le droit d'asile et la protection subsidiaire (12/2009)<sup>122</sup>; le règlement de mise en œuvre de la loi 12/2009 devait être approuvé en 2015, mais il est encore en attente d'adoption.

Loi organique n° 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale<sup>123</sup> et le décret royal n° 557/2011 adoptant le règlement de mise en œuvre de la loi organique n° 4/2000<sup>124</sup>.

Décret royal n° 865/2006 sur les prestations concédées aux bénéficiaires des centres d'accueil de réfugiés<sup>125</sup>.

<sup>120</sup> Asylum Information Database – [Country Report: Poland](#), HFHR et CERRE, septembre 2015, p. 52-53.

<sup>121</sup> Politique polonaise de migration (*op. cit.*), p. 63–65, et le projet de document intitulé [Polska polityka integracji cudzoziemców — założenia i wytyczne](#) (Politique polonaise d'intégration des étrangers: principes et orientations), 2013, pp. 12–13.

<sup>122</sup> [Ley 12/2009](#), de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, JO n° 263 du 31 octubre 2009 (BOE-A-2009-17242).

<sup>123</sup> [Ley Orgánica 4/2000](#), de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, JO n° 10 du 12 janvier 2000 (BOE-A-2000-544).

<sup>124</sup> [Real Decreto 557/2011](#), de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

<sup>125</sup> [Real Decreto 865/2006](#), de 14 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones públicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

#### 4.7.1. Accès à l'emploi

- **Demandeurs d'asile**

L'article 32 de la loi sur le droit d'asile et la protection subsidiaire reconnaît aux demandeurs d'asile le droit de chercher un emploi en Espagne, et le décret royal n° 557/2011 (21<sup>e</sup> disposition supplémentaire) établit que le droit de travailler s'applique **six mois** après leur demande d'asile. Les demandeurs d'asile peuvent travailler dans tous les secteurs professionnels, sauf ceux qui imposent d'avoir la nationalité espagnole<sup>126</sup>. L'autorisation de travailler est inscrite dans le document délivré aux demandeurs de la protection internationale.

Le ministère de l'emploi a créé **un réseau public de centres de migration** qui fournissent des orientations, des formations, et préparent à l'entrée sur le marché du travail, et il distribue également des **subventions** aux organismes et aux ONG responsables des programmes d'intégration sociale et professionnelle<sup>127</sup>.

Le deuxième plan stratégique de citoyenneté et d'intégration (PSCI 2011-2014) concerne également les réfugiés du pays, prévoyant une «phase d'accueil» spécifique (*fase de acogida*) pour cette population<sup>128</sup>. De plus, le plan national de mise en œuvre pour l'inclusion sociale en 2013-2016 lance des programmes visant à augmenter l'employabilité et l'intégration sur le marché du travail des demandeurs d'asile, des réfugiés et des autres bénéficiaires de la protection internationale, en adoptant des mesures comme les programmes personnels d'insertion sur le marché du travail<sup>129</sup>.

Les activités spéciales conçues pour les demandeurs d'asile et les autres demandeurs de la protection internationale afin de faciliter leur insertion dans le marché du travail sont basées sur un processus d'intégration individuelle consistant en: des séances de groupes, des entretiens personnels d'orientation, et la création d'un processus d'intégration individuel personnalisé qui tient compte de la situation de chaque bénéficiaire; des initiatives de formation préparatoire à l'emploi (par exemple, des cours de langue, des ateliers d'alphabétisation numérique, etc.), et des séances de formation professionnelle et de recherche active d'emploi.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

L'article 36 de la loi sur l'asile prévoit qu'une fois l'asile accordé, les réfugiés ont le droit de résider et de travailler dans le pays à titre permanent, suivant les modalités définies dans la loi organique n° 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.

#### 4.7.2. Accès aux prestations sociales

- **Demandeurs d'asile**

S'ils ne disposent d'aucune ressource économique, les demandeurs d'asile ont le droit d'accéder aux services sociaux et d'accueil afin de subvenir à leurs besoins essentiels (article 30 de la loi sur l'asile). Le décret royal n° 865/2006 fixe les règles relatives aux prestations concédées aux bénéficiaires des centres d'accueil de réfugiés: les demandeurs d'asile, les personnes reconnues en tant que réfugiés et les autres

---

<sup>126</sup> Réseau européen des migrations, [«Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers»](#), avril 2013, p. 11.

<sup>127</sup> Réseau européen des migrations, [«Ad-Hoc Query on Asylum seekers integration to labour market»](#), mars 2015, p. 15.

<sup>128</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), [«La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2014»](#), p. 93-95.

<sup>129</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), [«La situación... Informe 2015»](#), p. 100-104.

bénéficiaires de la protection internationale. Ces aides couvrent les besoins essentiels et sont décrites en détail dans la résolution du 27 février 2015 comme suit<sup>130</sup>:

- Argent liquide destiné aux **besoins essentiels**: 51,60 euros par mois au maximum pour les adultes, et 19 euros pour les enfants de moins de 18 ans.
- **Transport mensuel.**
- Argent liquide destiné à l'achat **de vêtements et de chaussures**, jusqu'à 363 euros par an.
- Argent liquide destiné aux **soins de santé**, le cas échéant, pour couvrir le coût du bien ou du service fourni, y compris les ordonnances, les médicaments, les lunettes et les prothèses.
- Argent liquide destiné à **l'éducation, la formation et les loisirs**; argent liquide destiné aux **documents administratifs**; argent liquide destiné à **la traduction et à l'interprétation**; argent liquide permettant de **devenir autonome après avoir quitté le centre d'accueil.**
- Argent liquide destiné à **couvrir les besoins essentiels** une fois terminée la période de séjour dans le centre d'accueil pour réfugiés, pour un montant compris entre 347,60 euros (personne seule) à 792,73 euros (famille de plus de cinq personnes).

Afin de pouvoir accéder au système national de soins de santé dans les mêmes conditions que les citoyens espagnols, les demandeurs d'asile doivent obtenir un certificat d'inscription à l'état civil local (*empadronamiento*), qui leur permet d'obtenir une carte d'assurance maladie. Les enfants et les femmes enceintes sont dispensés de ces démarches administratives. De plus, les coûts des médicaments sont partagés entre le patient et l'État (ticket modérateur)<sup>131</sup>.

