



Co-funded by the
Asylum, Migration and Integration Fund
of the European Union

FICHE D'INFORMATION

LES VOIES COMPLÉMENTAIRES ET LE CONTEXTE POLITIQUE (CHANGEANT)



ccme

churches' commission for migrants in europe

RÉSUMÉ

- Les voies complémentaires dépendent de l'accord politique et de l'approbation du gouvernement à différents niveaux. Le contexte politique a un impact direct et indirect sur un tel enjeu.
- Le contexte politique a également un impact sur la portée, les ressources et les responsabilités des acteurs mettant en œuvre ces voies complémentaires.
- L'évolution du contexte politique peut favoriser mais aussi entraver sérieusement le développement et la mise en œuvre des voies complémentaires.
- Les promoteurs de voies complémentaires pourraient avoir besoin d'une certaine flexibilité/créativité pour faire face à des contextes politiques changeants.

QU'EN EST-IL DU CONTEXTE POLITIQUE ?

Les voies complémentaires font l'objet de discussions et de projets pilotes en Europe depuis une dizaine d'années. De nombreux travaux ont été entrepris sur les aspects pratiques de la mise en œuvre d'une voie type : détermination des bénéficiaires, activités préalables au départ, transfert et arrivée, établissement et intégration.

Cependant, tous ces aspects ne deviennent pertinents qu'après autorisation de la mise en œuvre de la voie complémentaire. En fonction de la situation dans le ou les pays concernés, les acteurs du gouvernement central devront être « embarqués ». En général, le gouvernement central (parfois en coopération avec le parlement national) devra donner son accord pour que des personnes entrent sur le territoire, tandis que les autorités nationales compétentes devront fournir des visas, permettre l'introduction de demandes d'asile ou garantir l'accès à l'asile. Les autorités régionales ou locales peuvent également être amenées à donner leur accord lorsqu'elles sont responsables de l'établissement, du logement et d'autres questions.

Le personnel administratif des ministères ou des agences d'État s'occupe des aspects pratiques. Toutefois, ils dépendent d'une décision politique de leurs ministres ou directeurs respectifs. Ces ministres ou directeurs sont souvent eux-mêmes nommés par le pouvoir politique. Qui plus est, leur fonction est susceptible de dépendre de la volonté politique de leur électorat, ou du moins de l'absence d'opposition de la part de celui-ci.

Ce constat, et le risque d'instrumentalisation par les acteurs politiques, médias ou autres de tout mouvement de réfugiés ou de migrants vers l'Europe, aussi petit soit-il, souligne l'importance du contexte politique. Comme l'ont montré les expériences de certains partenaires au cours du projet COMET, un changement de contexte politique peut avoir un impact décisif sur la mise en place – ou non – d'une voie complémentaire.

Le contexte politique est influencé par de nombreux facteurs différents, souvent combinés, qui peuvent varier d'un pays à l'autre. La plupart du temps, ce contexte est encadré par des débats sur la migration ou la protection des réfugiés en général, et non sur les voies complémentaires en particulier.

Les élections tendent à être l'expression la plus visible d'un contexte politique. Alors que – pour le souligner à nouveau – les partis politiques qui se présentent aux élections auront très rarement une position spécifique sur les voies complémentaires, ils auront généralement des positions sur les migrations, la protection des réfugiés et les droits de l'Homme. Ces dernières années, ce sont surtout les partis qui refusent radicalement toute forme de migration ou qui affirment qu'il y a beaucoup trop de migrants (y compris des réfugiés) qui ont fait de la migration/des réfugiés leur principal sujet de campagne.

