



Note de synthèse – Evaluation du potentiel des filières alternatives pour les bénéficiaires de la protection internationale par l'OCDE dans l'édition 2016 du rapport *Perspectives des migrations internationales*

Le rapport *Perspectives des migrations internationales* est édité chaque année par l'OCDE. Il analyse les évolutions récentes des mouvements et des politiques migratoires dans les pays de l'OCDE et dans quelques pays non-OCDE. Il observe également l'évolution de la situation des immigrés récents sur le marché du travail dans les pays de l'OCDE.

Dans l'édition de 2016, le chapitre 4 est consacré à l'impact des chocs environnementaux et géopolitiques sur les migrations internationales, et les mesures que les pays de l'OCDE peuvent prendre en conséquence. Dans le cadre de ce chapitre, les voies d'accès légales additionnelles et la réinstallation sont étudiées. L'OCDE utilise le terme de « filières alternatives pour les bénéficiaires de la protection internationale ». Elle propose également une évaluation du potentiel de chacune des filières.

Les filières alternatives pour les bénéficiaires de la protection internationale

Les principaux résultats du rapport relèvent que pour venir en aide aux populations échouées sur leur territoire, la plupart des pays de l'OCDE ont recouru à des visas à court terme et à des statuts de personne tolérée avec suspension temporaire des expulsions. Rares sont les pays qui ont facilité des filières régulières face aux chocs migratoires. Peu de pays de l'OCDE disposent de programmes de réinstallation de grande envergure hormis les Etats-Unis, l'Australie et le Canada. Ainsi, l'OCDE recommande que l'augmentation des ressources pour ces programmes soit une des priorités de la communauté internationale.

En ce qui concerne « les filières alternatives », l'OCDE les définit comme « des voies de migration qui ne visent initialement pas les réfugiés mais qui peuvent néanmoins être utilisées en complément des programmes de réinstallation ». Elle cite notamment les filières de l'immigration de travail, familiale et les études à l'étranger, ainsi que les visas humanitaires et les programmes de parrainage privé. Selon l'OCDE, ces programmes ont reçu beaucoup d'attention récemment mais n'ont pas encore été correctement évalués.

Immigration de travail

Le rapport pose la question suivante : comment les politiques d'immigration de travail peuvent-elles être une filière alternative pour les réfugiés et les autres bénéficiaires d'une protection internationale ? L'OCDE distingue 3 grandes approches :

- Aider simplement les réfugiés à accéder aux dispositifs de travail existants

Les réfugiés sont désavantagés par rapport aux autres travailleurs migrants du fait du manque d'informations sur les possibilités d'emploi et sur les programmes d'immigration de travail. Les employeurs et les agences de recrutement ont également peu d'informations sur la disponibilité et les caractéristiques de cette main-d'œuvre potentielle. Le rapport cite l'initiative de l'Union européenne « science4refugees » qui vise notamment à améliorer la correspondance entre les compétences des réfugiés et les offres d'emploi disponibles. L'initiative « talent-beyond-boundaries », aux Etats-Unis, parrainée par le secteur privé, vise également à appairer la demande des employeurs avec les compétences des réfugiés, en répertoriant les compétences des réfugiés au Liban, en Jordanie et en Turquie.



De plus, les obstacles administratifs sont importants. Les pays devraient fournir un soutien plus actif pour faciliter les contrôles de sécurité et l'évaluation des compétences. Le rapport recommande également de supprimer en partie les frais de visa ou d'autoriser des paiements différés pour éviter les coûts de procédures trop importants.

- **Inciter les employeurs à recruter des bénéficiaires de la protection internationale à l'étranger dans le cadre des paramètres généraux des politiques d'immigration de travail**

Selon le système de réglementation de l'immigration du travail (quotas, points), le rapport propose différentes solutions pour inciter les employeurs à considérer le recrutement de réfugiés. Il propose également d'encourager les employeurs à recruter des travailleurs réfugiés en faisant valoir les « pratiques de recrutement éthique » et la responsabilité sociale des entreprises.

- **Mettre en place de nouveaux programmes d'immigration de travail spécifiques pour les réfugiés.**

Pour qu'une telle option soit politiquement et économiquement acceptable, le rapport relève que les effectifs admis devraient être plafonnés ou du moins strictement réglementés. Cela passera par la mise en place de mécanismes de sélection spécifiques différents, propres aux réfugiés, portant sur les compétences, les professions et/ou la nationalité, ou par des recrutements menés dans le cadre d'accords bilatéraux spécifiques d'immigration de travail. Le discours politique général doit mettre en avant la contribution économique positive que les réfugiés peuvent apporter et souligner les conditions réglementaires spéciales de cette immigration. L'utilisation de filières alternatives pour réfugiés conduirait ainsi explicitement à une « politique migratoire mixte ».

