



© Soledad André, FEP, Lebanon

PARRAINAGE CITOYEN POUR L'INTÉGRATION :

CONSTRUCTION D'UN MODÈLE EUROPÉEN

Décembre 2020



Private Sponsorship for Integration
building a European model



AUTEURS:

GABRIELA AGATIELLO (EURODIACONIA)

FIONA KENDALL (FCEI)

GIULIA GORI (FCEI)

GUILHEM MANTE (FEP)

PAOLO PEZZATI (OXFAM ITALIA)

COORDINATEUR DE LA PUBLICATION:

ANTONIO LA MANTIA (EURODIACONIA)

GRAPHISTE:

SARA GIANGUZZA

CETTE NOTE D'ORIENTATION A ÉTÉ
FINANCÉE PAR LE FONDS ASILE,
MIGRATION ET INTÉGRATION DE LA
COMMISSION EUROPÉENNE



SOMMAIRE

RÉSUMÉ

4

INTRODUCTION

7

QU'EST-CE QUE LE PARRAINAGE CITOYEN ?

10

COULOIRS HUMANITAIRES EN EUROPE :

LES CAS DE LA FRANCE ET DE L'ITALIE

14

CONCEPTION D'UN PROGRAMME DE

COULOIRS HUMANITAIRES

21

ÉLÉMENTS CLÉS NÉCESSAIRES POUR PROMOUVOIR

L'INTÉGRATION DES PERSONNES MIGRANTES ET LA

COHÉSION SOCIALE VIA LES COULOIRS HUMANITAIRES

29

CONCLUSIONS

43

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AUX GOUVERNEMENTS

NATIONAUX ET AUX AUTORITÉS LOCALES

45

RECOMMANDATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

48

RÉSUMÉ

Le présent dossier de politique apporte un éclairage sur les programmes de parrainage citoyen (PPC) à l'échelon européen et national, et se concentre principalement sur les couloirs humanitaires mis en œuvre en Italie et en France. Il a pour objectif de sensibiliser aux avantages des PPC (les couloirs humanitaires constituant un modèle de PPC) pour la cohésion sociale et l'intégration, et d'encourager et d'informer sur le développement et l'essor des programmes de parrainage citoyen en Europe.

Bien qu'il n'existe pas de définition universellement admise du parrainage citoyen et que les programmes continuent d'évoluer, le concept de parrainage citoyen désigne généralement un partenariat entre le gouvernement et la société civile dans le cadre duquel un gouvernement facilite l'admission légale des participants, et partage, avec la société civile, la responsabilité de fournir un soutien financier, social et/ou émotionnel à l'accueil et à la réception des participants des systèmes de parrainage citoyen dans des communautés locales. Ainsi, les systèmes de parrainage citoyen impliquent généralement un transfert de responsabilité des agences gouvernementales vers la société civile pour un certain nombre d'actions, selon le programme en question, allant de l'identification des participants aux activités précédant le départ, à la réception et au processus d'intégration. L'ampleur et la nature exacte des responsabilités déléguées aux parrains dans chacun de ces secteurs varient d'un État membre à l'autre, ce qui confère une certaine souplesse au modèle.

L'une des caractéristiques centrales des programmes de parrainage citoyen tels que développés en Italie et en France est l'additionnalité des instruments, qui impose que les participants des couloirs soient admis en plus de ceux qui bénéficient d'autres programmes d'admission soutenus par le gouvernement, tels que la

réinstallation. Un autre élément majeur est leur capacité à améliorer les résultats d'intégration des participants en apportant un soutien adapté à l'installation et à l'intégration par l'engagement des communautés locales et groupes de parrainage, ce qui contribue à une meilleure attitude du public à l'égard des réfugiés et des migrants.

Comme le décrit le présent dossier de politique, lorsqu'ils conçoivent un programme de couloirs humanitaires, les politiciens, les autorités publiques, les groupes de parrainage et les praticiens doivent tenir compte de plusieurs facteurs clés, parmi lesquels : (i) les types de participants ciblés ; (ii) les types de partenariat avec l'État ; (iii) le statut juridique octroyé aux participants ; (iv) les exigences et la coordination des acteurs impliqués dans le processus ; (v) le cadre avant le départ et après l'arrivée ; et (vi) le suivi et l'évaluation du programme.

De plus, il existe plusieurs éléments essentiels nécessaires pour promouvoir l'intégration des participants à long terme et pour améliorer la cohésion sociale et l'engagement de la communauté locale, parmi lesquels : (i) des rôles et responsabilités clairement définis pour les intervenants ; (ii) une préparation minutieuse avant le départ ; (iii) l'engagement de la communauté hôte et des participants dans le projet ; et (vi) la communication avec le grand public.

La présente note d'orientation approfondira l'ensemble de ces éléments, en analysant l'expérience des couloirs humanitaires en France et en Italie, et discutera également de quelques-uns des défis et conclusions positives détaillés dans l'évaluation d'impact réalisée durant la mise en œuvre du projet.

La présente publication adresse également certaines recommandations politiques à l'échelon national et européen sur la façon de soutenir le développement et l'expansion des couloirs human-

itaires, y compris l'encouragement des États membres à mettre en œuvre des programmes de parrainage citoyen en s'assurant que ces programmes soient correctement financés dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ; la promotion du développement de stratégies d'intégration globales et la garantie que les services d'intégration soient correctement financés ; la facilitation des échanges de pratiques prometteuses et des échanges transnationaux de modèles de PPC ; le soutien à l'engagement de multiples intervenants dans les PPC et la formation des acteurs impliqués dans le processus ; l'établissement de cadres nationaux pour les PPC et le soutien à la recherche et à l'évaluation de tels programmes.

En investissant dans le développement et l'expansion à long terme de systèmes de parrainage citoyen, les gouvernements nationaux et l'UE ont la chance de contribuer à un partage global de responsabilités vis-à-vis des personnes qui ont besoin de protection, tout en renforçant le soutien public aux migrants et aux réfugiés par la création de communautés plus accueillantes.

INTRODUCTION

Le nombre de personnes en besoin de protection internationale dans le monde n'a cessé d'augmenter au cours de la dernière décennie. En 2019, le nombre de personnes déplacées de force par suite de conflits, de violence, de persécutions ou de violations des droits humains atteignait 79,5 millions, et 26 millions d'entre elles étaient des réfugiés.¹ La plupart des personnes déplacées restent à proximité de chez elles, et sont déplacées au sein de leur propre pays ou dans un pays voisin, souvent de manière prolongée, sans réel espoir de pouvoir retourner dans leur pays d'origine. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (UNHCR), 85 % des réfugiés et des personnes déplacées sont accueillis dans des pays en développement, ce qui met une pression énorme sur les ressources de ces derniers.² Pour garantir un système plus prévisible et plus juste de partage de responsabilités entre les États, l'Union européenne s'est engagée à mettre en œuvre le Pacte mondial pour les réfugiés adopté en 2018 et qui a pour objectif d'améliorer la réponse internationale aux situations nouvelles et existantes que connaissent les réfugiés. Son engagement à augmenter le nombre d'espaces de réinstallation et de voies complémentaires disponibles pour les réfugiés a été renforcé dans le nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile de l'UE, publié en septembre 2020, qui appelle les États membres de l'UE à augmenter les espaces de réinstallation et à mettre en œuvre des programmes de parrainage citoyen avec le soutien du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) et un financement européen.