Les médias, y compris de plus en plus les réseaux sociaux, les informations qui y sont fournies et les opinions qui y sont exprimées peuvent façonner le contexte politique. Un environnement médiatique dans lequel la migration et les migrants sont présentés comme une menace ou une catastrophe, par exemple les tabloïds britanniques¹, peut influencer considérablement le contexte politique dans un sens ; des articles axés sur le sort des personnes en fuite qui

1 Un article en ligne du journal *The Guardian* reprend deux titres notoires des tabloïds : <https://www.theguardian.com/media/2020/jan/26/migrants-are-off-the-agenda-for-the-uk-press-but-the-damage-is-done>

soulignent leur humanité, notamment par le biais d'interviews et de témoignages, auront une influence radicalement différente. Ceci est d'autant plus vrai pour les contributions qui contiennent des informations erronées. De même, les reportages sur les souffrances, y compris les décès, des réfugiés peuvent jouer un rôle important dans la mobilisation en faveur de voies d'accès sûres. C'est d'autant plus vrai s'ils sont accompagnés de photos et de témoignages – bien que même ceux-ci puissent soulever un certain nombre de questions concernant le journalisme éthique.²

Enfin, les citoyens ordinaires et les groupes de la société civile peuvent modifier le contexte politique. Prenons l'exemple des nombreux appels, déclarations et éléments visibles – affiches, T-shirts, casquettes, etc. – qui, en 2015/16, ont proclamé que les réfugiés étaient les bienvenus, et la mesure dans laquelle ils ont contribué à façonner le contexte politique de la protection des réfugiés.

POURQUOI LE CONTEXTE POLITIQUE EST-IL IMPORTANT ?

Comme nous l'avons déjà souligné, le contexte politique est important pour la protection des réfugiés.

Premiers arguments en faveur d'une voie complémentaire

Toute nouvelle voie complémentaire devra faire l'objet d'un débat avant d'être mise en place. La nature et l'ampleur du débat peuvent prendre différentes formes. Le point de départ sera toujours que vous puissiez, en tant que promoteur d'une voie complémentaire faire valoir que la mise en place de cette voie sera une initiative positive qui répondra à un besoin. Les arguments évoqueront souvent la nécessité d'une meilleure protection de (certains groupes) de réfugiés ou la nécessité de leur assurer un passage sûr. Cela peut être lié à un argument expliquant pourquoi votre pays ou votre région a une responsabilité spécifique à l'égard des réfugiés ou est bien placé pour les aider. Dans un climat politique où l'opinion est consciente et sensible au sort des réfugiés, en particulier de ceux qui fuient un contexte particulier, vos chances sont bien meilleures que dans un climat où les réfugiés sont présentés comme un danger.

Dynamique et alliés

Une fois que vous, en tant que promoteur d'une voie complémentaire, aurez présenté votre argument initial, vous devrez rallier des soutiens à votre idée. Plus les acteurs gouvernementaux auront l'impression que votre proposition est largement approuvée, plus ils seront susceptibles d'adhérer au concept et de lui donner le feu vert. Le soutien peut être exprimé de différentes manières par d'autres personnes – déclarations publiques, peut-être même une manifestation, mais aussi des contacts directs entre les partisans et les acteurs politiques, l'envoi de lettres, etc. Vous devriez toutefois réfléchir à votre objectif. Voulez-vous créer une dynamique au sein d'un groupe spécifique ? Étant donné que la voie complémentaire que vous essayez d'établir nécessitera une coopération entre plusieurs parties prenantes, un engagement à jouer un rôle dans la mise en œuvre (par exemple dans le financement ou le processus de règlement) pourrait être d'une grande importance pour créer une dynamique et envoyer un signal.

Portée, ressources et responsabilités

Si les acteurs gouvernementaux et les promoteurs d'une voie complémentaire sont parvenus à un accord général, il convient de s'entendre sur les détails de la voie. Une fois de plus, le contexte politique jouera un rôle dans les négociations à ce sujet. La question de savoir si seuls quelques participants seront acceptés ou si le champ d'application de cette voie complémentaire sera plus large dépend en grande partie du contexte politique. De même, la volonté des acteurs étatiques d'engager des ressources – qu'il s'agisse de ressources humaines ou financières – dans ce dispositif dépendra du contexte politique. Ce contexte jouera également un rôle dans l'investissement des acteurs gouvernementaux qui seront impliqués (un ministère, une agence ?) et du niveau de gouvernement (local ou national). Enfin, la répartition des rôles dans le pilotage et la mise en œuvre de la voie complémentaire est susceptible de dépendre du contexte politique.