Visas étudiants

Selon le rapport, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Australie ont déployé un programme ambitieux pour les étudiants universitaires, ainsi que l'Allemagne et le Canada mais dans une moindre mesure. De plus, la transition entre le visa étudiant et le permis de travail a été grandement facilitée ces dernières années (sauf pour le Royaume-Uni).

Le rapport rappelle les avantages de cette filière notamment pour le pays d'accueil comme les droits d'inscription, le vivier potentiel de travailleurs hautement qualifiés, les liens directs avec les pays d'origine... Les jeunes réfugiés peuvent également jouer un rôle essentiel dans l'avenir de leur pays et contribuer aux efforts de stabilisation post-conflit et au développement des Etats fragiles.

Cependant de nombreux obstacles sont à relever comme la prise en charge des frais d'études et de subsistance. Différentes initiatives ont été lancées : l'entraide universitaire mondiale du Canada, un programme de l'Office allemand d'échanges universitaires, l'exonération de droits au Portugal, délivrance de 1 000 bourses universitaires par la France... Cependant, ces programmes restent modestes. Ils nécessitent également un engagement des universités pour adapter leurs cours à ce public. Une réflexion est également nécessaire sur la possibilité pour les étudiants de faire venir leur conjoint et leurs enfants pour maximiser leurs chances de réussite et maintenir leurs droits fondamentaux.

Le HCR a relevé différentes conditions nécessaires pour assurer la viabilité des programmes d'enseignement supérieur dans les pays tiers, comme la prise en charge financières des coûts directs et indirects des études, la prise en compte de la situation des réfugiés, l'adoption de



programmes universitaires qui répondent à leurs besoins, la préservation de leurs droits et du statut légal des réfugiés, et la définition de dispositions claires pour l'ensemble des étudiants participants concernant les options possibles une fois leur diplôme obtenu.

Cette filière est considérée comme la plus coûteuse de toutes les filières humanitaires alternatives et traditionnelles. Le rapport évoque la possibilité de partager les frais entre les universités, le gouvernement, et les ONG par le biais du parrainage privé. Il propose également la participation des entreprises dans le cadre de programmes de formation professionnelle.

Concernant les difficultés administratives et notamment d'évaluation des niveaux d'instruction, différentes initiatives ont été mises en place, notamment par le réseau pour la reconnaissance des certifications ENIC-NARF qui a publié des directives pour évaluer les qualifications des réfugiés et soutenir les Etats membres dans cette démarche. World Education Service a également publié une description des pratiques internationales en matière d'évaluation des diplômes des réfugiés qui examine les formes alternatives de preuves documentaires et de reconnaissances envisageables.

Immigration familiale

Elle est règlementée par le biais de la définition de la notion de famille, des conditions à remplir et des droits des membres de la famille après leur admission. La plupart des pays se basent sur la famille « nucléaire », le conjoint et les enfants à charge. Certains pays incluent les parents dépendants et parfois la notion de famille élargie.

Après avoir rappelé le cadre légal et ses évolutions dans les pays de l'OCDE, le rapport relève que l'immigration familiale est probablement la filière alternative présentant le meilleur potentiel en termes de possibles bénéficiaires. Des mesures pourraient être mises en œuvre pour réduire les obstacles visant notamment à élargir le regroupement à des membres de famille éloignée, à accélérer le traitement des demandes ou à assouplir les conditions d'admission. Cependant, les politiques ont évolué dans le sens opposé notamment en Europe. Le rapport note 4 raisons qui expliquent les restrictions :

- Les flux de demandeurs d'asile se sont concentrés dans quelques pays. Une application du regroupement familial sera dirigée vers ces mêmes pays déjà sous pression et ils demandent un partage plus équitable des coûts.
- L'immigration familiale facilite l'intégration et l'établissement à long terme allant à l'encontre de la vision de nombreux pays d'accueil européens considérant l'asile comme un phénomène temporaire.
- La crainte d'encourager les migrants à entreprendre un voyage risqué pour demander l'asile et exercer le droit au regroupement.
- La mise en place de conditions plus favorables que des pays voisins amènerait à devenir une destination de choix.

L'Irlande et la Suisse, deux pays qui autorisent le regroupement familial temporaire, ont démontré que le risque d'apparition d'un facteur d'attraction peut être évité. De plus, un recours accru aux parrainages privés (Canada et Allemagne) est également possible. Enfin, la définition de normes minimales pour les bénéficiaires de protection temporaire ou subsidiaire limiterait le risque de « nivellement par le bas » en termes de regroupement familial.