¹ UNHCR, tendances mondiales : les déplacements forcés en 2019. <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>

² Ibid.

La présente publication mettra en lumière l'un de ces projets de parrainage financés par l'UE, dans le cadre duquel des acteurs confessionnels en Italie et en France ont passé des accords avec leur gouvernement pour établir des couloirs humanitaires et recevoir des personnes ayant besoin de protection, initialement admises dans leur pays respectif sur la base de visas humanitaires. Le projet *Private Sponsorship for Integration* (PPI) financé par l'AMIF et qui consiste en un partenariat entre Diaconia Valdese (DV), la Fédération de l'Entraide Protestante (« FEP »), la Fédération des Églises protestantes d'Italie (« FCEI »), Eurodiaconia, Oxfam Italie, Confronti, Idos, la région du Piémont et Safe Passage (Royaume-Uni) a pour objectif d'accompagner les migrants particulièrement vulnérables au Liban via des couloirs humanitaires pour permettre leur pleine et effective intégration sociale, culturelle et économique dans les sociétés de l'UE, par la mise en œuvre d'un vaste éventail d'activités d'intégration avant le départ et après l'arrivée. Le projet entend encourager l'application de pratiques d'intégration européennes durables dans des systèmes de parrainage citoyen et autres systèmes de réinstallation.

La présente note d'orientation a pour objectif d'apporter un éclairage sur les programmes de parrainage citoyen (PPC) à l'échelon européen et national, avec un accent particulier sur les couloirs humanitaires, et de sensibiliser aux avantages des PPC pour la cohésion sociale et les résultats d'intégration de leurs participants. Avec ce document, nous souhaitons encourager et informer sur le développement et l'essor des programmes de parrainage citoyen (les couloirs humanitaires constituant un modèle de PPC) en Europe.

La publication s'adresse aux politiciens à l'échelon européen et national, aux bailleurs de fonds potentiels, aux universitaires, aux organisations de la société civile, et à tout groupe intéressé par le développement et l'expansion de programmes de parrainage

citoyen, en particulier les couloirs humanitaires. Elle est organisée en cinq parties. La première et la deuxième donneront une brève description des PPC et du développement des couloirs humanitaires en Italie et en France ; la troisième partie abordera les composants principaux des couloirs humanitaires, tandis que la quatrième décrira de manière détaillée les principaux éléments nécessaires pour encourager l'intégration des participants. La dernière partie prodiguera quelques recommandations à l'UE et aux gouvernements nationaux.

QU'EST-CE QUE LE PARRAINAGE CITOYEN ?

Caractéristiques du parrainage citoyen

Des voix s'élèvent depuis des décennies pour demander d'étendre les possibilités de réinstallation et autres voies sûres et réglementées, l'objectif étant de permettre aux migrants et aux réfugiés de rejoindre l'Europe, et de leur accorder un statut légal. En 2016,

*LES VOIES D'ACCÈS
COMPLÉMENTAIRES
OFFRENT UN ACCÈS
ADDITIONNEL
ET RÉGULIER À
LA PROTECTION
INTERNATIONALE POUR
LES RÉFUGIÉS*

l'Assemblée générale des Nations unies a adopté à l'unanimité la Déclaration de New York pour les réfugiées et les migrants, qui propose entre autres plusieurs actions visant à étendre les voies complémentaires d'admission.

À l'échelle de l'UE, depuis l'adoption en 2015 du Programme européen sur la Migration, l'UE reconnaît le besoin de développer d'autres canaux d'entrée réguliers pour les personnes qui ont besoin de protection. Ainsi, alors que la réinstallation reste l'un des instruments les plus importants à la disposition des États pour répondre aux besoins de protection des réfugiés, les voies complémentaires donnent aux États membres de l'Union européenne associés à la société civile la possibilité d'accroître leur contribution aux efforts de protection déployés à l'international.

Loin de remplacer la réinstallation ou d'autres voies de migration, les voies complémentaires offrent aux réfugiés des moyens supplémentaires d'accéder à la protection internationale et, plus généralement, des canaux réguliers vers la migration. Elles n'ont

pas pour vocation de se substituer aux obligations des États de fournir une protection internationale aux réfugiés. En facilitant l'entrée sûre dans l'UE, elles offrent plutôt aux migrants une alternative à un exode non réglementé et dangereux, qu'ils soient ou non demandeurs d'asile.

Les programmes de parrainage soutiennent généralement les voies complémentaires, y compris les programmes d'admission humanitaire. Toutefois, le parrainage peut aussi servir à faciliter certains systèmes de réinstallation, comme c'est le cas au Royaume-Uni.³ Notez qu'il existe un débat concernant l'utilisation des termes « parrainage citoyen » et « parrainage communautaire ». Certains considèrent ce dernier comme une sous-catégorie du premier, mais une recommandation récente de la Commission sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne⁴ utilise invariablement ces termes. Par souci de cohérence, nous utiliserons l'expression « parrainage citoyen » dans tout le document.



Bien qu'il n'existe pas de définition universellement admise du parrainage citoyen et que les programmes continuent d'évoluer, le concept de parrainage citoyen désigne généralement un partenariat entre le gouvernement et la société civile dans le

³ Concernant l'exemple du Royaume-Uni, veuillez consulter <https://globalcompactrefugees.org/article/uk-community-sponsorship-scheme>

⁴ Private partnership en anglais C(2020) 6467 final au point (26), note de bas de page 13

cadre duquel un gouvernement facilite l'admission légale de participants, et partage, avec la société civile, la responsabilité de fournir un soutien financier, social et/ou émotionnel à l'accueil et à la réception des participants des systèmes de parrainage citoyen dans leur communauté locale. Ainsi, les systèmes de parrainage citoyen impliquent généralement un transfert de responsabilité des agences gouvernementales vers la société civile pour un certain nombre d'actions, selon le programme en question, allant de l'identification des participants aux activités précédant le départ, à la réception ou au processus d'intégration. L'ampleur et la nature exacte des responsabilités déléguées aux parrains dans chacun de ces secteurs varient d'un État membre à l'autre.

Malgré la grande souplesse du modèle et ses diverses déclinaisons dans les États membres, les systèmes de parrainage citoyen ont tendance à partager les objectifs communs suivants :

- Augmenter le nombre de places d'admission disponibles pour les personnes qui ont besoin d'une protection internationale ;
- Faciliter une admission régulière et sûre pour des groupes qui autrement se seraient adressés à des trafiquants et à des passeurs ;
- Offrir des solutions durables et de meilleures perspectives d'intégration aux participants par l'implication directe de la société civile dans la préparation au départ et dans le soutien après l'arrivée.
- Renforcer l'engagement communautaire et améliorer l'attitude du public vis-à-vis des réfugiés et des migrants.