#### • **Bénéficiaires d'une protection internationale**

Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection internationale jouissent des **mêmes droits que les citoyens** en matière d'éducation, de soins de santé, de logement, d'assistance sociale et de services sociaux, de sécurité sociale et de programmes d'intégration (article 36 de la loi sur l'asile).

De plus, les bénéficiaires de la protection internationale ont toujours droit à l'assistance apportée aux demandeurs d'asile, qui, après avoir séjourné environ six mois dans un centre d'accueil, reçoivent habituellement un soutien et des fonds leur permettant de commencer une vie autonome, couvrant tous leurs besoins essentiels pour six mois de plus. Après cette période, les bénéficiaires de la protection internationale peuvent encore recevoir un soutien spécial visant à couvrir des dépenses extraordinaires, ou pour faire face à des situations de vulnérabilité particulière.

---

<sup>130</sup> [Resolución de 27 de febrero de 2015](#), de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

<sup>131</sup> HUMA Network, «Are undocumented migrants and asylum seekers entitled to access health care in the EU? A comparative overview in 16 countries», novembre 2010, pp. 11 et 15.

## 4.8. Suède

Loi sur les étrangers (2005:716)<sup>132</sup>.  
 Ordonnance sur les étrangers (2006:97)<sup>133</sup>.  
 Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et autres (1994:137)<sup>134</sup>.  
 Ordonnance sur l'accueil des demandeurs d'asile et autres (1994:361)<sup>135</sup>.

### 4.8.1. Accès à l'emploi

- **Demandeurs d'asile**

Les demandeurs d'asile ont **immédiatement accès** au marché du travail, à condition de satisfaire à certains critères (voir plus loin) et d'obtenir un certificat spécial de dispense de l'obligation de posséder un permis de travail. Les demandeurs d'asile peuvent être dispensés de cette obligation s'ils peuvent prouver leur identité à l'aide de documents originaux ou de copies certifiées. S'ils ne sont pas en mesure de le faire au moment de leur demande d'asile, ils peuvent le faire plus tard, auquel cas une décision concernant leur droit de travailler sera prise plus tard. Les demandeurs d'asile ne se voient pas délivrer un permis de travail, mais dispenser de l'obligation d'en posséder un, ce qui leur permet donc de travailler. Ce droit dure jusqu'à la décision définitive concernant leur demande d'asile, y compris pendant les procédures d'appel, et peut être prolongé plus longtemps si le demandeur coopère aux préparatifs en vue de son départ volontaire du pays. Si le demandeur refuse de coopérer et si son cas est confié à la police en vue d'une procédure d'expulsion, son droit de travailler est suspendu<sup>136</sup>.

Les demandeurs d'asile ne peuvent généralement pas travailler dans les domaines qui exigent des certificats de compétence, et ils sont donc souvent limités en pratique à des emplois non qualifiés. Il leur est difficile de trouver un emploi en raison des exigences linguistiques et de la situation générale du marché du travail<sup>137</sup>.

- **Bénéficiaires de la protection internationale**

Les bénéficiaires de la protection internationale reçoivent un permis de séjour permanent et sont autorisés à vivre et à travailler dans les mêmes conditions que tout autre habitant de la Suède<sup>138</sup>.

### 4.8.2. Prestations sociales

- **Demandeurs d'asile**

Si les demandeurs d'asile n'ont pas d'argent ou d'autres ressources, ils peuvent demander un soutien financier<sup>139</sup> à l'Office suédois des migrations (OSM)<sup>140</sup> sous la forme d'une **allocation quotidienne**. Le montant de cette allocation dépend de la fourniture ou non de logement et de repas par l'OSM.

<sup>132</sup> [Utlänningslag \(2005:716\)](#); traduction non officielle en anglais: [Aliens Act \(2005:716\)](#).

<sup>133</sup> [Utlänningsförordning \(2006:97\)](#). [Aliens Ordinance \(2006:97\)](#).

<sup>134</sup> [Lag \(1994:137\) om mottagande av asylsökande m.fl.](#)

<sup>135</sup> [Lag \(1994:361\) om mottagande av asylsökande m.fl.](#)

<sup>136</sup> [Office suédois des migrations, «Working while you are an asylum seeker»](#), dernière mise à jour le 27 octobre 2015; [EMN Ad-Hoc Query on Access to the labour market for asylum seekers](#), compilation produite le 3 juin 2015, pp. 15-16; [AIDA Country Report: Sweden](#), à jour en avril 2015, pp. 40-41.

<sup>137</sup> [AIDA Country Report: Sweden](#), à jour en avril 2015, p. 41.

<sup>138</sup> [Office suédois des migrations, «Asylum seekers who are given permanent residence permits»](#), dernière mise à jour le 9 septembre 2015.

<sup>139</sup> [Office suédois des migrations: «Financial Support»](#), dernière mise à jour le 23 septembre 2015.

<sup>140</sup> [Migrationsverket](#) (Office suédois des migrations).

Lorsque l'hébergement inclut des repas gratuits, l'allocation quotidienne s'élève à :

- 24 couronnes suédoises (2,56 euros)<sup>141</sup> par jour et par adulte vivant seul;
- 19 couronnes suédoises (2,02 euros) par jour et par adulte contribuant aux dépenses d'un ménage;
- 12 couronnes suédoises (1,28 euros) par jour et par enfant âgé de 0 à 17 ans (l'allocation quotidienne est réduite de moitié à partir du troisième enfant).

Lorsque l'hébergement n'inclut pas de repas, l'allocation quotidienne s'élève à :

- 71 couronnes suédoises (7,57 euros) par jour et par adulte vivant seul;
- 61 couronnes suédoises (6,50 euros) par jour et par adulte contribuant aux dépenses d'un ménage;
- 37 couronnes suédoises (3,94 euros) par jour et par enfant âgé de 0 à 3 ans;
- 43 couronnes suédoises (4,58 euros) par jour et par enfant âgé de 4 à 10 ans;
- 50 couronnes suédoises (5,33 euros) par jour et par enfant âgé de 11 à 17 ans (l'allocation quotidienne est réduite de moitié à partir du troisième enfant).

En plus de la nourriture, l'allocation quotidienne doit couvrir les vêtements et les chaussures, les soins de santé et les médicaments, les soins dentaires, les articles de toilette, les autres articles de consommation et les activités de loisirs.

De plus, si les demandeurs d'asile ont un besoin important non couvert par l'allocation quotidienne, ils peuvent demander une **aide spéciale** pour le satisfaire. Ils doivent cependant démontrer qu'ils ont grand besoin du bien ou du service concerné, et donc de la somme correspondante.

