

Choix, préférences et priorités au sein d'un système d'appariement pour les réfugiés

Will Jones et Alexander Teytelboym

Nous proposons un « système d'appariement » qui permettra simultanément de donner des choix aux réfugiés selon où ils veulent bénéficier d'une protection tout en respectant les priorités des Etats sur les réfugiés qu'ils peuvent accepter.

On n'a pas cessé de répéter aux Syriens qui fuyaient le conflit actuel qu'ils ne pouvaient pas « choisir » le pays dans lequel ils cherchaient à obtenir une protection à long terme. En Australie l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile « feraient leur marché » pour trouver le meilleur sanctuaire figure toujours en bonne place dans la rhétorique utilisée pour leur fermer les portes. Dans ces cas et dans d'autres, la prémisse est qu'il est injustifiable de permettre aux réfugiés de pouvoir choisir l'endroit où ils obtiennent protection. La conséquence telle qu'inscrite dans la Réglementation de Dublin est que les réfugiés n'ont le droit de demander l'asile que dans un seul pays de l'Union européenne.

Du point de vue des États, les flux de réfugiés sont chaotiques, imprévisibles et largement considérés comme perturbateurs et déstabilisants pour la société. Tout le monde reconnaît que la Réglementation de Dublin qui tente d'y répondre en plaçant l'obligation d'asile sur le premier pays de l'UE que le demandeur d'asile atteint, n'est absolument pas adaptée aux objectifs poursuivis. Parallèlement, il est urgent de concevoir des mécanismes capables de résoudre l'impasse politique qui sépare les différents pays européens autour de la question de l'asile.

L'appariement des réfugiés

Nous proposons un mécanisme qui peut à la fois donner des choix aux réfugiés sur l'endroit dans

lequel ils vont être protégés et permettre aux États de gérer avec équité et efficacité le partage des responsabilités en matière d'octroi d'asile.¹ La manière dont nous affectons les étudiants aux écoles, les jeunes médecins aux hôpitaux et les reins des donateurs vivants aux bénéficiaires de greffes, se fait par appariement des deux catégories. Il faut donc appairer les réfugiés aux États exactement de la même manière afin qu'ils puissent être protégés. En outre, nous voulons un mécanisme auquel les participants des deux bords aient envie de participer, un mécanisme qui satisfasse au mieux leurs préférences et leurs souhaits, et qui le fasse d'une manière équitable et transparente. Ce mécanisme pourrait même donner à des États qui jusqu'à présent ne sont pas disposés à prendre leur part de ce type de responsabilités une incitation supplémentaire à y participer.

Concrètement, dans notre proposition, les États et les réfugiés soumettent leurs préférences – à savoir pour les uns quels réfugiés ils souhaitent le plus accueillir, et pour les autres dans quel État ils souhaitent obtenir protection – à un organe d'arbitrage chargé d'appairer les États et les réfugiés en fonction des préférences annoncées. En principe, les réfugiés pourraient soumettre leurs préférences depuis n'importe quel endroit, ce qui leur éviterait de courir les risques d'un voyage dangereux et de s'exposer à l'extorsion des trafiquants humains. C'est un mécanisme

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

qui n'implique aucun échange d'argent, qui fonctionne lorsqu'il y a des quotas ou d'autres contraintes, et qui peut fonctionner de manière:

1. intégrale – tous les réfugiés à l'intérieur du mécanisme sont accueillis quelque part (les quotas accordés par les États participants s'ajoutant aux chiffres total de réfugiés cherchant un endroit par l'intermédiaire de « cette bourse »).
2. stable – les réfugiés comme les pays ne finissent pas mécontents de leur choix et n'éprouvent pas le besoin de se « ré-apparier » en entreprenant des déplacements secondaires.
3. efficace – la situation d'aucun réfugié ne peut être améliorée sans qu'empire automatiquement la situation d'au moins un autre réfugié.

Finalement, ce mécanisme peut être rendu suffisamment « sûr » de manière à donner aux États, comme aux réfugiés, la possibilité de révéler leurs véritables préférences en toute honnêteté.

De nombreux points restent encore à déterminer au-delà de ce fonctionnement de base. Ce sont les concepteurs du système auxquels il incombera de décider à quels réfugiés l'appariement devrait être appliqué, et quels types de préférences les États et les réfugiés devraient avoir la possibilité d'exprimer. Le système pourrait, par exemple, être conçu de manière à permettre aux États d'identifier des catégories prioritaires ont fonction de leurs pénuries de compétences ; cela pourrait s'avérer utile afin de persuader les États d'Europe de l'Est qui ont des pénuries de main d'œuvre de participer au système. Il pourrait y avoir certaines raisons pour justifier que des États souhaitent décider à l'avance que les populations de réfugiés qu'ils acceptent d'accueillir doivent remplir certaines conditions « de répartition ». Des États pourraient par exemple s'engager collectivement et à l'avance à accueillir une population de réfugiés d'origine diverse, et une caractéristique de cet ordre pourrait être intégrée au système. Les concepteurs du système auraient à dispositions de nombreux choix en vue de remplir n'importe quel ensemble d'objectifs ayant fait l'objet d'une décision. La seule chose que nous revendiquons, c'est d'affirmer, quels que soient les objectifs de départ, qu'un système d'appariement permettrait de les remplir de manière bien plus efficace et satisfaisante que le système actuel.

