



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

FICHE D'INFORMATION

**LE CARACTÈRE
ADDITIONNEL DES VOIES
COMPLÉMENTAIRES
À LA RÉINSTALLATION**



ccme

churches' commission for migrants in europe

RÉSUMÉ

- Le caractère additionnel des voies complémentaires se comprend de multiples façons. Il vient compléter les engagements des pouvoirs publics en matière de réinstallation par l'ajout de lieux ou de ressources pour la protection des réfugiés, l'implication d'acteurs supplémentaires, la fourniture d'éléments d'aide supplémentaires pour de nouveaux bénéficiaires parmi les personnes réfugiés.
- Le caractère additionnel des voies complémentaires est rappelé afin qu'elles ne soient pas utilisées à des fins politiques dans l'optique de saper le droit d'asile et le mécanismes d'aide sociale en vigueur.
- Le caractère additionnel des voies complémentaires se traduit par : des lieux et des programmes supplémentaires (par exemple les couloirs humanitaires), des offres de soutien supplémentaires (par le biais du mentorat, par exemple le projet NeST) ou des groupes cibles supplémentaires parmi les réfugiés (par exemple les couloirs « académiques/universitaires »).

POURQUOI UN CARACTÈRE ADDITIONNEL À LA RÉINSTALLATION?

Bien que largement discuté par les acteurs de la société civile, le caractère additionnel des voies complémentaires à la réinstallation n'est pas clairement défini. Pour le HCR, la notion de voies complémentaires indique qu'elles s'ajoutent aux autres moyens permettant d'obtenir une protection internationale, tels que les demandes d'asile ou les programmes de réinstallation référencés par le HCR.¹ Dans le même ordre d'idées, le projet SAFE coordonné par Forum réfugiés a souligné que « [les voies complémentaires] ne devraient pas éliminer la possibilité de demander l'asile sur le territoire ou aux frontières. En outre, elles devraient être complémentaires à la réinstallation et ne devraient pas compromettre les engagements des États ».²

De même, la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) écrit : « nous préconisons que les nouvelles et diverses possibilités de protection et d'intégration offertes par les voies complémentaires s'ajoutent à tous les engagements actuels et futurs en matière de réinstallation (principe du caractère additionnel). Cela ne doit pas affecter le maintien de normes d'accueil et de garanties adéquates pour les demandeurs d'asile ».³

Si ces deux contributions soulignent clairement la compréhension du caractère additionnel des voies complémentaires comme un mécanisme et un processus supplémentaires à la réinstallation, à la fois en termes pratiques et juridiques, le Dr Nikolas Feith Tan, lors de la conférence du CCME sur le parrainage communautaire en décembre 2021, a ajouté un autre élément. Selon lui, les voies complémentaires implique que la notion de parrainage, au moins, s'ajouterait (en principe) aux quotas de réinstallation de l'État, ou commencerait dans le cadre des quotas de l'État mais deviendrait, avec le temps, complémentaire.⁴ Si tel est le cas, le caractère additionnel des voies complémentaire engendrerait une augmentation des places disponibles pour des voies d'accès sûres à la protection.

Bien que la plupart des débats se concentrent sur les deux aspects susmentionnés, un troisième type de voies complémentaires (additionnelles) pourrait consister à fournir un ensemble supplémentaire de soutiens ou d'accompagnements aux personnes ayant besoin d'une protection internationale - généralement au cours de la phase d'installation et d'intégration, par exemple par le biais de programmes de mentorat/de « compagnonnage ».

Un dernier aspect commun à tous les points susmentionnés est l'espoir ou l'ambition de mobiliser des ressources supplémentaires. Il peut s'agir avant tout de ressources en temps, puisque des individus ou des groupes qui n'étaient pas impliqués auparavant dans l'aide aux réfugiés viennent le faire. Dans certains cas, il peut s'agir de ressources

1 Cfr; ex multis: UNHCR – Third Country solutions for refugees: 2030 Roadmap, pag. 9; or <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways>

2 SAFE – foSter cooperAtion For improving access to protection: Ensuring complementary pathways and private sponsorship as a solution for beneficiaries of the international protection and persons in need of Protection. Position paper, p. 2

3 <https://www.share-network.eu/advocacy-briefing-series>

4 CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, p.2

financières - les couloirs humanitaires en Italie, par exemple, ont bénéficié d'un financement très important grâce au programme d'allocation fiscale « Otto Per Mille » de l'Église vaudoise et méthodiste d'Italie.

Enfin, le caractère additionnel des voies complémentaires peut se référer à la possibilité d'atteindre ou d'inclure d'autres groupes de personnes ayant besoin d'une protection internationale, qui ne sont pas couverts jusqu'à présent. Il peut s'agir de personnes ayant des besoins de protection différents, de groupes présentant un profil spécifique ou de personnes possédant un statut différent. En effet, alors que la réinstallation est une solution durable offerte uniquement aux réfugiés⁵, les voies complémentaires peuvent également s'adresser aux demandeurs d'asile.