Si les demandeurs d'asile ont reçu une offre d'emploi ou ont commencé à travailler, ils peuvent demander une **allocation de logement**. Ceci est possible si la période d'emploi est supérieure à trois mois et si le demandeur doit déménager vers une ville dans laquelle l'OSM ne peut lui offrir de logement. L'allocation de logement s'élève à :

- 850 couronnes suédoises (90,58 euros) par mois et par famille;
- 350 couronnes suédoises (37,30 euros) par mois et par adulte vivant seul.

Les demandeurs d'asile ont droit aux **soins de santé et aux soins dentaires d'urgence**, ainsi qu'aux soins de santé qui ne peuvent attendre. Ils ont également droit aux soins liés à la maternité ou à l'avortement, aux conseils en matière de contraception, aux soins de santé maternels, et aux soins relevant de la loi sur les maladies transmissibles. Les enfants et les jeunes de moins de 18 ans qui demandent l'asile ont droit aux mêmes soins médicaux et dentaires gratuits que les autres enfants vivant en Suède. Lorsque les demandeurs d'asile ont besoin de soins médicaux, ils doivent s'acquitter de certains frais. Ils peuvent cependant demander une **aide spéciale** à l'OSM pour couvrir les frais qu'ils ont avancés et le coût des médicaments qui leur ont été prescrits<sup>142</sup>.

#### • **Bénéficiaires de la protection internationale**

Les bénéficiaires de la protection internationale reçoivent un permis de séjour permanent, et en règle générale, ils jouissent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations que les citoyens suédois<sup>143</sup>. De plus, ils peuvent suivre des **cours gratuits de langue, de culture et d'intégration sur le marché du travail**<sup>144</sup>.

<sup>141</sup> [Taux de change](#): 1 euro = 9,3935 couronnes suédoises au 3 novembre 2015.

<sup>142</sup> [Office suédois des migrations: «Health care»](#), dernière mise à jour le 9 septembre 2015.

<sup>143</sup> [Office suédois des migrations: «Asylum seekers who are given permanent residence permits»](#), dernière mise à jour le 9 septembre 2015.

<sup>144</sup> [Rapport du Conseil de l'Europe: Les réfugiés et le droit au travail](#), 24 mars 2014, p. 9.

## 5. Effets économiques de la migration

D'un point de vue économique, les flux migratoires tendent à contribuer aux marchés du travail nationaux de plusieurs manières: a) ils peuvent combler des pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs peu qualifiés ou hautement qualifiés, b) ils compensent des déséquilibres sur le marché du travail, c) ils contribuent aux impôts et aux cotisations sociales plus qu'ils n'en profitent, et d) ils favorisent l'innovation et, à terme, la croissance économique<sup>145</sup>. L'énorme afflux de demandeurs d'asile en 2015 (l'Allemagne a accueilli à elle seule deux fois plus de personnes qu'en 2014)<sup>146</sup> remet néanmoins en question le paradigme économique normal, et nécessite en premier lieu des efforts afin d'éviter une crise humanitaire<sup>147</sup>. Selon les estimations de l'OCDE, l'accueil d'un aussi grand nombre de demandeurs d'asile et le traitement de leurs dossiers seront coûteux à court terme. À long terme, l'intégration réussie des demandeurs d'asile sera déterminante. La qualité de cette intégration dépendra le plus souvent de la formation linguistique intensive qui leur aura été apportée dès leur arrivée, de l'évaluation de leurs compétences individuelles, d'un accès facile à l'enseignement, de la résolution des problèmes sociaux et de santé, et de la mise en place d'un dialogue avec les employeurs.

Certains États membres de l'Union qui n'ont pas été exposés à des afflux importants de migrants dans le passé, par exemple, la Hongrie, pourraient juger leurs effets à court terme particulièrement coûteux. De nombreux pays d'Europe centrale et orientale (ECO)<sup>148</sup> subissent déjà la pression de la contraction de leurs finances publiques, ne disposent pas d'une infrastructure d'accueil de migrants, et se considèrent comme des pays de transit et non de destination. Or, cette région est particulièrement concernée par le défi politique qui consiste à investir dans les coûts immédiats à court terme pour n'en recueillir les avantages potentiels qu'à long terme. Ceci est d'autant plus vrai que la situation démographique de la plupart des pays d'ECO est défavorable. Pourtant, lorsqu'ils calculent les impacts cumulés des vagues de migration pendant 50 ans dans les pays de l'OCDE, les experts<sup>149</sup> concluent que l'effet moyen est proche de zéro.

---

<sup>145</sup> Pour une description plus détaillée, voir C. Karakas, [«The current refugee influx to Europe: economic challenges and prospects»](#), dossier du SRPE, novembre 2015.

<sup>146</sup> Voir la base de données Eurostat intitulée [«Asile et gestion des migrations \[migr\]»](#).

<sup>147</sup> OCDE: [Is this humanitarian migration crisis different?](#), débats sur les politiques migratoires, Paris, septembre 2015.

<sup>148</sup> Par exemple, S. Fisher, [«Economic implications of the migrant crisis for the EU's new Member States»](#), IHS Connect, 21 octobre 2015.

<sup>149</sup> OCDE: [Is migration good for the economy?](#), débats sur les politiques migratoires, Paris, mai 2014.

### Calcul des coûts — le cas de l'Allemagne

Selon les projections du conseil allemand des experts économiques<sup>150</sup>, les coûts budgétaires supplémentaires pour l'Allemagne seront de 5,9 à 8,3 milliards d'euros en 2015, et de 14,3 milliards d'euros l'année suivante (p. 16). Vu les coûts immédiats liés à l'augmentation des dépenses sociales, les économistes soutiennent les mesures visant à faciliter l'intégration sur le marché du travail. En ce qui concerne l'accès au marché du travail, les migrants ne devraient pas se trouver dans une situation moins favorable que les citoyens allemands (p. 19). L'institut allemand pour la recherche économique, à Berlin (DIW), a récemment évalué<sup>151</sup> les effets à long terme de l'afflux actuel de migrants. Le rapport reconnaît l'augmentation des dépenses à court terme et indique que, «même si les perspectives de nombreux réfugiés sur le marché du travail pourraient être relativement médiocres au cours des premières années, les bénéfices à long terme seront probablement supérieurs aux coûts» (p. 1088). Les chercheurs ont calculé que le point d'équilibre arriverait en 2028 dans un scénario pessimiste, et en 2021 dans un scénario optimiste.