Il est tout à fait improbable que tous les États aient les mêmes préférences. Mais même si tous les États finissaient par classer les réfugiés dans le même ordre, passer par l'organe d'arbitrage constituerait tout de même une amélioration face au statu quo actuel, dans la mesure où les préférences des réfugiés eux-mêmes deviendraient

alors le facteur décisif permettant de déterminer la destination de chacun.

Il existe toutefois, une diversité de principes qui pourraient être utilisés pour tenter de déterminer l'attribution de priorités entre les demandes, en fonction des limites pratiques et politiques du nombre de réfugiés qu'il est possible d'accueillir. Le gouvernement du Royaume-Uni (RU) a par exemple déclaré que ses priorités étaient déterminées en fonction des besoins les plus pressants et sur une évaluation de la capacité du RU à se trouver dans une position unique pour avoir le meilleur impact. D'un autre côté, les gouvernements de la Slovaquie, de la Pologne et de la République Tchèque ont tous signalé qu'ils étaient disposés à accueillir un plus grand nombre de réfugiés mais seulement de religion chrétienne. Que de tels principes soient considérés comme discriminatoires ou qu'ils soient largement admis, le fait est que différents États sont déjà autorisés à classer ces principes de manière différente et que d'autres États risquent de classer les mêmes réfugiés différemment ; il serait par exemple tout à fait raisonnable pour le Brésil et la France de préférer respectivement des réfugiés lusophones et francophones.

De même, les préférences des réfugiés seront également très variées. Il existe de nombreuses raisons de penser que les préférences des réfugiés seront tout aussi hétérogènes qu'ils le sont eux-mêmes. À l'heure actuelle, les réfugiés n'ont pas d'autre alternative que de se fixer comme priorité d'atteindre l'endroit dans lequel ils ont l'impression qu'ils auront le plus de probabilité d'être protégés. En conséquence, nous avons très peu d'information sur les choix que feraient les réfugiés s'ils savaient qu'ils ont la garantie d'être protégés quelque part. Et c'est ce que nous aimerions savoir.

L'utilisation d'un système d'appariement n'implique pas intrinsèquement de dicter les principes que les États ont le droit d'utiliser pour classer les réfugiés, et l'organe d'arbitrage pourrait permettre ou interdire l'utilisation de n'importe quel critère. Tout comme la sélection opérée par les hôpitaux ne devrait pas leur permettre d'être raciste dans le recrutement de leurs médecins, l'organe d'arbitrage ne devrait permettre de classer les réfugiés qu'en fonction de critères compatibles avec les principes et les objectifs de la Convention de 1951, et peut-être avec d'autres séries de principes.

Il est évident que les États, s'ils souhaitent réellement résoudre la crise des réfugiés, devraient accepter des afflux massifs de réfugiés et trouver le moyen de combattre la crise qui fait rage en Syrie et ailleurs. Les mécanismes d'appariement, comme celui que nous proposons ici, ne peuvent en aucun cas constituer une solution intégrale et définitive à

la totalité des différentes questions qu'ils tentent de résoudre. Ils ne sont au mieux, et dans la limite des contraintes de ce qui est politiquement acceptable, qu'une amélioration substantielle face au statu quo et peuvent servir à inciter les États à assouplir ces contraintes. Même si les mécanismes d'appariement ne peuvent pas obliger les États à agir éthiquement, ils contribueront tout de même à améliorer la situation des réfugiés indépendamment du fait qu'il soit, ou non, possible de contraindre les États à respecter leurs obligations juridiques et morales. Il s'agit donc d'une proposition pragmatique en droite ligne avec ceux qui pensent que les États sont d'accord de contribuer aux efforts destinés à protéger les réfugiés uniquement s'ils peuvent identifier une relation entre les droits des réfugiés et leurs propres intérêts.

L'appariement des réfugiés et des États d'accueil constitue une amélioration en termes d'équité, de rapidité d'exécution, de pragmatisme et de réalisme par rapport à presque tous les aspects actuels du régime international des réfugiés. Un mécanisme d'appariement qui respecte les

préférences et les choix des réfugiés ainsi que les priorités des États aura plus de chance de protéger les droits des plus vulnérables et de voir les États contribuer au partage des responsabilités en matière de protection internationale. Tout système qui respectera véritablement les droits de réfugiés devra commencer par respecter leurs choix. Les demandeurs d'asile devraient avoir la capacité de choisir l'État dans lequel ils souhaitent passer leur existence. L'appariement des réfugiés pourrait être un bon début dans cette direction.

Will Jones william.jones@qeh.ox.ac.uk

Maître de conférences, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford www.rsc.ox.ac.uk

Alexander Teytelboym

alexander.teytelboym@inet.ox.ac.uk

Chargé de recherche, Institute for New Economic Thinking à l'Oxford Martin School, Université d'Oxford www.inet.ox.ac.uk

1. Jones, W et Teytelboym, A « The Refugee Match », article en cours d'évaluation. Disponible sur demande auprès des auteurs.