Couloirs humanitaires en tant que modèle de PPC

Les couloirs humanitaires qui opèrent en Italie et en France représentent un modèle flexible de parrainage citoyen, même s'ils diffèrent l'un de l'autre à certains égards. Les protocoles d'accord signés avec chaque gouvernement énumèrent les responsabilités générales des parties et établissent que les parrains soutiennent l'intégration globale des participants. Dans le cas de la France, il est clair que cette tâche doit être menée en collaboration et avec la coordination des autorités publiques. Dans les deux systèmes, les parrains fournissent un hébergement, ils favorisent l'accès à des cours de langue et contribuent à l'amélioration des compétences générales ainsi qu'à l'intégration sociale et culturelle. Ils apportent également leur assistance pour les demandes d'asile.

Les couloirs humanitaires qui opèrent en Italie et en France sont extrêmement flexibles, y compris par rapport à la durée des responsabilités des parrains. En Italie, le parrain est responsable du participant durant deux ans maximum. Toutefois, comme l'objectif est d'assurer l'intégration, la durée peut être plus ou moins longue, le cas échéant. En France, conformément au protocole, la durée théorique est d'un an, mais en réalité, la durée moyenne du soutien est plutôt de deux ans.

L'une des caractéristiques centrales du parrainage citoyen développé en Italie et en France est l'additionnalité de l'instrument, ce qui signifie que les participants qui empruntent les couloirs sont nécessairement admis en plus de ceux qui bénéficient d'autres programmes soutenus par le gouvernement. Ainsi, les couloirs humanitaires italiens et français sont complémentaires à la réinstallation et à d'autres canaux d'admission.

COULOIRS HUMANITAIRES EN EUROPE :

LES CAS DE LA FRANCE ET DE L'ITALIE

Origines et essor des couloirs humanitaires : une brève description

En Italie, le programme pilote de couloirs humanitaires a été fondé en décembre 2015 par le biais d'un protocole d'accord signé par la Fédération des Églises protestantes d'Italie, la communauté de Sant'Egidio et la table vaudoise, ainsi que par les ministères italiens

EN 2019, LE PROGRAMME DES COULOIRS HUMANITAIRES ITALIENS A REÇU LA MÉDAILLE NANSEN POUR L'EUROPE DE LA PART DU HCR

de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Le mécanisme de couloir humanitaire italien se fonde sur l'article 25 du règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 (Code communautaire des visas). Celui-ci permet aux États membres d'émettre des visas avec une validité territoriale limitée, notamment pour des raisons humanitaires. Le protocole italien d'origine s'appliquait aux

personnes qui résidaient au Liban après avoir fui les conflits (y compris, par exemple, des Syriens, des Palestiniens et des Irakiens) et, de manière distincte, il prévoyait notamment la possibilité de faire transiter les Syriens par le Maroc.

Il s'agit d'un mécanisme impliquant de multiples intervenants qui voit des organisations confessionnelles travailler en partenariat avec les ministères concernés du gouvernement italien afin d'offrir

des solutions durables à des personnes en grande difficulté. Après le succès du programme pilote de 2015-2017 qui s'est soldé par l'admission sûre et légale en Italie de 1000 migrants et réfugiés vulnérables en provenance du Liban, un deuxième protocole a été conclu avec le gouvernement italien pour permettre à 1000 autres migrants et réfugiés vulnérables de venir en Italie durant la période 2017-2019. Bien qu'elles aient été retardées par la pandémie de Covid-19, des négociations pour un troisième protocole d'une couverture géographique plus large incluant d'autres pays tiers sont en passe d'être signées au moment de rédiger le présent document.

Ce mécanisme a largement été reconnu comme un exemple de bonne pratique. En 2019, le programme italien de couloirs humanitaires a reçu le UNHCR Nansen Refugee Award pour l'Europe.



Le succès du programme a entraîné la création d'autres couloirs en France, en Belgique, à Andorre, à Saint-Marin et depuis des pays de départ autres que le Liban, tels que l'Éthiopie, le Niger et la Jordanie.

Après l'expérience du programme italien, une coalition de cinq organisations françaises (la Fédération protestantes de France, la Fédération de l'entraide protestante, le Secours Catholique - Caritas France, la Conférence des Évêques de France et la communauté de Sant'Egidio) ont signé en mars 2017 un protocole d'accord avec les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères pour parrainer 500 personnes, principalement des Syriens et des Irakiens, vivant

réfugiés au Liban. Le projet a permis la réalisation de cet objectif en octobre 2020, après des retards dans la mise en œuvre dus à la pandémie de Covid-19. Les négociations pour un deuxième protocole sont en cours.

Conclusions positives et défis des couloirs

humanitaires

Une évaluation d'impact⁵ réalisée lors de la mise en œuvre du projet fournit des informations détaillées sur les avantages et défis des programmes étudiés. La conclusion générale de l'évaluation d'impact confirme que les couloirs humanitaires sont un exemple de bonne pratique en lien avec la sécurité des participants au départ et à l'arrivée, et les processus d'intégration.

Conclusions positives

Les conclusions principales de l'évaluation d'impact sont entre autres les suivantes :

- En général, les participants s'efforcent de s'établir dans le pays hôte en adoptant une attitude de confiance en l'avenir ;
- Les participants sont positivement enclins au dialogue et à l'échange multiculturel, même s'ils continuent d'entretenir leurs liens traditionnels, tant culturels que religieux ;

⁵ Private sponsorship for integration Project, Impact Assessment of Humanitarian Corridors Program: Primary Achievements in Italy and France, 2020. https://www.eurodi-conia.org/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/impact-assessment_amif_ppi_hc.pdf

- Les couloirs humanitaires contribuent à développer un tissu social particulièrement productif et diversifié au travers de leurs processus d'intégration ;
- Initiative œcuménique, les couloirs humanitaires offrent une plateforme pour le dialogue et la coopération entre différentes associations religieuses ;
- Il existe une synergie entre les multiples intervenants, qu'il s'agisse des organisations conceptrices des programmes, des institutions nationales qui leur donnent le feu vert, des ONG internationales qui facilitent le processus et des organisations de la société civile qui (a) identifient les participants et (b) fournissent du soutien à la réception et à l'intégration ;
- Les couloirs humanitaires ont reçu le soutien de différents bords politiques et ont été mis en œuvre avec succès dans différents contextes politiques ;
- En déconstruisant la « peur des étrangers », ces programmes peuvent sensibiliser à la problématique des demandeurs d'asile au sein de la société hôte et contribuer à un changement futur ;
- Ces programmes contribuent également à la cohésion sociale en intégrant des migrants à la population locale et, dans le cas particulier du programme français, en favorisant la communication entre les locaux grâce à leur implication dans le programme.