## 6. Perspective d'emploi pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

### 6.1. Demandeurs d'asile

#### 6.1.1. Accès au marché du travail

L'accès immédiat et illimité au marché du travail représente l'exception plutôt que la règle. Par exemple, la Suède permet aux demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail immédiatement après l'introduction de leur demande (voir plus haut), mais les États membres imposent le plus souvent une période d'attente pouvant atteindre neuf mois (conformément à la directive de 2013 relative aux conditions d'accueil). Aucun des États membres examinés ici n'applique de système de points comme le Canada, la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni<sup>152</sup>. Vu la proportion importante de personnes de moins de 25 ans dans l'afflux récent de migrants dans l'Union européenne, les règles particulières applicables aux étudiants font encore l'objet de débats<sup>153</sup>. La participation active au marché du travail ne représente cependant qu'une étape essentielle dans un long processus. Tandis que l'Allemagne, par exemple, ouvre l'accès au marché du travail après seulement trois mois (à certaines conditions toutefois), la durée moyenne d'une procédure d'asile en UE est de 7,1 mois (données de 2014)<sup>154</sup>.

<sup>150</sup> Sachverständigenrat, [Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/2016](#), Wiesbaden, 11 novembre 2015.

<sup>151</sup> M. Fratzscher; S. Junker, [Integration von Flüchtlingen — eine langfristig lohnende Investition](#), in DIW Wochenbericht n° 45, novembre 2015, pp. 1083-1088.

<sup>152</sup> Sur les moyens de transférer des éléments particuliers vers des États membres de l'Union, voir, par exemple, la fondation Friedrich-Ebert-Stiftung: [Einwanderungsregeln im Vergleich](#), Bonn, octobre 2015.

<sup>153</sup> En ce qui concerne le débat en Allemagne, voir la récente proposition du Parti Vert: Deutscher Bundestag, [Ds. 18/6345](#), 14 octobre 2015.

<sup>154</sup> C. Voigt, [Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die schlechten ins Kröpfchen?](#), Friedrich-Ebert-Stiftung, mai 2015, p. 2. Le traitement des demandes introduites par les ressortissants afghans ou pakistanais a cependant duré jusqu'à [17,6 mois](#). Le 16 octobre, les législateurs allemands ont décidé d'améliorer le système existant — Deutscher Bundestag, [Ds. 18/6185](#) — et l'agence fédérale allemande pour l'emploi recrutera 3 000 nouveaux employés d'ici à la fin de l'année 2015.

### 6.1.2. Niveau de qualification

Il semblerait qu'un plus grand nombre de migrants entrant actuellement dans l'Union soient titulaires d'un diplôme universitaire que lors du pic précédent, au début des années 1990. Selon le bureau central suédois de la statistique, plus de 40 % des Syriens dans le pays en 2014 avaient au moins atteint les études secondaires de second cycle, contre 20 % des Afghans et 10 % des Érythréens<sup>155</sup>. Peu de données sont disponibles concernant l'Allemagne, mais l'OCDE rapporte qu'en 2014, 15 % des demandeurs d'asile en moyenne étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, 16 % avaient atteint le deuxième cycle du niveau secondaire (*Gymnasium*), 35 % le premier cycle du niveau secondaire, 24 % avaient seulement été à l'école primaire, et 11 % n'avaient jamais été à l'école. Les projections récentes réalisées sur la base des données allemandes en matière d'emploi indiquent cependant que d'ici à 2016, 81 % des personnes entrant en Allemagne n'auront suivi aucun apprentissage formel, et seulement 8 % d'entre elles auront une formation universitaire<sup>156</sup>.

Les réfugiés syriens sont cependant plus qualifiés en moyenne. Parmi les demandeurs d'asile syriens arrivés en Allemagne entre début 2013 et septembre 2014, 21 % déclaraient avoir été à l'université, 22 % avaient reçu une formation secondaire de second cycle, et 47 % avaient reçu une formation secondaire de premier cycle ou une formation de niveau primaire.

En France, les données d'une enquête réalisée en 2010 portant sur tous les demandeurs d'asile et réfugiés révèlent<sup>157</sup> qu'en règle générale le niveau de qualification était faible. Près d'une personne sur trois n'avait aucune qualification. À l'autre extrémité du spectre, deux migrants sur dix sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

## 6.2. Réfugiés et migrants légaux

Vu l'accès restreint aux données concernant l'emploi des demandeurs d'asile et le peu de données statistiques disponibles<sup>158</sup>, il est intéressant de se pencher sur la présence des populations de migrants sur le marché du travail en général, ainsi que sur celle des migrants légaux<sup>159</sup>. Les citoyens des pays tiers, dont le nombre s'élève à 20 millions, représentent 60 % des mouvements migratoires dans l'Union. À la suite du programme de Stockholm, Eurostat a commencé en 2011 la collecte systématique de données sur l'intégration économique et sociale des migrants («indicateurs de Saragosse»)<sup>160</sup>. Eurostat considère comme des ressortissants des pays tiers les personnes qui résident habituellement (depuis au moins un an) dans l'UE-28 et qui sont citoyennes d'un État non-membre de l'Union («citoyens hors UE-28»)<sup>161</sup>. Dans la partie qui suit, nous nous

---

<sup>155</sup> OCDE: [Is this humanitarian migration crisis different?](#), Paris, 7 septembre 2015, p. 8.

<sup>156</sup> D. Buchwald, [Refugees in Germany](#), conférence du Comité économique et social européen, Bruxelles, 15 octobre 2015.

<sup>157</sup> V. Jourdan, [Infos Migrations](#), n° 22, Ministère de l'intérieur, Paris, avril 2011.

<sup>158</sup> Voir, par exemple, la réponse écrite du gouvernement fédéral allemand à une question parlementaire: «En ce qui concerne le niveau de qualification des demandeurs d'asile et des réfugiés, le gouvernement fédéral ne dispose pas de données représentatives», Deutscher Bundestag, [Ds. 18/6420](#), 19 octobre 2015, p. 2.

<sup>159</sup> OCDE: [Indicators of Immigration Integration 2015 — Settling In](#), Paris, juillet 2015, ch. 5 et 14.