² Un exemple marquant a été la photo du petit garçon syrien de 2 ans, Alan Kurdi, dont le corps a été rejeté sur le rivage après qu'il se soit noyé dans un naufrage en essayant d'entrer en Grèce en septembre 2015. La photo est devenue virale et a suscité une grande empathie, mais beaucoup l'ont jugée trop dérangeante pour les lecteurs et ont considéré qu'elle portait atteinte à la dignité de l'enfant et au droit de sa famille de faire son deuil.

EXEMPLES: CONTEXTE POLITIQUE AYANT UN IMPACT SUR LES VOIES COMPLÉMENTAIRES

Italie: Mise en place de couloirs humanitaires

La mise en place de couloirs humanitaires vers l'Italie est un exemple de contexte politique favorable à l'établissement d'une voie complémentaire. Les souffrances et les décès de ceux qui tentent de trouver la sécurité en Europe ont fait l'objet de nombreux débats en Italie. Cela s'explique notamment par la tragédie de plus de 360 personnes parties de Libye et voulant arriver en Europe, qui ont perdu la vie dans un naufrage au large de l'île de Lampedusa le 3 octobre 2013.

La réaction du gouvernement italien à l'époque a été une réaction d'empathie, enracinée dans les convictions politiques humanitaires des partis politiques composant le gouvernement italien. Cette empathie envers les personnes décédées s'est exprimée par des activités symboliques telles que l'organisation de funérailles nationales et la proclamation d'une journée de deuil. L'Italie a également lancé l'opération de recherche et de sauvetage la plus complète menée par l'État à ce jour.

Dans ce contexte politique, l'idée des couloirs humanitaires, développée par le chef de file de la COMET, la Fédération des églises protestantes d'Italie, en collaboration avec la Comunità di Sant'Egidio, a été accueillie favorablement et l'autorisation d'un couloir pilote a été accordée.

Il est intéressant de noter que la position plus dure des gouvernements suivants en matière de contrôle des frontières n'a eu qu'un impact minime sur la poursuite des couloirs humanitaires et l'établissement d'autres voies légales vers l'Italie. Ils semblent s'être intégrés à la politique migratoire italienne comme des modèles bien contrôlés et bien gérés de migration ordonnée pour lesquels le gouvernement n'a que peu ou pas de responsabilité financière. En tant que tels, ils constituent un rare exemple d'instrument qui semble largement à l'abri du contexte – bien que le contexte ait sans aucun doute eu un impact sur l'échelle.

Pays-Bas : couloir universitaire

On peut établir un contraste avec l'expérience de Justice & Paix (J&P), partenaire de COMET, qui s'est engagé à plaider en faveur de la mise en place d'un couloir universitaire qui, dans un premier temps, accueillerait cinq étudiants réfugiés aux Pays-Bas, marquant ainsi une première expérience pour le pays. Le plaidoyer a été complété par des efforts visant à mobiliser les étudiants et à impliquer les universités sceptiques quant à la préparation académique et aux compétences linguistiques des étudiants.

Le climat politique aux Pays-Bas a changé radicalement à la suite des élections nationales de novembre 2023, qui ont porté au pouvoir un gouvernement fortement hostile à l'immigration et eurosceptique. Cette nouvelle réalité politique a eu de graves répercussions sur la mise en œuvre du parcours. Les nouvelles politiques comprenaient le changement de la langue d'enseignement de l'anglais au néerlandais et l'augmentation des frais de scolarité pour les étudiants non européens, ce qui a mis à rude épreuve les relations que J&P avait soigneusement développées. Les relations de J&P avec les établissements d'enseignement, initialement guidées par l'idéalisme, ont dû changer d'orientation pour s'aligner sur l'approche du gouvernement, qui a donné la priorité à la réduction de l'afflux d'étudiants étrangers. Les barrières financières ont ajouté un autre niveau de difficulté. Le coût élevé des frais de scolarité pour les étudiants non européens aux Pays-Bas était un problème important et de nombreux établissements d'enseignement hésitaient à renoncer à ces frais, ce qui compliquait encore la mise en œuvre du couloir.