Le visa humanitaire

D'après une étude du Parlement européen de 2014, 8 Etats membres de l'UE disposent de visas nationaux de long séjour pour raisons humanitaires (Belgique, Allemagne, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pologne). Malte et le Portugal utilisent des visas de



court séjour Schengen à validité territoriale limitée à des fins de protection. En dehors de l'UE, l'Argentine, le Brésil et la Suisse disposent aussi de tels visas. Aux Etats-Unis, ces visas sont accordés pour des raisons d'urgence humanitaire. De plus, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a appelé à réformer le code des visas de l'UE pour permettre aux personnes en besoin de protection.

Les bénéficiaires des visas humanitaires sont souvent choisis sur la base des relations familiales ou de critères d'urgence différents des programmes de réinstallation. Cependant, le rapport relève que dans la pratique les visas humanitaires donnent aux pays une importante marge de manœuvre en termes d'admission, et permettent un traitement plus rapide que les visas de réinstallation. De plus, afin que cet outil soit efficace pour répondre aux besoins de protection internationale, les services consulaires doivent être accessibles à travers le monde. Le rapport recommande ainsi que l'UE contribue à accroître les synergies entre les services consulaires des Etats membres.

Le parrainage privé

Les programmes de parrainage privés ne sont pas des programmes d'immigration ou des filières alternatives en soi. Il s'agit plutôt d'un moyen de partager les coûts et les responsabilités entre les différents acteurs. Le rapport relève que la faisabilité politique du parrainage privé dépend essentiellement de la part des coûts réels supportés par le parrain, et de la durée pendant laquelle ils devront être pris en charge. A l'inverse, les programmes qui engagent la responsabilité du parrain à plus court terme ou dont les conditions sont moins encadrées sont associés à l'éventualité d'un « risque moral ».

Outre la Canada considéré comme pionner de cette filière, l'Allemagne, le Royaume Uni recourent ou envisagent de recourir de manière intensive à cet outil. L'Australie a également mis en place un programme d'essai de soutien communautaire depuis 2013. Le rapport relève que ces programmes nécessitent une réglementation et une protection méticuleuses notamment si les parrains jouent un rôle actif dans le processus de sélection.

Une évaluation du potentiel des filières alternatives

Dans son rapport, l'OCDE propose une évaluation synthétique du potentiel des différentes filières alternatives sur la base de 3 critères essentiels : protection, acceptabilité et faisabilité. L'OCDE a compilé son évaluation dans le tableau ci-dessous.

Elle relève que l'option de l'immigration de travail, bien qu'attractive, n'est pas forcément la plus simple à mettre en œuvre. Le nombre de bénéficiaires risque d'être faible compte tenu du contexte très compétitif sur le marché du travail. Cependant la facilitation de l'immigration de travail des réfugiés moins qualifiés aurait beaucoup plus de potentiel.

L'immigration familiale ouvre également une protection à un nombre important de personnes même si elle est restreinte à la famille nucléaire.

Le parrainage privé et les bourses étudiantes sont susceptibles d'obtenir davantage de soutien de la part de l'opinion publique.

Enfin, les visas humanitaires ne sont disponibles que dans un petit nombre de pays de l'OCDE et la plupart l'utilisent de manière marginale et discrétionnaire. Cependant, une approche commune au niveau européen permettrait de créer un outil flexible et complémentaire à la réinstallation.



Tableau 4.2. Différentes voies possibles pour les personnes en quête de protection et degré de faisabilité des différentes alternatives : tableau récapitulatif des analyses précédentes

		Protection			Acceptabilité	Faisabilité
		Nombre de bénéficiaires	Qualité	Sélection/substitution		
Migrations de travail	Canaux existants Adaptation des canaux existants	Très faible. Faible.	Variable selon les possibilités de changer de statut et/ou de demander l'asile. Peut être associé à un accès limité aux programmes d'aide à l'intégration ainsi qu'aux aides sociales.	Élevée/faible. Intermédiaire/faible.	L'acceptabilité sera probablement d'autant plus élevée que : i) les bénéfices économiques sont clairement identifiés et encouragés ; que ii) les migrations temporaires ne deviennent pas permanentes ; et que iii) l'exil est limité.	Peut être mis en place dans le cadre de la législation existante mais pose la question de la réadmission dans le pays de premier asile. Supposerait des changements législatifs dans la plupart des pays.
	Création de nouveaux canaux	Potentiellement plus élevé que pour les autres possibilités de migration de travail si ouvert aux travailleurs faiblement ou moyennement qualifiés.		Variable selon les conditions.		
Migrations pour raisons familiales	Famille nucléaire	Faible en général, sauf dans les pays qui ont connu des entrées récentes nombreuses.	Élevée.	Faible/intermédiaire.	Élevée si le risque de <i>pull factor</i> est sous contrôle.	Peut être mis en place dans le cadre de la législation existante.
	Famille élargie	Élevé.	Élevée.	Faible/faible.	De intermédiaire à faible.	Supposerait des changements législatifs dans la plupart des pays.
Visa pour raison humanitaires		Relativement bas si sélectif, potentiellement élevé sinon.	Élevée.	Intermédiaire-élevée/faible.	Degré d'acceptabilité élevé dans les pays qui proposent de tels visas mais avec un nombre de bénéficiaires faible.	Requiert une structure administrative (services consulaires avec personnel dédié) dans les pays de premier asile.
Visa étudiant		Limité aux étudiants de l'enseignement supérieur en exil.	Variable selon les possibilités de changer de statut et/ou de demander l'asile.	Élevée/intermédiaire.	Élevée.	Relativement facile mais coûteux.
Sponsor privé		Potentiellement élevé mais variable d'un pays à l'autre.	Élevée.	Élevée/faible.	Les niveaux vont concrètement dépendre du soutien de l'opinion publique.	Supposerait une augmentation des capacités administratives dans la plupart des pays.