<sup>160</sup> Eurostat: [Indicators of immigrant integration. A Pilot Study](#), Luxembourg, 2011.

<sup>161</sup> Eurostat calcule également des données concernant les personnes nées à l'étranger, c'est-à-dire, celles dont le lieu de naissance (ou lieu de résidence habituel de la mère au moment de la naissance) se situe à l'extérieur de leur pays de résidence habituel (voir [Eurostat 2011](#), p. 27). Ces données contribuent également à mesurer l'intégration des personnes naturalisées.

concentrerons sur les données relatives à l'emploi, au chômage et à la mobilité de l'emploi.

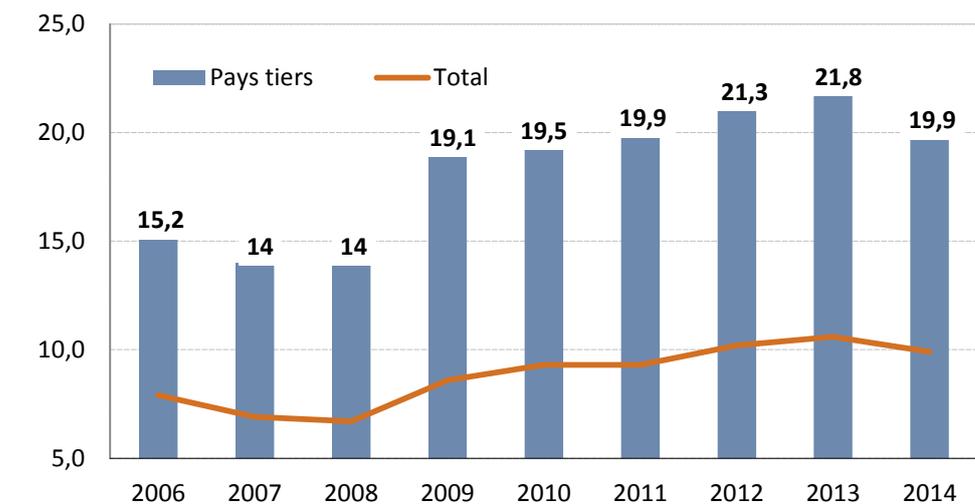
### 6.2.1. Taux d'emploi et de chômage<sup>162</sup>

Le taux de chômage est défini comme étant le nombre des personnes sans emploi, exprimé en pourcentage de la population active (total des personnes employées et sans emploi) du même groupe d'âge. Il n'est pas surprenant que les chiffres du chômage des ressortissants des pays tiers soient plus élevés que ceux de la population indigène dans tous les États membres (à l'exception de Chypre et de la République tchèque). En moyenne, 9,9 % de la population active de l'UE-28 était au chômage en 2014, alors que le taux de chômage des ressortissants des pays tiers était deux fois plus élevé (19,9 %). Ces deux chiffres étaient encore un peu plus mauvais dans la zone euro, soit 11,4 % et 21,7 % respectivement.

Ce sont les ressortissants des pays tiers résidant en Espagne (36,8 %) et en Suède (28,2 %) qui enregistrent les taux de chômage les plus élevés de l'Union. La Suède affiche un écart préoccupant entre la population active totale et le nombre des ressortissants des pays tiers en recherche active d'emploi. Alors que le taux de chômage des étrangers en Belgique, supérieur à 30 %, se maintient avec de faibles variations

depuis 2006, le cas de la Suède est différent: 19,5 % des migrants des pays tiers étaient au chômage en 2006, mais ce chiffre a augmenté de plus de dix points de pourcentage sur la seule période 2008-2011. Au cours

**Graphique 4 – Taux de chômage des ressortissants des pays tiers, UE-28, 2006-2014, en %**



Source des données: Eurostat [[lfs\\_urgan](#)].

de cette même période, le taux de chômage total de la Suède n'a que peu évolué, mais le nombre des permis de séjour délivrés a augmenté.

Selon le Migrant Integration Policy Index (MIPEX)<sup>163</sup>, le régime politique suédois d'intégration des migrants (accès au marché du travail, accès au secteur public et à la sécurité sociale, etc.) est plus avancé que ceux des autres États membres, mais le pays souffre également de taux élevés de surqualification.

<sup>162</sup> Cette partie s'appuie sur le document [Third-country migration and European labour markets: Integrating foreigners](#), A. Stuchlik et E.-M. Poptcheva, dossier du SRPE, juillet 2015. Voir aussi Commission européenne: [Labour Market and Wage Developments in Europe 2015](#), Bruxelles, juillet 2015, ch. 1.3, p. 91 et suiv.

<sup>163</sup> Financé par l'Union, le [MIPEX](#) est coordonné par le [CIDOB](#) (Barcelona Centre for International Affairs) et le [Migration Policy Group](#).

Le taux de chômage global des migrants des pays extérieurs à l'Union a suivi la tendance générale. Celui-ci a reculé, passant de 15,2 % à 14 % en 2008, son plus faible niveau historique, avant la crise économique et financière (voir graphique 4). En 2009, ce taux a enregistré une nette augmentation, atteignant 19,1 % tandis que le taux de chômage de la population active totale de l'UE-28 s'élevait à 8,6 %.

Les taux d'emploi sont également très différents. Les migrants légaux ont le plus de chances de trouver un emploi en Pologne — 65,4 % — et le moins de chances

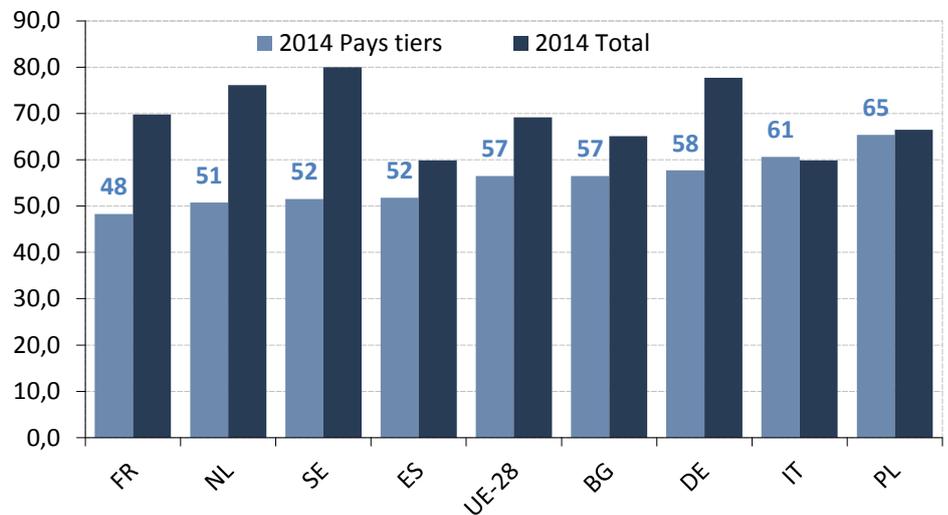
en France — 48,3 % (voir figure 5). En France<sup>164</sup> et aux Pays-Bas, mais également en Suède et en Allemagne, les taux d'emploi de la population totale sont bien plus élevés. La moyenne de l'UE-28 s'élève à 69,2 % pour l'ensemble de la population, et à 56,5 % pour les migrants légaux.