Les autres caractéristiques positives identifiées par les organisations assurant la fourniture des programmes sont notamment les suivantes :

- La souplesse permet au modèle des couloirs humanitaires

de s'adapter à différents contextes nationaux et d'impliquer diverses organisations ;

- L'adaptation du nombre en fonction de chaque contexte et l'implication d'une multitude d'intervenants encouragent la durabilité et l'adhésion ;
- Des critères d'éligibilité inclusifs, au-delà des paramètres de la Convention de Genève de 1951, traduisent le contexte géopolitique du XXIe siècle ;
- Les procédures des couloirs humanitaires peuvent être plus rapides que celles d'une réinstallation ; il est donc possible qu'elles présentent un avantage particulier pour les personnes qui ont besoin d'être admises de toute urgence ;
- La stratégie d'intégration progressive, qui débute par une préparation appropriée avant le départ et se poursuit avec un support continu, améliore les perspectives d'une cohésion sociale efficace.

Défis

Les principaux défis identifiés par l'évaluation d'impact sont entre autres les suivants :

- Durant le processus avant le départ, bon nombre de participants rencontrent des difficultés significatives, toutefois atténuées par le degré élevé d'appréciation quant à la disponibilité et à la compétence de l'équipe en charge du programme.
- Parmi l'échantillon de personnes interrogées, plus de la moitié des participants au programme italien affirment que

leurs espoirs d'avant le départ ont été déçus ; pour traiter cette problématique, l'orientation avant le départ et les procédures post-arrivée ont été améliorées par la suite.

- Trouver un travail est une priorité majeure, mais la plupart des participants n'atteignent pas cet objectif. Si l'équipe en charge du programme aide les participants à trouver du travail, les agences publiques pour l'emploi s'avèrent souvent inadéquates. Cette situation est exacerbée par des problèmes associés à la reconnaissance des diplômes universitaires et des qualifications professionnelles. Cela a un impact fondamental sur la capacité des participants à devenir autonomes.
- Une minorité de participants ayant une opinion négative des programmes a été observée de manière continue. Idéalement, les couloirs humanitaires devraient développer des outils encore plus flexibles pour venir en aide à chaque cas individuel, de manière à ce que personne ne soit oublié.
- Il importe que les programmes futurs assurent des normes minimales et un contrôle de qualité, tout en préservant les dimensions de flexibilité, d'innovation et de créativité qui caractérisaient les programmes mis en œuvre jusqu'à présent.

Les autres défis identifiés par les organisations assurant la fourniture des programmes sont notamment les suivants :

- Un cadre flexible peut entraîner de l'incertitude (pour les participants et les parrains) quant aux responsabilités des parrains, à la durée et aux conséquences si le parrainage devait échouer. Une délimitation plus claire serait donc utile.
- Un cadre flexible peut encourager un transfert excessif de responsabilité du gouvernement vers la société civile, les États

renonçant aux responsabilités de réception et d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale, telles qu'établies dans l'acquis européen en matière d'asile.

- Contrairement aux programmes de réinstallation, les couloirs humanitaires n'ont pas de lien officiel clair avec le système national italien de réception des réfugiés (SAI/SIPROIMI/SPRAR), ce qui constitue un problème dans la mesure où la réception des participants dans les programmes de couloirs humanitaires peut nécessiter un support accru en raison de la vulnérabilité de ce groupe cible.
- Les participants ont accès à des avantages sociaux complets en Italie et en France, en tant que demandeurs d'asile, puis en tant que réfugiés, mais les avantages offerts en Italie sont maigres. En France, des comités citoyens offrent du soutien financier au cours des premiers mois avant que les participants soient enregistrés et commencent à bénéficier de leurs prestations de demandeurs d'asile ; en Italie, ce soutien financier sera potentiellement nécessaire bien plus longtemps.
- En Italie et en France, des systèmes de parrainage citoyen tels que les couloirs humanitaires sont actuellement réglementés par des accords ad hoc privés entre le gouvernement et quelques organisations de la société civile. S'ils étaient réglementés dans un cadre légal national, ils pourraient être ouverts à la société civile en général.
- Mettre en place des couloirs humanitaires est une démarche très coûteuse qui ne peut généralement pas être financée par les seules organisations de la société civile. La mise à disposition de fonds (tant au niveau national qu'europpéen) contribuerait dans une large mesure à permettre la réalisation de ces programmes.

CONCEPTION D'UN PROGRAMME DE COULOIRS HUMANITAIRES

Nous pouvons dégager une variété de lignes directrices pour la conception d'un programme de couloirs humanitaires à partir de l'expérience de la FCEI et de la FEP en matière de gestion de couloirs, respectivement en Italie et en France. Le concept de couloirs humanitaires est loin d'être rigide : ces programmes peuvent et doivent être adaptés au contexte culturel, juridique et politique des pays hôtes concernés.

Participants ciblés

Comme leur nom le laisse supposer, les couloirs humanitaires ciblent généralement les personnes qui ont besoin d'une assistance humanitaire, un groupe susceptible d'inclure, sans toutefois s'y limiter, les individus qui répondent aux critères stricts définissant un « réfugié » en vertu de la Convention de Genève de 1951. Concernant les programmes étudiés, les participants revendiquent le statut de réfugié sur une base *prima facie* ou ont prouvé leur « vulnérabilité » dans le cas de l'Italie, tandis qu'en France, ils revendiquent le statut de réfugié/une protection internationale sur une base *prima facie* et ont prouvé leur vulnérabilité.

Dans les deux protocoles, la « vulnérabilité » tient compte de circonstances personnelles, de l'âge, de l'orientation sexuelle et de l'état de santé. Les personnes déplacées sont par exemple victimes de trafics et elles souffrent de handicaps ou de maladies graves ; des circonstances qui aggravent clairement une situation déjà difficile.

Aussi, tant en France qu'en Italie, d'autres considérations sont à prendre en compte, comme la disponibilité de personnes ou

d'organisations pour soutenir les participants, et l'existence de liens familiaux ou sociaux dans le pays hôte, ce qui limite la probabilité de mouvements secondaires.

Le double fondement de statut de réfugié sur une base prima facie et de vulnérabilité prouvée vise à assurer que les personnes qui accèdent au programme sont celles qui en ont le plus besoin. Dans les programmes étudiés, des cas sont orientés vers les structures directement par l'UNHCR et dans tous les cas, une évaluation minutieuse est effectuée par l'équipe en charge du programme pour établir des preuves suffisantes que les critères de base sont remplis. De plus, tous les candidats sont approuvés par les autorités consulaires compétentes avant le départ.

Types de partenariats avec l'État

Les partenariats entre l'État et la société civile sont essentiels pour assurer le succès des programmes de couloirs humanitaires. Au minimum, une participation de l'État sera requise pour assurer aux participants une entrée légale dans le pays hôte via l'octroi de visas. Il s'agit là du principal rôle joué par l'État dans les programmes étudiés. Il se peut qu'un soutien indirect et varié de l'État découle aussi des droits liés à l'octroi des visas : accès à l'éducation, soins de santé et autres avantages.

Le rôle de l'État pourrait cependant être plus vaste. Dans le cas de l'Italie et de la France, l'État n'assume pas actuellement de responsabilités en matière d'hébergement des participants dans le cadre du programme. Toutefois, le modèle n'exclut pas ce genre de possibilité. L'État pourrait mettre à disposition des structures publiques, financer des projets d'intégration et apporter à la société civile le soutien financier nécessaire pour lui permettre de mener sa mission consistant à trouver et maintenir des hébergements pour les participants.

