

Programmes d'admission humanitaire : comment les réseaux permettent-ils la mobilité dans les contextes de déplacement prolongé

Benjamin Etzold et Simone Christ

Des études récentes ont examiné comment les réfugiés utilisent leurs réseaux pour échapper à un déplacement prolongé. Les programmes d'admission humanitaire en l'Allemagne ont permis d'offrir des voies légales « complémentaires » aux réfugiés syriens qui avaient des contacts transnationaux. L'efficacité et la portée de ces programmes restent toutefois limitées par plusieurs facteurs.

Comme l'ont montré les initiatives du gouvernement allemand et de ses États fédéraux pendant la guerre en Syrie, les programmes d'admission humanitaire (Humanitarian Admission Programs - HAP) peuvent jouer un rôle important en tant que « voies complémentaires » pour permettre aux réfugiés de sortir d'un déplacement prolongé. Ces initiatives sont particulièrement efficaces si elles s'appuient sur les réseaux sociaux des réfugiés¹. Dans le cadre des HAP mis en place par les États fédéraux allemands, les personnes déplacées pouvaient s'appuyer sur des contacts transnationaux établis de longue date. Ceux qui avaient déjà migré en Allemagne ont pu, par exemple, aider d'autres membres de leur famille à profiter de programmes privés ou communautaires de parrainage afin de venir en Allemagne. Ces programmes basés sur des réseaux ont tout de même un potentiel limité si l'on veut qu'ils servent de « voies complémentaires » favorables pour sortir du déplacement prolongé, la plus évidente de ces limites étant le fait qu'ils sont uniquement réservés aux Syriens, les ressortissants d'autres pays² étant ignorés.

Mécénat privé

Fin 2010, 30 000 ressortissants syriens vivaient en Allemagne. Fin 2020, plus de 818 000 Syriens se trouvaient dans le pays. Après le déclenchement du conflit en Syrie, de nombreux Syriens qui résidaient en Allemagne ont cherché à mettre en sécurité les membres de leur famille restés en Syrie. Au départ, un nombre important de Syriens

sont arrivés en Allemagne par différentes voies légales, en tant qu'étudiants ou touristes, avec des visas de travail ou par le biais du regroupement familial, et nombre d'entre eux (mais pas tous) ont également demandé l'asile après leur arrivée³. Au fur et à mesure que les persécutions politiques et la violence du conflit s'aggravaient en Syrie, il est devenu évident que les voies légales existantes ne pouvaient être utilisées que par une petite minorité de personnes qui bénéficiaient d'une affiliation personnelle avec l'Allemagne et avaient besoin de protection. La situation humanitaire dans les pays voisins qui accueillaient les réfugiés syriens s'est également détériorée, ce qui signifie que des centaines de milliers de réfugiés syriens cherchaient des perspectives à plus long terme qui souvent n'existaient pas dans les pays de premier accueil. Le nombre de réfugiés syriens qui ont été réinstallés dans des pays tiers est resté extrêmement faible et le nombre de ceux qui ont franchi irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union européenne n'a cessé d'augmenter. Face à cette situation, un appel a été lancé en faveur de nouveaux cadres juridiques pour permettre aux réfugiés syriens menacés de déplacement prolongé de poursuivre leur mouvement en avant.

Durant cette période critique le gouvernement allemand a mis en place un programme d'admission humanitaire grâce auquel 19 000 ressortissants syriens ont pu entrer en Allemagne par des voies sûres et légales entre 2013 et 2015. En outre, plusieurs États fédéraux allemands ont créé

leurs propres programmes grâce auxquels près de 24 000 ressortissants syriens sont arrivés en Allemagne entre 2013 et 2017⁴. Les HAP mis en place par le gouvernement allemand et ses États fédéraux avaient un critère de sélection distinct : ils s'appuyaient sur les réseaux que les réfugiés syriens avaient établis eux-mêmes, permettant ainsi la mobilité vers l'Allemagne sur la base de l'existence de liens avec le pays, soit par le biais de relations familiales étroites ou de la preuve de séjours antérieurs dans le pays.