### 6.2.2. Mobilité sur le marché du travail

Alors que l'obtention d'un emploi est l'élément clé d'une intégration réussie, un marché du travail en pleine croissance est loin d'être le facteur unique essentiel à la mobilité sur le marché du travail en Europe<sup>165</sup> et à la capacité de ce marché à absorber des migrants. Le tableau 1 présente une vue d'ensemble stylisée des indicateurs politiques, réunis par la base de données MIPEX. De manière générale, les scores MIPEX concernant la mobilité sur le marché du travail<sup>166</sup> sont les plus élevés en Suède, avec 98 points sur 100. Le score de l'Allemagne s'élève à 86, contre 75 en 2010. Les Pays-Bas ont, quant à eux, vu leur score baisser, passant de 91 en 2010 à 73 aujourd'hui. L'Espagne affiche un score proche, soit 72 points, et s'est maintenue à un niveau stable, tout comme l'Italie, qui affichait 66 points en 2015 contre 64 en 2010. L'évaluation de la France s'est également maintenue à un niveau stable, mais son score s'élève à 54 points. La Bulgarie a enregistré une légère amélioration de deux points, atteignant un score de 50, et la Pologne affiche enfin le score le plus faible du groupe, soit 38 (contre 36 en 2010).

Il est possible, pour évaluer la qualité des dispositions visant à favoriser l'intégration sur le marché du travail, de combiner les scores MIPEX portant sur différents facteurs:

**Graphique 5 – Taux d'emploi des ressortissants de pays tiers, sélection de pays**



Source des données: Eurostat [[lfs\\_ergan](#)].

<sup>164</sup> Par exemple, «*Activité, emploi, chômage des immigrés en 2013*», Ministère de l'intérieur, Paris, 2013.

<sup>165</sup> Parlement européen, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Département thématique A, Bruxelles, septembre 2015. En ce qui concerne la Pologne, l'Espagne et la Suède, voir pp. 56-59.

<sup>166</sup> Cette mobilité est déterminée par la réponse à la question «Les étrangers résidant légalement dans le pays jouissent-ils de droits des travailleurs et de possibilités comparables à ceux des citoyens du pays en matière d'accès à l'emploi et d'amélioration de leurs compétences?».

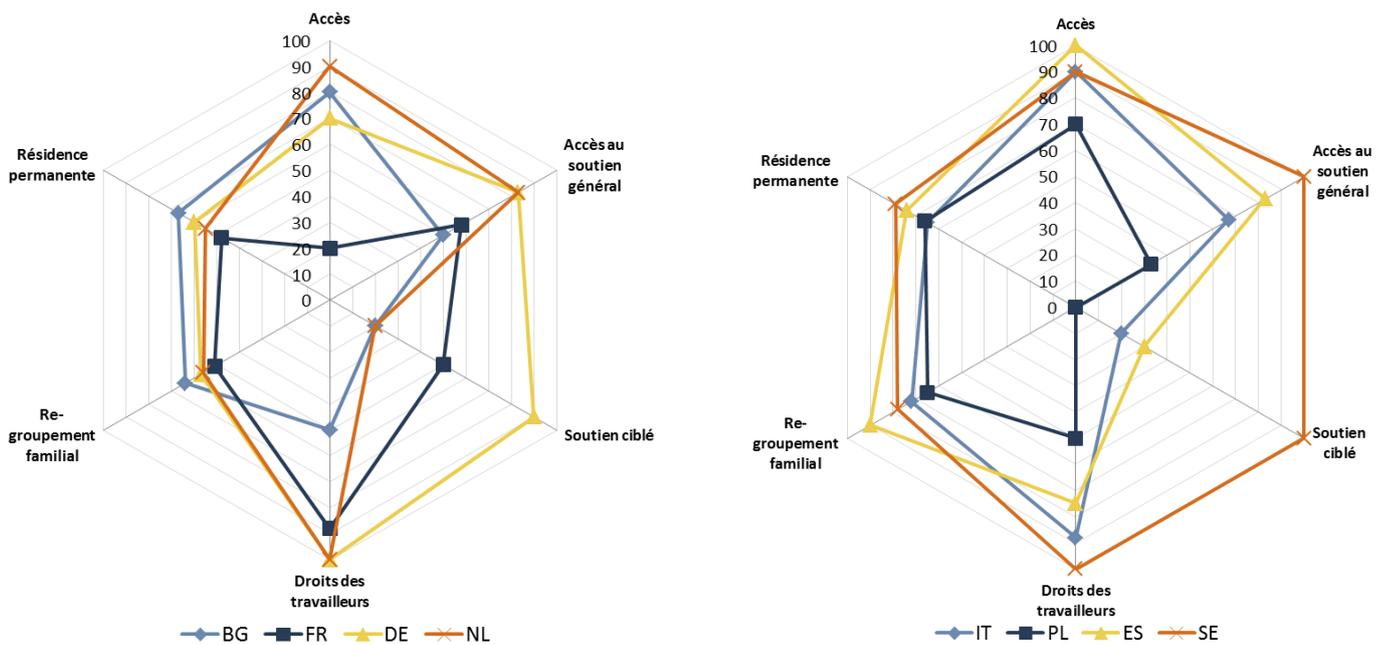
**Tableau 1 – Mobilité sur le marché du travail**

	<i>Accès immédiat et complet au marché du travail pour tous les travailleurs temporaires et les familles de migrants</i>	<i>Égalité d'accès au secteur public</i>	<i>Égalité d'accès pour tous aux bourses d'études</i>	<i>Facilités de reconnaissance des qualifications et des compétences (score)</i>	<i>Égalité d'accès pour tous à la sécurité sociale</i>	<i>Mesures ciblées sur le marché de l'emploi incitant à la formation et au recrutement?</i>	<i>Encadrement personnalisé et formation exigée pour les travailleurs du secteur public?</i>
BG 50		Partielle			Limitée		
FR 54		Aucune			Complète	Formation	Encadrement
DE 86		Partielle		Fortes	Complète	Les deux	Les deux
IT 66	Les deux	Partielle	Oui		Complète		
NL 73		Oui		Fortes	Complète		
PL 38		Aucune		Limitée	Limitée		
ES 72	Les deux	Oui	Oui		Complète		Personnel formé
SE 98		Oui	Oui	Fortes	Complète	Les deux	Les deux

Source des données: [Migrant Integration Policy Index \(MIPEX\)](#).