Types de statut juridique pour les participants

Contrairement à la plupart des initiatives en matière de réinstallation, dans le cas des programmes étudiés, le statut de réfugié n'est pas octroyé aux participants avant le départ, indépendamment du fait qu'un cas de *prima facie* puisse être établi. Au lieu de cela, les demandes de protection internationale ne sont introduites qu'au moment de l'arrivée dans le pays hôte.

Dans l'intervalle, les participants reçoivent un visa humanitaire, dont le fondement est visé à l'article 25 du Code communautaire des visas.⁶ Cela laisse aux États membres de l'UE le pouvoir d'émettre des visas avec une validité territoriale limitée pour des motifs humanitaires.

Après leur arrivée, les participants introduisent une demande officielle de protection internationale par l'intermédiaire des procédures d'asile standard du pays hôte. Dans une majorité de cas, le statut de réfugié est octroyé. Les autres options disponibles dans les programmes étudiés incluent la protection subsidiaire⁷ et, dans le cas de l'Italie, « *permessi di soggiorno per casi speciali* »

LA DEMANDE D'ASILE
EST EFFECTUÉE
SEULEMENT APRÈS
L'ARRIVÉE DANS LE PAYS
D'ACCUEIL, PERMISE
PAR L'OCTROI D'UN VISA
HUMANITAIRE

⁶ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

⁷ Voir la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

(les permis pour « cas spéciaux »).⁸ Différents droits seront conférés selon le statut légal octroyé dans le pays hôte. Indépendamment du type de permis disponible, il est essentiel que les participants reçoivent des informations claires sur le processus de demande, les preuves requises, les échéances probables et l'effet pratique d'émission et de refus. Il est tout aussi important, tant pour l'avenir à long terme des participants que pour la crédibilité du programme, qu'une évaluation minutieuse soit réalisée quant à la probabilité de succès de ces demandes avant que la participation d'un candidat soit recommandée.

Acteurs impliqués

L'approche à multiples intervenants est l'une des caractéristiques particulières des programmes de couloirs humanitaires. Deux grandes catégories de partenaires sont essentielles, à savoir le gouvernement et la société civile. Les ONG internationales peuvent également être impliquées dans le soutien à l'identification, à l'évaluation et dans le support logistique.

La société civile peut inclure les ONG, les organisations confessionnelles, les groupes communautaires, les personnes physiques et le secteur privé. L'attribution des rôles et leurs limites peuvent varier d'un programme à l'autre. Dans tous les cas, les aspects suiv-

⁸ Les permis pour *cas spéciaux* ont remplacé l'ancien permis pour *protection humanitaire* plus étendu, au moment de l'entrée en vigueur du décret-loi 113/2018. Alors que la protection humanitaire avait une durée de deux ans, qu'elle était renouvelable et pouvait être transformée en un permis de séjour de travail, les permis pour cas spéciaux avaient une durée d'un an et permettaient l'accès au marché du travail, mais ne pouvaient pas être transformés en un quelconque permis de séjour. En octobre 2020, un nouveau décret-loi a modifié les dispositions de la loi précédente, restaurant *de facto* le permis pour protection humanitaire désormais appelé permis pour *protection spéciale*.

ants doivent toutefois être couverts :

Identification, évaluation, préparation (des participants et communautés hôtes), transport, hébergement, cours de langue, éducation, soutien à l'emploi, soutien juridique, pratique et psychologique, intégration, levée de fonds, défense et liaison avec le gouvernement.

Les acteurs impliqués doivent avoir une vision claire de l'étendue de leur rôle et être capables d'assumer celui-ci durant des périodes prolongées. Les couloirs humanitaires ne constituent pas une solution miracle. Si l'objectif ultime est l'autosuffisance pour chaque participant, il est peu probable que quelques mois, voire quelques années suffiront pour l'atteindre.

Coordination des intervenants et répartition des responsabilités

Un protocole d'accord entre les ministères des gouvernements compétents et les acteurs principaux de la société civile souligne chaque programme étudié et clarifie la répartition générale des responsabilités entre ces partenaires. Le protocole d'accord prévoit une communication permanente entre ces partenaires ; dans la pratique, celle-ci intervient principalement durant la phase précédant le départ de chaque couloir, au moment où la liste finale des participants et la logistique d'arrivée sont finalisées.

Une communication permanente entre les différents acteurs de la société civile est importante à la fois pour éviter le dédoublement



© Saif Al-Tekreeti

des tâches et pour assurer que toutes les bases soient couvertes pour chaque participant tout au long du projet.

Système avant départ

Le système avant départ peut être subdivisé en phases distinctes :

- Recommandation/identification
- Évaluation/sélection
- Préparation

Dans les programmes étudiés, des participants potentiels peuvent être identifiés par l'équipe en charge du programme ou par le biais d'une recommandation de l'UNHCR, d'autres ONG nationales ou internationales opérant dans le pays de premier asile. L'évaluation minutieuse effectuée ensuite par l'équipe en charge du programme implique la prise en compte de tout document pertinent et jusqu'à trois entretiens approfondis, l'un d'eux au moins intervenant probablement au domicile du candidat.

Un « couloir » comprendra généralement un groupe de 35 à 70 participants à chaque fois. La liste provisoire pour chaque couloir est examinée par les autorités consulaires locales et par les ministères compétents dans le pays hôte, qui effectueront des contrôles de sécurité, des sélections, et qui mèneront leurs propres entretiens avec les participants potentiels. Les autorités gouvernementales dans le pays de premier asile et dans le pays hôte ont le dernier mot quant à l'identité des participants.

Dans les programmes étudiés, la préparation des participants est effectuée par l'équipe en charge du programme de la FCEI et de la FEP, et par des conseillers qualifiés dans le pays de premier asile. Cette préparation inclut la fourniture d'informations concernant le pays hôte, la culture, le processus juridique et le programme lui-même, ainsi que le soutien psychologique et la préparation. Des

séances d'orientation individuelles ou en groupes sont complétées par des supports écrits.

L'équipe en charge du programme accompagne les participants à leurs rendez-vous consulaires (lorsque cela est possible) et dans leur voyage vers le pays hôte.

Système post-arrivée

Dans les programmes étudiés, l'hébergement est actuellement fourni par des organisations de la société civile plutôt que par l'État. Le logement est généralement autonome, même si certains participants sont logés auprès de familles ou dans des centres de réception dédiés.

Les participants sont soutenus de près, soit par des travailleurs sociaux professionnels, soit par les bénévoles de comités citoyens. Des interactions et des examens réguliers sont essentiels pour assurer le succès du programme et gérer les attentes des participants. Si la durée du programme peut être adaptée en fonction des besoins de chaque participant, l'objectif est l'autosuffisance. Une sortie du programme est en fin de compte inévitable.

Des cours intensifs dans la langue du pays hôte sont assurés pour tous les participants, tout comme la scolarisation des enfants et le soutien à l'emploi des adultes. Du soutien sera nécessaire pour permettre aux participants de s'orienter dans les systèmes juridiques, sociaux et de soins de santé. L'adaptation culturelle est rarement simple, tant pour les participants que pour les communautés hôtes. Toutefois, comme développé ci-après, l'intégration est au cœur des programmes de couloirs humanitaires.