Cette voie n'était toutefois pas encore ouverte à tous ceux qui avaient des relations de parenté transnationales ou une expérience antérieure de la migration. Seuls les membres de la famille proche des résidents syriens en Allemagne (parents, enfants et frères et sœurs, mais pas les oncles, tantes et cousins) pouvaient s'inscrire à ces programmes d'admission. Après l'inscription, les migrants syriens en Allemagne devaient signer une « déclaration de garantie » indiquant qu'ils s'engageaient à couvrir les frais de déplacement, fournir un logement adéquat et subvenir aux besoins de la vie courante de leurs proches (à l'exception de l'assurance maladie, qui était prise en charge par l'État). Ces déclarations de garantie libéraient l'État allemand de sa responsabilité de couvrir l'intégralité des frais. Une fois les déclarations signées et le visa (permettant un séjour temporaire de deux ans) délivré par l'ambassade d'Allemagne dans le pays de premier accueil, les réfugiés syriens pouvaient ensuite se rendre en Allemagne par avion. Si l'ensemble du processus n'a pris que quelques semaines dans certains cas, dans d'autres, les personnes concernées ont dû attendre près de deux ans en raison d'une procédure trop bureaucratique, ou par manque des documents nécessaires. Signer la déclaration de garantie représentait un défi pour ceux qui se trouvaient eux-mêmes dans une situation économique précaire et ne pouvaient pas fournir les garanties financières nécessaires. Beaucoup se sont alors tournés vers leurs réseaux locaux de solidarité, tels que les

groupes religieux ou les militants pour les réfugiés, et leur ont demandé s'ils pouvaient, dans un premier temps, prendre en charge les garanties et couvrir les frais de déplacement, de réinstallation et de subsistance de leurs proches. Certains Syriens ont réussi à faire venir plusieurs membres de leur famille, mais ils se sont ensuite sentis accablés sur le plan financier et psychologique, car les membres de leur famille dépendaient entièrement d'eux.

Poursuivre le déplacement par le biais de réseaux transnationaux

Les cas d'Abdulraheem et de Suli montrent l'importance capitale des réseaux familiaux transnationaux et des réseaux locaux de solidarité et de soutien pour faciliter l'admission humanitaire et éviter les voyages irréguliers et périlleux vers l'Europe.

Abdulraheem, un Syrien d'une quarantaine d'années, travaillait comme comptable pour une entreprise privée. Il avait toujours critiqué le gouvernement syrien et avait été persécuté par les services secrets, avant même le début de la guerre. Début 2014, il a fui avec sa femme et ses deux enfants vers une ville de l'est de la Turquie. Ils vivaient de leurs propres économies, dans un petit appartement, car ils n'avaient aucun autre revenu. Le seul moyen possible de sortir de cette situation prolongée était de passer par sa sœur, qui vivait en Allemagne depuis 2005 et qui leur a proposé de la rejoindre là-bas. La sœur d'Abdulraheem a découvert l'existence du programme HAP de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Comme elle ne pouvait pas fournir les garanties financières pour tous les membres de sa famille qu'elle voulait mettre en sécurité, elle a demandé l'aide d'un groupe local de bénévoles. Finalement, elle et son mari ont signé les « déclarations de garantie » requises pour quatre personnes, tandis que quatre bénévoles d'un groupe religieux - tous Allemands - ont signé quatre autres garanties. Au total, huit personnes ont eu la chance de se rendre en Allemagne en 2015 en empruntant un itinéraire sûr. D'autres membres de la

novembre 2021

www.fmreview.org/fr/externalisation

famille élargie n'ont pas été en mesure de bénéficier de ce programme et sont arrivés en Allemagne par des voies irrégulières (via la Turquie, la Grèce, les Balkans occidentaux et l'Autriche). Abdulraheem souligne que même si le soutien familial transcende les frontières, le fait de vivre au même endroit est en définitive « très important [...] Nous devons nous serrer les coudes ».

Suli, une Syrienne âgée d'une vingtaine d'années, a grandi à Alep, où elle a obtenu son diplôme universitaire en 2012. Peu après, elle a dû fuir avec ses parents et ses quatre frères et sœurs vers le village d'origine de sa famille, près de la frontière turque. Lorsque la guerre civile a fini par atteindre cette région, Suli et sa famille ont traversé la frontière en direction de la Turquie au cours de l'été 2013 pour s'installer temporairement dans une ville du sud-est. Pour Suli, les liens avec sa cousine Lya ont ouvert la voie vers une « solution de pays tiers » pour sa famille. La famille de Lya s'était installée en Allemagne dans les années 1990 mais se rendait fréquemment en Syrie chaque été. Avec l'aide de Lya, Suli a obtenu un visa d'études et s'est rendue en Allemagne avec un permis de séjour temporaire. Elle a vécu avec la famille de sa cousine dans une ville de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, mais était toujours séparée de ses propres parents et frères et sœurs. Cependant, comme elle venait d'avoir 18 ans et n'était donc plus mineure, les procédures habituelles de regroupement familial ne permettaient pas à sa famille de la suivre en Allemagne. Son frère de 17 ans a alors entrepris un voyage par l'entremise de passeurs via la Méditerranée orientale et la route des Balkans occidentaux, et a rejoint un oncle en Suisse. Ses parents et ses frères et sœurs plus jeunes n'ont pas voulu risquer ce dangereux périple et sont restés en Turquie. Début 2014, Suli a appris l'existence du HAP en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et a inscrit ses parents, pour finalement apprendre que les toutes les places disponibles - 5 000 à l'époque - avaient déjà été pourvues. À l'automne 2014, une nouvelle phase du programme