1) «Accès au marché du travail: les travailleurs migrants légaux et leurs familles peuvent-ils accéder à l'emploi et en changer dans tous les secteurs au même titre que les citoyens?»; 2) «Accès à un soutien général: les travailleurs migrants légaux et leurs familles renforcent-ils leurs compétences et leurs qualifications au même titre que les citoyens?»; 3) «Soutien ciblé: leurs besoins particuliers en tant que travailleurs nés et formés à l'étranger sont-ils pris en considération?»; 4) «Droits des travailleurs: jouissent-ils des mêmes droits en matière d'emploi et de sécurité sociale que les citoyens du pays concerné ou des pays de l'Union?»; 5) «Regroupement familial des citoyens étrangers: ont-ils plus facilement accès au droit de réunir leur famille (par exemple, comme les citoyens du pays concerné ou de l'Union se déplaçant d'un État membre à l'autre)?»; et enfin 6) «Résidence permanente: les résidents temporaires légaux ont-ils un accès facilité au permis de séjour à long terme (par exemple, comme les citoyens de l'Union)?».

Les huit États membres sélectionnés pour la présente étude diffèrent de façon remarquable. Une comparaison entre la Bulgarie, d'une part, et la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, d'autre part (voir graphique 6), révèle des différences notables en ce qui concerne le soutien général et ciblé. Le diagramme en radar explique également le faible score global de la France, qui n'obtient que 20 points sur l'axe «accès» en raison de la restriction de l'accès à certains postes du secteur public aux citoyens français.

**Graphique 6 – Score MIPEX des États membres sélectionnés**

Source des données: [Migrant Integration Policy Index \(MIPEX\)](#), illustrations des auteurs.

Le deuxième diagramme révèle des similitudes entre l'Italie, la Pologne, l'Espagne et la Suède sur les axes «accès», «résidence permanente» et «regroupement familial». Ces États membres présentent toutefois des différences considérables dans les trois autres catégories. La Pologne a obtenu un score étonnamment bas dans la catégorie «droits des travailleurs», et le système mis en place par l'Espagne est aussi généreux que celui de la Suède, sauf dans la catégorie «soutien ciblé». Cette différence est due à un score faible dans les domaines de la formation linguistique et des programmes destinés aux jeunes.

## 7. Remarques de conclusion

L'analyse des conditions d'accueil nationales des demandeurs d'asile révèle qu'il existe des différences considérables entre les normes appliquées par les États membres examinés ici, en ce qui concerne à la fois les conditions d'accès à l'emploi, et l'accès aux aides sociales.

Les différences en matière d'accès à l'emploi tiennent principalement à la durée de la période d'attente avant d'avoir le droit de travailler. Les huit États membres examinés dans le présent rapport appliquent le délai de neuf mois fixé par la directive relative aux conditions d'accueil, et quatre d'entre eux permettent d'accéder au marché du travail plus tôt. La plupart des États membres appliquent un examen du marché du travail ou un examen des priorités avant de délivrer un permis de travail à un demandeur d'asile. Les obstacles pratiques à l'efficacité du droit au travail des demandeurs d'asile et des réfugiés sont notamment le fait que les employeurs potentiels ignorent que ces personnes peuvent travailler légalement, les connaissances linguistiques insuffisantes, l'absence de certificats et de diplômes justifiant des compétences spécialisées, et le fait que les travailleurs vivent dans des centres d'accueil souvent situés dans des régions éloignées offrant peu de possibilités en matière d'emploi.

Les prestations concédées aux demandeurs d'asile varient également d'un État membre à l'autre, bien qu'il soit difficile d'effectuer des comparaisons, car les pays offrent aux demandeurs d'asile de nombreuses prestations en nature, dont la portée et la valeur peuvent être difficiles à estimer. On peut affirmer en règle générale que les

divers niveaux des prestations concédées aux demandeurs d'asile correspondent aux différences entre les États membres au plan du coût de la vie (voir tableau 2). Ils sont également le reflet des diverses approches de l'offre d'aide sociale.