Suivi, évaluation et apprentissage

Le suivi, l'évaluation et l'apprentissage sont essentiels pour garantir

la qualité de tout programme et pour stimuler son amélioration. Dans le cas de l'Italie, grâce au soutien de MPI dans le cadre du projet EU-FRANK, un ensemble pertinent d'indicateurs permet de suivre et d'évaluer la progression grâce à la tenue des dossiers et aux retours directs des bénéficiaires et de l'équipe.

L'orientation avant le départ, le voyage et l'expérience post-arrivée (y compris l'intégration) sont suivis par l'intermédiaire de l'outil existant à deux moments particuliers, à savoir six et dix-huit mois après l'arrivée. Compte tenu de la nature multidimensionnelle de l'intégration, un large éventail de facteurs doivent être suivis, notamment des ressources telles que l'éducation et les soins de santé, les possibilités d'emploi et de loisirs et des concepts plus vastes tels que la mixité sociale.

Dans le cas de la France, l'outil existant assure le suivi de toute une série d'indicateurs en lien avec l'intégration socio-professionnelle et l'efficacité administrative, y compris l'accès au logement, l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle, l'accès aux avantages sociaux, le niveau de français et la durée des procédures d'asile.

La FEP organise également des réunions trimestrielles qui rassemblent les travailleurs sociaux, les comités citoyens et les participants parrainés dans chaque région. Ces réunions offrent aux comités citoyens et aux participants l'occasion de faire part des difficultés rencontrées et de donner directement leur avis sur le projet. Ce mécanisme de retour a permis à l'équipe du projet d'identifier des difficultés courantes, liées par exemple à l'accès à l'emploi, au logement et à la mobilité, et de fournir des fiches descriptives sur ces sujets, disponibles en français et en arabe, aux participants et aux comités citoyens. Cela fait partie du processus d'apprentissage en continu, tout comme les évaluations menées en 2018 et en 2020 avec le soutien de l'AMIF.

ÉLÉMENTS CLÉS NÉCESSAIRES POUR PROMOUVOIR L'INTÉGRATION DES MIGRANTS ET LA COHÉSION SOCIALE VIA LES COULOIRS HUMANITAIRES

Bien que les différents systèmes de parrainage en France et en Italie diffèrent à certains égards, les deux pays ont développé des modalités spécifiques pour promouvoir l'intégration des participants et la cohésion sociale. Tous deux contribuent à soutenir la conception de nouveaux systèmes de parrainage citoyen et à informer sur les politiques d'intégration des migrants en général.

Rôles et responsabilités clairement définis pour chaque intervenant

Bien que les responsabilités soient partagées différemment selon le contexte dans chaque État membre, il demeure possible de déduire des recommandations générales de l'expérience des couloirs humanitaires pour promouvoir l'intégration des réfugiés et des migrants. Deux grands principes s'appliquent : (1) les tâches doivent être clairement réparties selon le mandat, l'expertise et les moyens de chaque intervenant ; et (2) les rôles respectifs doivent être clairement expliqués à l'ensemble des intervenants, en particulier aux participants au projet.

De plus, il est très important de conserver le même niveau de services entre les participants des programmes de parrainage

citoyen et les autres demandeurs d'asile. Si ce n'était pas le cas, les participants pourraient se sentir moins considérés que les autres demandeurs d'asile, ce qui compromettrait leur disposition à participer au programme. Il existe d'autres recommandations générales, parmi lesquelles :

- La responsabilité des **autorités locales et gouvernementales** est de la plus haute importance : elle doit assurer que les participants au parrainage citoyen reçoivent les mêmes services et avantages que d'autres demandeurs d'asile. Bien que les programmes de parrainage citoyen soient fondés sur l'implication des organisations de la société civile et des bénévoles, ils ne sauraient remplacer les responsabilités des États membres en matière de protection internationale. Les autorités locales et gouvernementales doivent offrir les mêmes avantages aux participants du parrainage citoyen et aux autres demandeurs d'asile, sauf disposition contraire dans l'accord passé avec la société civile. Par exemple, dans le cas des couloirs humanitaires français, le logement est actuellement assuré par des organisations de la société civile et par des comités citoyens. Dans le cas des couloirs humanitaires italiens, le logement est actuellement pris en charge par des organisations de la société civile.

Il importe que des services clés, essentiels à l'intégration des participants, soient gérés ou financés par l'État : la fourniture de cours de langue dans les meilleurs délais, une formation professionnelle et l'accès aux soins de santé et au soutien psychosocial.

- Les **travailleurs sociaux** jouent un rôle capital, car ils orientent les participants et leur garantissent l'accès à leurs droits. Ils peuvent être engagés par des organisations qui font partie du projet ou qui sont identifiées dans le réseau local. En tant que travailleurs sociaux professionnels, ils doivent être chargés de soutenir les participants dans leur demande d'asile et dans les procédures administratives. Ils peuvent

aussi faciliter l'accès à un logement autonome et à l'emploi. Les participants peuvent être accueillis dans des zones rurales ou semi-rurales qui se trouvent parfois éloignées des services dédiés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés ; les travailleurs sociaux s'assureront que les participants puissent là aussi accéder à leurs droits.

- **La communauté hôte** peut jouer un rôle majeur dans le soutien à l'intégration sociale, en présentant leur nouvel environnement aux participants et en les guidant dans leur nouveau pays d'accueil. L'implication des comités citoyens est capitale pour l'intégration. Il importe que les membres de ces comités misent le plus possible sur des interactions amicales et des échanges culturels, c'est-à-dire des tâches qui ne requièrent pas une expertise professionnelle. En ce sens, leur rôle doit être dissocié des responsabilités des travailleurs sociaux.
- Les **participants** sont au cœur du projet. Ils sont les premiers responsables de leur propre parcours d'intégration, de leur demande d'asile et de la procédure administrative. Un risque lié au soutien bénévole réside dans le fait qu'il porte préjudice à la dynamique d'autonomie des participants si toutes les procédures et demandes sont dirigées par les bénévoles ou les travailleurs sociaux sans que les participants soient informés et impliqués.

Une fois que les rôles et responsabilités sont clairement distribués, il est important d'informer l'ensemble des intervenants et d'assurer que cette répartition des responsabilités est bien comprise. La démarche peut prendre différentes formes :

- Des **briefings avant le départ et après l'arrivée** dans le pays hôte sont essentiels pour expliquer les rôles et responsabilités à chaque intervenant.

- Si le protocole d'accord signé entre l'État et l'organisation de la société civile en charge de la mise en œuvre du projet est fondamental, il peut également s'avérer utile de rédiger des **accords** entre intervenants à l'échelon local. Par exemple, dans les couloirs humanitaires français, deux accords officiels spécifient les responsabilités de chaque partie en lien avec le logement et le soutien administratif et social. Ils sont signés par les participants, les comités locaux et les travailleurs sociaux.