Pour tenter de surmonter ces difficultés, J&P a fait preuve de souplesse, de patience et de stratégie dans ses interactions avec les établissements d'enseignement. Elle a engagé les communautés étudiantes locales et les universités avec lesquelles elle entretenait des relations de soutien, collaborant par exemple avec les équipes étudiantes de l'UNICEF et établissant des groupes de parrainage de la communauté étudiante afin d'accueillir et de soutenir les nouveaux arrivants. J&P a intégré les voix des étudiants et des personnes ayant une expérience vécue dans son travail de plaidoyer, une approche collaborative qui s'est avérée efficace, en particulier dans les conversations avec les autorités locales, qui se sont montrées disposées à apporter leur soutien dans des domaines tels que le logement.

Malgré ces efforts, le parcours n'a finalement pas pu être mis en place pendant la durée du projet. Cependant, un important travail de fond a été réalisé et, à mesure qu'il avance, J&P – plutôt que d'attendre la clarté politique – réfléchit à la meilleure façon d'équilibrer des objectifs idéalistes avec des approches pragmatiques et à la meilleure façon d'aider d'autres personnes à passer à l'étape suivante.

Espagne : Le parrainage communautaire en Catalogne

Le partenaire de COMET, Fons Català de cooperació al desenvolupament (FCCD), est une organisation composée de plus de 300 conseils municipaux et autres organismes supra-locaux qui allouent une partie de leur budget au financement de la coopération au développement et de l'intégration des femmes dans la société. Le FCCD s'est efforcé d'associer les autorités locales à la conception et à la mise en œuvre, dans le but de promouvoir des programmes d'accueil décentralisés afin de garantir que les personnes ayant besoin d'une protection internationale soient placées en fonction de leurs capacités et des possibilités qui s'offrent à elles.

Au cours de la phase de mise en place, il était important de s'inspirer d'autres régions d'Espagne (Pays basque, Navarre et Valence) qui avaient déjà mis en œuvre le parrainage de proximité et créé un contexte politique positif. Il était donc essentiel de s'engager très tôt auprès des parties prenantes afin d'obtenir un large soutien et d'aligner les efforts du FCCD sur les initiatives existantes et les plans stratégiques des différents niveaux de gouvernement (local, autonome et national). Tous les niveaux de gouvernement ont participé à la négociation du protocole d'accord pour les voies d'accès.

Malheureusement, les élections municipales, nationales et régionales qui se sont déroulées entre 2022 et 2024 ont créé un environnement politique très instable. D'une part, on craignait que les priorités ne changent et, d'autre part, les difficultés rencontrées pour mettre en place un nouveau gouvernement national ont paralysé les discussions. Les discussions plus larges et la dynamique post-électorale concernant la répartition des responsabilités – notamment en matière d'immigration – entre les gouvernements espagnol et catalan ont porté un coup de grâce aux démarches initiées.

Par conséquent, malgré les progrès significatifs réalisés, le parcours n'a pas pu être établi pendant la durée du projet COMET. Cependant, certains des enseignements tirés et des partenariats créés sont, de l'avis du FCCD, utiles plus largement en termes de coopération pour la protection des réfugiés. La détermination à créer une voie d'accès – lorsque le contexte politique le permettra – demeure.

RESSOURCES /LECTURE COMPLÉMENTAIRE :

- CCME/Deborah Romano : Community sponsorship and churches : what's new, 2022 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2023/02/Report-Community-Sponsorship-Warsaw-Oct-2022-FINAL.pdf>
- ECRE/Claire Rimmer : Les voies de la protection : Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely, 2024 https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/03/ECRE-Study_Pathways-to-Protection.pdf
- UNHCR/MPI Europe : Réinstallation des réfugiés et parcours complémentaires – opportunités de croissance, 2021 <https://www.migrationpolicy.org/research/refugee-resettlement-complementary-pathways>

Cette fiche d'information a été préparée par Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) dans le cadre du projet Complementary Pathways Network (COMET). Son auteur est Torsten Moritz.

Le projet COMET a été financé par le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) de l'Union européenne. Tous les documents du projet sont disponibles sur le site web du projet COMET : www.cometnetwork.eu

Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Pour plus d'informations sur le suivi et l'évaluation du parrainage et des voies complémentaires pour les réfugiés, contactez CCME à l'adresse suivante : info@ccme.be.

2025 CCME. Tous droits réservés.