**Tableau 2 – Accès au marché du travail et aux aides sociales pour les demandeurs d'asile**

	<i>La législation permet-elle d'accéder au marché du travail?</i>	<i>Période d'attente après laquelle les demandeurs d'asile peuvent accéder au marché du travail?</i>	<i>Restrictions à l'accès à l'emploi en pratique?</i>	<i>Soutien matériel et assistance sociale</i>	<i>Dépenses des ménages en 2014 (UE-28 = 100)</i>
BG	Oui	3 mois après l'introduction de la demande d'asile	Non	Aide sociale minimale concédée sur la base du salaire mensuel moyen, env. 33,23 euros par mois, pour les adultes et les enfants, mais supprimée le 1 <sup>er</sup> février 2015. Nourriture et prestations en nature dans les centres d'accueil.	48,4
FR	Oui	9 mois	Oui	Allocation quotidienne pour personne seule: 6,80 euros Les adultes qui ne sont pas hébergés dans les centres d'accueil reçoivent une allocation mensuelle de 343,50 euros pendant que leur dossier est examiné.	107,8
DE	Oui	3 mois	Oui	143 euros par adulte seul et par mois dans un centre d'accueil, et 216 euros pour les personnes qui ne sont pas hébergées en centre d'accueil. Les besoins essentiels – logement, nourriture, vêtements et soins de santé – sont pris en charge par les centres d'accueil initiaux.	101,5
IT	Oui	2 mois	Oui	Environ 2,50 euros par personne et par jour en argent liquide ou en nature pendant la période d'hébergement. Les centres d'accueil distribuent l'argent aux personnes de manière autonome.	101,9
NL	Oui	6 mois	Oui	Les allocations dépendent de la taille du ménage et de la fourniture ou non des repas: Ménage d'une ou deux personnes: 44,66 euros (par personne et par semaine); pour un mineur: 34,86 euros, si les personnes préparent leurs propres repas. L'allocation pour l'achat de vêtements ou pour d'autres dépenses personnelles s'élève à 12,95 euros (par personne et par semaine).	110,7
PL	Oui	6 mois	Oui	2,17 euros par personne et par jour, allocation pour dépenses personnelles (12,06 euros par mois) et soutien supplémentaire (par exemple, articles d'hygiène, 5 euros par mois). Allocation financière pour les personnes vivant à l'extérieur des centres d'accueil: 6 euros par jour.	55,8
ES	Oui	6 mois	Oui	Argent liquide destiné aux besoins essentiels: 51,60 euros par mois pour les adultes et 19 euros pour les enfants de moins de 18 ans (plus un titre de transport mensuel, jusqu'à 363 euros pour l'achat de vêtements, etc.). Argent liquide destiné à couvrir les besoins essentiels une fois terminée la période de séjour dans le centre d'accueil de réfugiés, pour un montant compris entre 347,60 euros (personne seule) et 792,73 euros (famille de plus de cinq personnes).	92,7
SE	Oui	Dès l'introduction de la demande d'asile	Oui	Les demandeurs d'asile peuvent demander une allocation quotidienne en fonction du type d'hébergement (repas inclus ou non). Le montant de celle-ci est de 2,56 à 7,57 euros par adulte seul, et de 1,28 à 5,33 euros par enfant (selon l'âge). Ils peuvent être hébergés dans un centre d'accueil ou trouver eux-mêmes un logement, auquel cas ils perçoivent une allocation mensuelle de 37,30 euros pour les personnes seules et jusqu'à 90,58 euros pour les familles.	124,7

Sources des données: Voir les chapitres précédents; Eurostat [[prc\\_ppp\\_ind](#)] «Dépense de consommation finale des ménages», dernière mise à jour le 18 septembre 2015.

En ce qui concerne les bénéficiaires de la protection internationale, ils jouissent généralement des mêmes droits que les citoyens de l'État membre d'accueil en matière d'accès à l'emploi et aux prestations sociales. Certains États membres appliquent cependant des restrictions à l'accès au marché du travail.

De nombreuses études comparatives et données chronologiques indiquent qu'à long terme, les vagues de réfugiés et de migrants ont eu un effet neutre ou légèrement positif sur les finances publiques. Dès lors, l'un des facteurs essentiels est de rendre les marchés du travail accessibles aux demandeurs d'asile et d'évaluer la tendance actuelle à la réduction des périodes d'attente avant l'accès à ces marchés. Bien que peu de données fiables soient disponibles concernant les niveaux de qualification, l'expérience acquise montre qu'un potentiel important demeure inexploité et que la surqualification représente donc un enjeu important. Les populations de migrants dans l'Union ont plus de deux fois plus de chances d'être sans emploi. L'un des indicateurs permettant de mesurer la réussite de l'intégration des migrants est le taux d'emploi. En France, aux Pays-Bas, en Suède et, dans une moindre mesure, en Allemagne, la différence entre les citoyens des pays tiers et les travailleurs indigènes est plus prononcée qu'en Bulgarie, en Italie et en Pologne. En ce qui concerne les cadres institutionnels d'intégration des migrants sur le marché du travail, ceux de la Suède, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Espagne donnent de bien meilleurs résultats que ceux de la France, de la Pologne et de la Bulgarie.

## 8. Références principales

S. Peers, V. Moreno-Lax, M. Garlick, E. Guild (éd.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, second revised edition, Vol. 3 Asylum Law, Brill Nijhof, 2015.

J.-P. Brekke, G. Brochmann, [«Stuck in transit: secondary migration of asylum seekers in Europe, national differences, and the Dublin Regulation»](#), in *Journal of Refugee Studies* 2015, 28(2), pp. 145-162.

J. C. Hathaway, *«The Rights of Refugees under International Law»*, Cambridge University Press, 2005.

E. Tsourdi, «Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity», in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2015, pp. 9-24.

E.-M. Poptcheva, [«EU legal framework on asylum and irregular immigration 'on arrival'»](#), dossier du SRPE, mars 2015.

P. Bakowski, E.-M. Poptcheva, D. Ivanov, [«EU migratory challenge: Possible responses to the refugee crisis»](#), dossier du SRPE, septembre 2015.

Asylum Information Database (AIDA), rapports par pays en 2015.

Réseau européen des migrations, rapport annuel sur la politique d'asile et de migration, 2014.

[EMN Ad-Hoc Query on Access to the labour market for asylum seekers](#), juin 2015.

[EMN Ad-Hoc Query on Asylum seekers integration to labour market](#), mars 2015.

[Amnesty International, Rapport 2014/15: La situation des Droits de l'homme dans le monde](#), février 2015.

---

Les différentes normes d'accueil des demandeurs d'asile et de traitement des bénéficiaires de la protection internationale seraient selon certains à l'origine de déplacements à l'intérieur de l'Union, qui pèsent sur les États membres proposant de meilleures normes d'accueil. La législation de l'Union vise à garantir que tous les États membres de l'Union offrent des normes d'accueil comparables, afin de garantir les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés et d'empêcher l'«asylum shopping». Les États membres demeurent toutefois compétents pour fixer la valeur des prestations matérielles qu'ils concèdent.

L'analyse des règles et des pratiques de huit États membres de l'Union en matière d'accès à l'emploi et d'aide sociale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés révèle des différences entre les normes appliquées par ces pays. Cependant, de manière générale, les différents niveaux des prestations concédées aux demandeurs d'asile correspondent aux différents niveaux de vie des États membres concernés.

Un certain nombre d'obstacles pratiques limitent l'application effective du droit de travailler pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, ces obstacles étant communs à tous les États membres. Pour améliorer l'intégration des demandeurs d'asile dans les États membres, il sera important de leur faciliter l'accès aux marchés du travail et d'évaluer les effets de la tendance actuelle à la réduction des périodes d'attente avant leur accès complet à ces marchés.

---

Publication du  
**Service de recherche pour les députés**

*Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen*



PE 572.784  
ISBN 978-92-823-8392-6  
doi:10.2861/483533

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.