POURQUOI CE CARACTÈRE ADDITIONNEL EST-IL IMPORTANT?

De nombreuses organisations soulignant le caractère additionnel central des voies complémentaires le font au vu du climat actuel des politiques d'asile et d'immigration ainsi que des discussions sur la politique sociale. Claire Rimmer, du CERE, qualifie ce caractère additionnel d'« étalon-or »⁶ des voies (complémentaires).

Dans le contexte des politiques d'asile, les discussions sur les voies complémentaires ont coïncidé avec les efforts des pays européens pour réduire le nombre de personnes arrivant sur le territoire pour demander l'asile, qualifiées d'arrivées « spontanées ». Une tendance observée au sein de plusieurs gouvernements et partis politiques concerne une différenciation entre les personnes arrivant « illégalement »⁷ (dans cette logique, les "mauvais") et celles qui attendent dans les pays d'origine ou de premier asile (les « bons »). Dans cette logique cynique, l'éloge et le soutien aux voies complémentaires, entre autres, sont souvent liés à des plans visant à créer ou à étendre ces voies AU DETRIMENT du maintien du droit fondamental à l'asile.⁸ Les voies complémentaires deviendraient ainsi une excuse pour abolir l'asile. Dans ce contexte, la plupart des acteurs de la société civile ont fortement insisté sur le fait que leurs efforts ne devaient pas être considérés comme remplaçant le droit d'asile, mais plutôt comme le complétant. Pour beaucoup, la meilleure façon de l'exprimer serait de donner un cadre juridique clair aux voies complémentaires, en plus de la législation existante sur l'asile et d'autres modèles plus traditionnels de protection des réfugiés.

Une deuxième préoccupation concerne le contexte de la réduction de l'État-providence. Il est clair que la situation est très différente en Europe. Certains pays disposent traditionnellement d'un système limité d'aide sociale géré par l'État en faveur de leurs propres citoyens ; une grande partie de la responsabilité du bien-être des citoyens étant confiée aux familles, aux organisations caritatives et aux églises. D'autres pays sont traditionnellement organisés en État-providence, où presque tous les aspects de l'aide sociale sont organisés par l'État et ses agences. Dans le contexte du rétrécissement de l'État-providence dans de nombreux pays afin d'économiser/réaffecter les dépenses de l'État, les organisations caritatives et les églises de ces pays sont conscientes que leurs actions peuvent servir de prétexte pour réduire la responsabilité de l'État. Dans le domaine de la protection des réfugiés, dans le pire des cas, cela pourrait signifier que l'État montre au niveau international qu'il remplit ses obligations en matière de protection des réfugiés, alors qu'en réalité, c'est la société civile qui en assure le financement. Les discussions lors d'une conférence du CCME sur le parrainage en 2022 ont noté : « il existe un risque que, dans certaines circonstances, la mise en œuvre de ces programmes (de parrainage) encourage les gouvernements à négliger leurs devoirs envers les demandeurs d'asile et à s'en remettre uniquement à des acteurs privés pour les voies légales et l'intégration ».⁹

Dans ce contexte, le caractère additionnel des voies complémentaires est devenu un critère permettant de s'assurer que la société civile n'assume pas des tâches dont l'État devrait s'acquitter.

5 UNHCR – Resettlement Handbook (<https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/1-refugee-status-and-resettlement/1-1-refugee-status-as-a-requirement-for-resettlement/>)

6 ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely, p. 13

7 Le fait de qualifier d'« illégaux » les entrées visant à demander l'asile sans autorisation préalable est clairement contraire à l'esprit de la convention des Nations unies sur les réfugiés, dont l'article 31 stipule ce qui suit : Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions, en raison de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens de l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, à condition qu'ils se présentent sans délai aux autorités et qu'ils justifient de leur entrée ou de leur séjour irréguliers.

8 See very recently the European People's Party manifesto for the European Parliament election: <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024>

9 CCME/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: what's new , p.17

PRATIQUES PROMETTEUSES ET EXEMPLES DE VOIES COMPLÉMENTAIRES ADDITIONNELLES

Il est évident qu'il est difficile d'identifier les bonnes pratiques en matière de voies complémentaires additionnelles. Tous les programmes de voies complémentaires ont créé des espaces et/ou un soutien supplémentaire. Toutefois, il est souvent difficile de prouver qu'ils s'ajoutent aux programmes existants et cela peut donner lieu à des spéculations sur ce qui se serait passé sans eux - des projets similaires n'auraient-ils pas été lancés par l'État ? Que se passe-t-il s'il existe un parcours complémentaire spécifique dans un pays mais, par exemple, qu'il n'y a pas de programme de réinstallation explicite?¹⁰