a été ouverte et Suli a de nouveau inscrit ses parents et ses frères et sœurs. En raison de son statut provisoire et de son manque de ressources, elle n'a pas pu signer elle-même la déclaration de garantie requise, mais après près d'un an, elle a trouvé des parrains privés issus d'une communauté religieuse locale. Quelques semaines plus tard, ses parents et ses jeunes frères et sœurs ont reçu leurs visas à l'ambassade d'Allemagne à Ankara et en septembre 2015 ils sont arrivés en Allemagne par avion.

Des itinéraires sûrs pour quelques-uns

Entre 2013 et 2017, le nombre de places de réinstallation disponibles en Allemagne est resté faible, 3 000 personnes (dont seulement 44 % de Syriens) ont été réinstallées au cours de cette période alors même que pour des dizaines de milliers de Syriens les autres voies légales, telles que les visas d'étudiant ou de travail et le regroupement familial, n'étaient pas des options viables. Au cours de la même période, environ 44 000 ressortissants syriens ont bénéficié des différents HAP mis en place par le gouvernement allemand et ses États fédéraux. Contrairement aux voyages périlleux et irréguliers le long de la Méditerranée orientale, entrepris par près de 1,2 millions de personnes entre 2013 et 2017 dans le but d'atteindre l'Europe, les HAP allemands constituaient effectivement une solution humanitaire qui offrait une voie prometteuse pour sortir du déplacement prolongé. Toutefois, cinq réserves importantes subsistent :

Tout d'abord, les HAP n'étaient que provisoires. Après 2015, le gouvernement allemand n'a pas prolongé son programme malgré la persistance des besoins. En lieu et place, l'admission humanitaire s'est poursuivie dans des conditions différentes suite à l'accord controversé de 2016 entre l'UE et la Turquie : des procédures de réinstallation ciblant les réfugiés particulièrement vulnérables ont été mises en œuvre et, entre 2017 et 2020, 10 000 ressortissants syriens ont été transportés par avion de la Turquie



UNHCR/Chris Meizer

Un adolescent syrien est réuni avec sa famille en Allemagne après trois ans de séparation.

vers l'Allemagne. Les liens familiaux préexistants avec l'Allemagne n'étaient plus un critère de sélection et les résidents en Allemagne n'avaient plus la possibilité de désigner des proches risquant d'être déplacés de manière prolongée en Turquie afin qu'ils bénéficient de ces réinstallations. Le climat politique ayant changé, seuls six États fédéraux ont maintenu leurs HAP - et ceux-ci n'ont offert qu'un nombre limité de places aux proches des personnes déjà résidentes en Allemagne⁵.

Deuxièmement, les HAP⁶ les plus récemment mis en place sont toujours restés limités aux ressortissants syriens à l'exclusion d'autres nationalités. Les réfugiés afghans, irakiens, somaliens et érythréens, qui ont également connu des déplacements prolongés, n'ont jamais été inclus dans la conception de programmes reposant sur l'existence de liens avec des réseaux familiaux. Ceci en dépit du fait que de nombreux réfugiés de ces pays entretiennent également

des relations familiales transnationales fortes avec des résidents allemands ou ont d'autres liens avérés avec le pays.

Troisièmement, les HAP qui reposent sur des liens avec un réseau comportent dans leur conception une prédisposition socioéconomique qui tend à privilégier ceux parmi les réfugiés qui ont de solides relations transnationales, ainsi que des réseaux familiaux relativement aisés disposant de moyens financiers suffisants pour fournir des garanties à leurs proches. Les Syriens moins fortunés qui n'ont pas été soutenus par des groupes de solidarité locaux n'ont pas pu faciliter le voyage en toute sécurité et légalité des membres de leur famille via le HAP ou s'ils ont réussi à le faire, ils se sont, par la suite, trouvés confrontés à la ruine économique une fois leurs proches en Allemagne, en raison du poids de leur responsabilité financière à leur égard.

Quatrièmement, en Allemagne, la durée de la « déclaration de garantie » a

fait l'objet de nombreux débats, notamment sur la question de savoir s'il incombait aux parrains privés (la plupart du temps des membres de la famille) ou à l'État de couvrir les coûts de la vie courante au cours des premières années suivant l'arrivée. Cette question a été résolue en 2016⁷ avec l'introduction de la « loi d'intégration » allemande, mais celle-ci met également en lumière certaines des difficultés que posent les systèmes de parrainage privé. Chaque fois que les États impliquent des parrains dans l'accueil des réfugiés, et en particulier si le parrainage privé ou communautaire devient obligatoire pour l'admission, il y a un risque que les États cherchent à se soustraire à leur devoir d'apporter une protection aux personnes déplacées en externalisant la gestion des risques et en privatisant les coûts d'admission et d'intégration des réfugiés.