Une évaluation du potentiel des filières alternatives dans le cadre de la crise syrienne

Le rapport de l'OCDE a également développé une évaluation du potentiel des filières alternatives dans le cadre du conflit en Syrie.

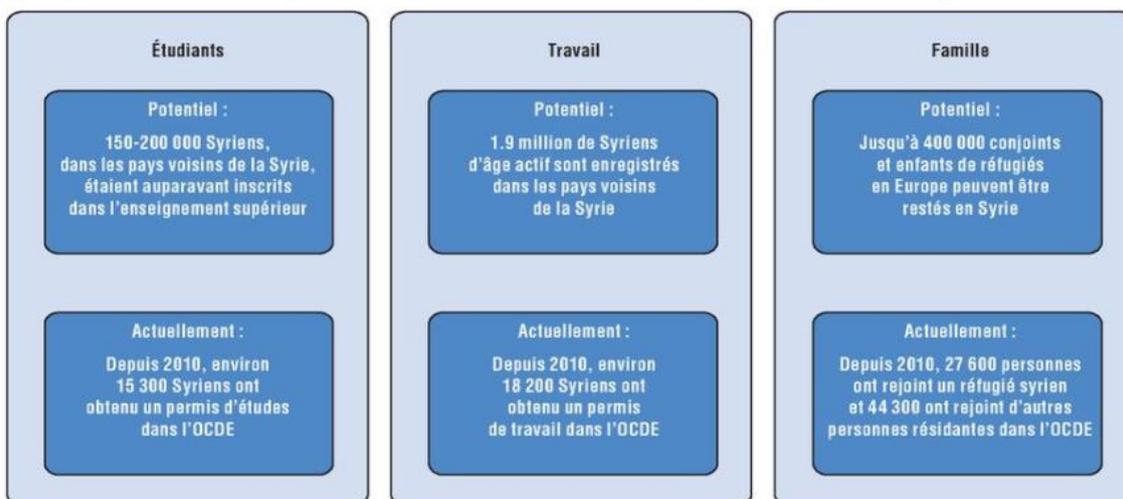
Il relève que la filière de l'immigration du travail a été généralement négligée par les pays de l'OCDE face à la crise syrienne. 18 200 permis de travail ont été délivrés aux travailleurs syriens au cours des 5 dernières années alors que 2 millions de syriens âgés entre 18 et 59 ans ont été déplacés dans les pays frontaliers de la Syrie.

15 300 jeunes syriens ont bénéficié d'un visa étudiant dans la zone OCDE au cours des 5 dernières années. C'est 10% de l'ensemble des étudiants syriens déplacés à ce jour. Le rapport note que les programmes s'adressant aux étudiants en mobilité internationale devrait aller au-delà d'une simple prise en charge des frais de scolarité et de subsistance en créant un environnement propice aux études et qui tiennent compte des besoins particuliers des réfugiés.



72 000 syriens ont fait l'objet d'un regroupement avec des membres de leur famille dans la zone OCDE au cours des 5 dernières années. Le regroupement familial des réfugiés syriens demeure cependant assez faible (environ 27 600 personnes) à cause des retards de traitement des demandes des réfugiés et d'un accès restreint au regroupement pour les bénéficiaires d'une protection temporaire/subsidaire. Cependant, le regroupement augmente grâce aux parrainages privés.

Graphique 4.5. Évaluer le potentiel des différentes routes possibles pour les Syriens vers l'OCDE



Pour en savoir plus sur le rapport – Chapitre 4 (p.161) – Filières alternatives (p.186-217) : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/perspectives-des-migrations-internationales-2016_migr_outlook-2016-fr#page218

Are there alternative pathways for refugees? : <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-12.pdf>