Préparation approfondie préalable au départ

Selon la Commission européenne, « l'apport d'une assistance aux ressortissants de pays tiers le plus tôt possible dans le processus de migration s'est avéré un facteur essentiel d'une intégration réussie. Lorsque cela est possible, les mesures préalables au départ et préalables à l'arrivée, ciblant aussi bien les personnes arrivant d'un pays tiers que la société d'accueil, sont le premier élément à mettre en place. »⁹ C'est précisément l'une des forces des couloirs humanitaires, qui permet une préparation approfondie préalable au départ.

À l'échelle de la communauté hôte, il est essentiel de préparer le terrain pour une future intégration, en informant pleinement à l'avance l'ensemble des intervenants et en obtenant leur accord quant à la manière, par exemple, dont les autorités locales partici-

⁹ Communication de la Commission européenne au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377>

peront. Il est essentiel de mettre au courant les comités locaux ; une formation sur les relations interculturelles peut leur être fournie et les rôles et responsabilités devront être clarifiés.

Dans le premier pays d'asile, avant le départ, les participants peuvent ressentir de l'anxiété, du stress et avoir des attentes irréalistes. Par exemple, une enquête menée parmi les participants dans les couloirs humanitaires italiens a révélé qu'une majorité des répondants avaient l'impression que toutes leurs attentes préalables au départ n'avaient pas été satisfaites une fois installés dans le pays hôte.¹⁰

LES ACTIVITÉS DE PRÉPARATION AU DÉPART FOURNISSENT AUX RÉFUGIÉS DES INFORMATIONS SUR LE PAYS HÔTE ET LES AIDE À DÉVELOPPER DES ATTENTES RÉALISTES

¹⁰ Compte tenu de la dynamique singulière des programmes de couloirs humanitaires, le risque d'encourager des attentes irréalistes parmi les participants est toujours présent. En réponse à cela, grâce au financement de l'AMIF, les programmes français et italien ont mis en place quelques « actions correctives » spécifiques pour rééquilibrer les attentes et les responsabilités entre les différents acteurs impliqués. Outre l'orientation classique préalable au départ, des séances de conseil psychologique menées durant deux jours par des professionnels de la santé mentale (principalement des psychologues cliniciens, des psychothérapeutes et des conseillers en matière de stress) ont été entamées dans le but d'aider les participants à développer des attentes réalistes pour leur projet de migration et de leur donner les compétences nécessaires pour garantir une transition en douceur dans leur pays hôte et assurer leur adaptation à une culture nouvelle sans abandonner la leur. Ces conseils se sont avérés extrêmement bénéfiques ; ils ont une incidence significative sur la compréhension effective qu'ont les participants de leur projet de migration et sur leurs niveaux de proactivité

Certaines activités peuvent être mises en œuvre préalablement au départ afin de fournir aux réfugiés des informations sur le pays d'hébergement, les aider à développer des attentes réalistes sur leur nouvelle vie, les sensibiliser à leurs droits et devoirs, leur apprendre la langue et leur donner d'autres compétences telles que¹¹ :

- **Soutien psychosocial et gestion du stress** : dans le programme de couloirs humanitaires, avant chaque transfert, les participants prennent part à des séances de gestion du stress. Ils y apprennent de nouveaux mécanismes de contrôle du stress, notamment des techniques de respiration. Les psychologues abordent également des questions interculturelles avec eux. Le retour donné par les participants révèle que cette séance les aide à libérer leur stress et leur anxiété avant le départ.
- **Informations sur le projet et sur les spécificités de l'accueil** : les participants doivent être dûment informés sur le projet, ses spécificités et sur les conditions de vie dans leur futur pays d'accueil. Le briefing reçu doit inclure des informations sur l'équipe chargée de la réception, sur les différents types de services et sur le processus d'asile. Il est vivement recommandé, dans la mesure du possible, de fournir des informations détaillées, étayées par des supports visuels (vidéos, photos, etc.), sur le lieu exact d'accueil.

après leur arrivée. L'enquête menée dans le contexte du projet PPI de l'AMIF n'a malheureusement pas pu évaluer les résultats des conseils psychologiques, car elle impliquait des participants qui avaient quitté le Liban avant la mise en œuvre de cette action spécifique.

¹¹ Voir les recommandations du Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, 2016.

- **Créer des attentes réalistes** : la quantité d'informations que les gens peuvent assimiler alors qu'ils vivent dans des conditions précaires et qu'ils se préparent à partir est très faible. Les informations précises et concises qui leur sont données doivent se concentrer sur les thématiques principales que sont le logement, les conditions de travail et les moyens d'existence, l'école et les études. Dans le cas des couloirs humanitaires français, l'équipe en charge du projet a produit de courtes vidéos pour informer les participants sur le logement et les moyens d'existence.
- **Introduction à la langue du pays hôte** : pour les bénéficiaires, l'idée principale est de commencer à apprendre les rudiments de la langue : un support de forme simple, assez convivial et fonctionnant sans Internet grâce à un programme hors ligne a été développé dans les couloirs français. Ce service est offert aux personnes qui participent au programme au moins deux mois avant leur départ. Dans les couloirs italiens, des cours d'italien de base sont organisés avant le départ, et une application mobile gratuite spécialement développée pour les participants de langue arabe permet à ces derniers d'apprendre l'italien et de se familiariser avec la culture italienne.

Implication de la communauté hôte et des participants dans le projet

À l'origine, l'engagement de la société civile européenne à accueillir des réfugiés constituait souvent une réponse à la réticence des États membres à offrir aux migrants un accueil sûr et digne des valeurs européennes. À partir de 2015, en France, « des milliers de

citoyens, généralement rassemblés en comités locaux, ont exprimé le souhait d'aider les migrants, en leur fournissant hébergement, nourriture, vêtements, ainsi que des loisirs, des cours de langue et une aide juridique. »¹² Les couloirs humanitaires sont construits sur



ce réseau de solidarité existant, né d'une approche ascendante ; l'engagement initial émane non pas d'une volonté de l'État, mais bien des comités locaux, de la société civile et des organisations religieuses.

Même si le système de réception s'appuie désormais fortement sur des politiques gouvernementales et sur l'implication des travailleurs sociaux professionnels qui soutiennent les participants dans leurs procédures administratives et de demande d'asile, **il est également recommandé que le projet se fonde sur l'implication de la communauté locale.** Dans le modèle des couloirs humanitaires, **les**

comités locaux peuvent représenter la première interface entre les participants et leur nouvel environnement, dans la mesure où ils fournissent logement et soutien aux participants à chaque étape de leur parcours d'intégration. Ils aident à la fois les personnes accueillies à comprendre la culture de leur nouveau pays hôte, et la communauté hôte à comprendre l'histoire et la culture du participant.

¹² Agier et al. (2019) *Hospitalité en France : Mobilisations intimes et politiques*, pp. 7-8.

Ainsi, ils facilitent l'intégration des participants de trois manières différentes :

- leur inculquer le savoir et la compréhension de la culture propre à leur nouveau pays hôte ;
- créer un réseau de soutien avec un ancrage local ;
- améliorer les conditions afin de modifier la perception des migrants dans la communauté locale.