Lieux et ressources

Les couloirs humanitaires, notamment en Italie et en France, en sont probablement les exemples les plus clairs. Depuis une dizaine d'années, des coalitions de partenaires de la société civile (dont COMET, chef de file du FCEI) ont, sur la base de plusieurs protocoles avec les autorités étatiques, mis en sécurité principalement en Italie et en France, de manière organisée, plusieurs milliers de personnes ayant besoin d'une protection. La plupart d'entre elles se sont retrouvées bloquées après avoir fui des conflits tels que ceux en Afghanistan, en Syrie ou au Soudan. Si certains observateurs notent que les couloirs ont fonctionné dans un contexte de plus en plus restrictif pour l'asile, il est clair qu'ils ont créé un espace supplémentaire et n'ont pas remplacé les systèmes de protection existants. En outre, ils ont mobilisé des ressources supplémentaires, tant sur le plan financier qu'en termes de personnes fournissant un soutien plus intensif à l'installation et à l'intégration des nouveaux arrivants. Dans certains cas, ils ont inclus des personnes qui auraient pu « passer entre les mailles du filet » des systèmes traditionnels de protection des réfugiés, étant donné que des critères d'éligibilité plus larges ont été utilisés. La vitalité du modèle de couloir humanitaire a récemment été soulignée par un nouveau protocole signé dans le cadre du projet COMET en décembre 2023 entre le gouvernement italien et des partenaires, dont FCEI, en vue d'un couloir vers l'Italie pour les personnes piégées en Libye ou au Niger. D'autres partenaires de COMET ont été directement impliqués dans l'identification, la préparation, le transport, l'accueil et le soutien post-arrivée.¹¹ Une question n'ayant pas encore été résolue de manière satisfaisante est la base juridique spécifique et permanente des couloirs humanitaires : alors que plusieurs protocoles ont créé une base ad hoc, une loi distincte sur ces couloirs ou leur inclusion dans une loi existante serait un signe clair qu'ils sont un outil supplémentaire à long terme de protection des réfugiés.

Soutien/mentorat plus intensif

Le caractère additionnel revêt une dimension quelque peu différente dans le programme allemand NeST. Ce programme d'admission humanitaire du gouvernement fédéral allemand se concentre sur les réfugiés particulièrement vulnérables dans les pays de premier asile et est complémentaire dans un sens différent. Alors que l'essentiel de l'accueil et de l'aide économique est organisé dans le cadre du système public existant, l'encadrement intensif des réfugiés particulièrement vulnérables constitue l'aspect supplémentaire central du programme. Les partenaires de la société civile, dont l'Église protestante de Westphalie (EKvW), partenaire de COMET, sont chargés de recruter et de former des groupes de mentorat. Ces groupes offrent un soutien supplémentaire et plus intensif aux réfugiés en fonction de leurs besoins spécifiques. Souvent, le soutien est apporté par des membres du groupe ayant peu ou pas d'expérience dans le domaine de l'aide aux réfugiés. L'un des domaines prioritaires est une meilleure participation à la vie sociale en fonction des capacités et des souhaits des réfugiés. Ce soutien supplémentaire permet d'aider des groupes de réfugiés, qui seraient autrement confrontés à d'énormes difficultés, pour prendre un nouveau départ. Ce programme vise également à impliquer le soutien de citoyens qui n'ont jamais été engagés dans l'aide aux réfugiés.

¹⁰ Cf: ECRE/Rimmer (note 1)

¹¹ <https://www.cometnetwork.eu/signed-protocol-to-facilitate-the-arrival-of-85-comet-beneficiaries/>

Groupe cible supplémentaire et soutien

Le caractère additionnel des voies complémentaires en matière de groupe cible spécifique de réfugiés se manifeste clairement dans les « couloirs académiques/éducatifs/universitaires », dans lesquels la recherche de perspectives pour réfugiés ayant suivi un cursus académique joue un rôle central. Pendant la durée du projet COMET, le partenaire Forum réfugiés a accompagné un groupe de dix étudiants en France pour étudier à l'Université Clermont Auvergne et à l'Université Jean Monnet Saint-Étienne. Ce projet pilote a clairement ciblé un groupe supplémentaire avec un profil spécifique, qui est souvent négligé dans l'aide aux réfugiés, et le projet a également permis d'intégrer un acteur institutionnel supplémentaire. Des projets similaires ont été mis en œuvre ou planifiés dans plusieurs pays, même s'ils en sont souvent encore dans une phase pilote.

RESSOURCES /LECTURE COMPLÉMENTAIRE :

- CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano : Community sponsorship and churches : between opportunities and challenges, 2021 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2022/05/CCME-Com-spon-1-to-3-12-2021-berlin-final-report.pdf>
- 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: Pathways to 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
- ERN/IOM/ICMC: Expanding solutions for refugees: complementary pathways of admission to Europe Strategic Assessment, 2018 <https://www.iom.int/resources/expanding-solutions-refugees-complementary-pathways-admission-europe-strategic-assessment>

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.