Cinquièmement, les HAP ont été lancés et mis en œuvre par différents organismes publics - le gouvernement fédéral allemand et 15 des 16 États fédéraux - et de ce fait, ces programmes comportaient des règles et des calendriers très différents. Cette multiplicité d'acteurs et de programmes a engendré des procédures administratives trop compliquées et, surtout, a donné lieu à une variété déroutante de droits juridiques pour les bénéficiaires (tels que l'accès aux prestations de l'État, au logement, au travail, à l'éducation et à la résidence permanente) et d'obligations pour les sponsors. Une approche standardisée, coordonnée et plus généreuse aurait été nécessaire pour déployer l'admission humanitaire à plus grande échelle en Allemagne, ce qui, à l'époque, n'était pas viable sur le plan politique⁸.

L'expérience des HAP allemands au cours des premières années de la guerre syrienne montre que les réseaux peuvent permettre aux réfugiés de sortir d'un déplacement prolongé. Les programmes d'admission humanitaire qui incluent des éléments de parrainage privé et/ou communautaire, et qui par conséquent, tiennent dûment compte

des réseaux familiaux et personnels des réfugiés, peuvent donc réaliser leur potentiel de « voies complémentaires » viables vers la protection. Mais il est impératif d'en remédier les lacunes.

Benjamin Etzold

benjamin.etzold@bicc.de @Ben_Etzold

Chargé de recherche principal

Simone Christ *simone.christ@bicc.de*

Chargée de recherche principale

Centre international de Bonn pour l'étude des conflits (BICC)

1. Pour une discussion plus approfondie du rôle des réseaux comme moyen de faciliter les mouvements des réfugiés vers des pays tiers, voir Wagner M et Katsiaficas C (2021) « Networks and mobility : A case for complementary pathways », TRAFIG Policy Brief No 3: <https://trafig.eu/output/policy-briefs/policy-brief-no-3>.

2. Cet article s'appuie sur 58 entretiens qualitatifs avec des réfugiés syriens, afghans et érythréens, un groupe de discussion avec des réfugiés réinstallés, plus 12 entretiens avec des experts, réalisés entre août 2020 et mars 2021 en Allemagne. Les résultats complets sont présentés dans Christ S et al (2021) « Findings of Displacement in and beyond Germany. Empirical findings and reflections on mobility and translocal connections of refugees living in Germany », TRAFIG Working Paper No 10: <https://trafig.eu/output/working-papers>.

3. Le nombre d'étrangers, y compris les ressortissants syriens, vivant en Allemagne est disponible auprès de DESTATIS, le bureau de la statistique allemand (code 12521) www-genesis.destatis.de/genesis/online. Selon le « rapport annuel sur les migrations » du gouvernement, la part des visas délivrés aux ressortissants syriens pour des raisons familiales, d'études ou de travail a considérablement diminué entre 2010 et 2014, tandis que la part et le nombre absolu de visas délivrés pour des raisons humanitaires et les permis de séjour temporaires délivrés pour la durée de la procédure d'asile ont augmenté de 50 à 75 %. bit.ly/BAMF-migration-report

4. Il existe des informations contrastées sur le nombre de personnes qui sont effectivement arrivées via les HAP au cours de cette période. Les chiffres présentés ici sont basés sur les informations fournies par l'Agence fédérale allemande pour la migration et l'asile (BAMF) en 2017. bit.ly/BAMF-HAP-2017

5. Pour une liste à jour des États fédéraux qui, à l'heure actuelle, ont des HAP et les statistiques d'arrivée les plus récentes, voir : <https://resettlement.de/landesaufnahme/> et <https://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/>.

6. Au niveau fédéral, il y a eu des HAP pour les réfugiés du Vietnam dans les années 1970, pour les réfugiés de Bosnie dans les années 1990, et pour les Irakiens en 2009/10.

7. Voir : BAMF (2017/2018) « Migration, Integration, Asylum: Political Developments in Germany 2017 », Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network. bit.ly/BAMF-rapport-politique-2017

8. Pour une discussion plus détaillée sur les différences entre les HAP au niveau fédéral et au niveau des États, ainsi que sur les régimes de réinstallation en Allemagne, et les variations des droits et obligations juridiques des bénéficiaires, voir : Tometten C (2018) « Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion. The Intricacies of Germany's Legal Entry Regimes for Syrian Refugees », Refugee Survey Quarterly 37 (2), S. 187-203. DOI : 10.1093/rsq/hdy002.