En effet, si les administrations nationales ont des échéances strictes et des possibilités d'action limitées, pour les bénévoles et les équipes en charge du programme, les institutions au niveau local sont plus ouvertes aux arrangements alternatifs réalisés notamment par le biais de l'activation des réseaux. Dans l'évaluation des couloirs humanitaires français, la fondatrice du comité citoyen de la ville d'Orthez a affirmé, par exemple, qu'elle avait : « ses propres réseaux, et le fait de se trouver dans une petite ville aide certainement... Par exemple. : un fonctionnaire local du ministère de l'Éducation nationale m'a demandé les revenus [d'une famille de réfugiés]. Ma parole lui a suffi, je n'ai pas dû justifier mes dires par un quelconque document. »¹³

Plus les groupes locaux sont impliqués, plus grandes sont les chances de changer la perception des migrants parmi la population locale. Selon une autre étude menée sur les couloirs humanitaires français,¹⁴ « lorsqu'ils sont interrogés sur leur implication, les

¹³ Évaluation d'impact, p. 116

¹⁴ Hébergement citoyen des personnes réfugiées, témoignage des collectifs d'accueil et des personnes accueillies dans le cadre du projet couloirs humanitaires. https://ppiproject.org/wp-content/uploads/2020/08/When-citizens-host-FEP-Digest_Couloirs_humanitaires_En-2019.pdf

¾ des groupes hôtes ont répondu que l'implication de leur groupe dans le projet actuel a également changé favorablement la perception générale qu'ont leurs proches des étrangers. Il existe de nombreux témoignages sur l'impact de l'implication du comité local sur les perceptions locales ». L'une des principales réalisations du projet est ici représentée par « le fait que, au début, la population locale n'était pas enthousiaste du tout, on notait même des oppositions... À présent, les réticences ont disparu. C'est magique ! » (Membre d'un comité citoyen à Lhuis).¹⁵

En outre, si l'implication de la population locale facilite l'intégration des participants et change la perception des migrants, elle « **semble aussi, surtout dans les zones rurales, promouvoir une nouvelle cohésion sociale**, à la fois en essayant d'intégrer les bénéficiaires dans la population locale, et en favorisant la communication entre les locaux par le biais de tâches concrètes et de la solidarité qu'ils témoignent envers les personnes accueillies. »¹⁶

Les comités locaux ne peuvent jouer leur rôle d'intégration que s'ils sont bien formés et préparés. Il est important de prendre le temps de former chaque comité en essayant de s'appuyer sur la mobilisation existante. Dans le cas de la France, le système de réception des couloirs humanitaires s'appuie sur les organisations de la société civile régionale très au fait du contexte local. Leur connaissance de la dynamique locale permet l'identification de personnes motivées par l'accueil de réfugiés. Donner l'occasion aux comités existants de témoigner de leur expérience dans l'accueil des réfugiés peut aussi constituer pour de nouveaux comités une puissante source de motivation à s'engager dans le projet. Il est également essentiel d'obtenir l'accord et le soutien des autorités locales.

¹⁵ Évaluation d'impact, p.118

¹⁶ Ibid, p.119

De plus, il faut doter les comités des outils et connaissances adéquats. Des séances de sensibilisation ou de formation sur les relations interculturelles et sur les droits et procédures d'asile peuvent être très utiles durant la phase préalable à l'arrivée.

Le processus de demande d'asile et d'accès à un logement autonome est assez long et difficile ; les difficultés rencontrées par les participants et l'ampleur du soutien nécessaire peuvent être énormes et affaiblir l'engagement des bénévoles sur le long terme. Pour renforcer leur durabilité, il est recommandé de former des comités de grande taille comptant au moins 20 personnes capables de se répartir la charge des tâches de soutien. Il est important de fournir un logement individuel aux participants. Si ceux-ci sont hébergés auprès d'une famille d'accueil, ce type d'hébergement peut constituer une source intéressante d'échange et de partage, mais aussi être épuisant tant pour la famille d'accueil que pour les personnes accueillies. L'expérience des couloirs humanitaires montre également que la diversité au sein d'un comité, eu égard à l'origine socio-économique ou aux croyances religieuses de ses membres, peut contribuer à une meilleure acceptation des réfugiés dans la communauté hôte.

Selon le Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers de la Commission européenne, leur implication dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'intégration est essentielle pour améliorer leur participation et leurs résultats d'intégration.¹⁷ Toutefois, elle implique diverses difficultés ; les personnes récemment arrivées dans leur nouveau pays d'accueil

¹⁷ Communication de la Commission européenne au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, 2016. . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377>

ne maîtrisent pas toujours correctement la langue et rencontrent des problèmes sociaux, notamment en lien avec la procédure d'asile.¹⁸ Il est donc essentiel de créer les conditions de leur participation. Cela inclut :

- **apprendre la langue de leur nouveau pays** le plus rapidement possible ; les cours de langue doivent être accessibles dès le premier jour, et dans l'intervalle, des traductions seront fournies.
- **comprendre l'ensemble des procédures administratives et juridiques en lien avec le parcours d'intégration** ; ces connaissances constituent la première étape vers l'autonomisation.

Au niveau du projet, les participants doivent être en mesure d'exprimer leurs remarques et recommandations concernant la mise en œuvre des activités. Par exemple, dans le programme français, des réunions trimestrielles peuvent avoir lieu dans chaque région, rassemblant les comités locaux, les familles accueillies et l'équipe nationale. Elles permettent aux participants d'exprimer leurs besoins et peuvent donner lieu à bon nombre d'adaptations essentielles. De plus, les participants peuvent adresser directement toute remarque ou tout problème aux travailleurs sociaux responsables de leur région. Ils peuvent compter sur la médiation des travailleurs sociaux en cas de problèmes avec le comité local.

La participation des personnes accueillies doit également être prévue dans le cadre des évaluations internes et externes du

¹⁸ Bilong Sophie, La participation des personnes exilées : des pistes pour repenser l'intégration, Études de l'Ifri, Ifri, mai 2020.

projet ; en France et en Italie, les participants représentaient les principaux répondants à l'évaluation d'impact menée en 2020.

L'implication d'anciens participants au projet et, plus largement, de réfugiés et de migrants en tant que membres des comités locaux est également recommandée. Elle renforce le lien entre les communautés et les familles accueillies.

Enfin, **les participants doivent également être en mesure de faire entendre leur voix et de se défendre** vis-à-vis des autorités et de l'opinion publique. Par exemple, l'un des membres de la FEP, la Cimade, a récemment mené une campagne de sensibilisation conçue avec le concours de réfugiés et de migrants. Les personnes impliquées ont été formées à prononcer des discours et sont en mesure de mettre leur propre expérience en rapport avec une analyse collective.

Communication avec le grand public :

message et récit

L'évaluation du projet français menée en 2020 démontre qu'en dehors du premier cercle de soutien, les relations avec la communauté locale peuvent être difficiles.¹⁹ Parmi l'échantillon de personnes interrogées, « la majorité des répondants ont décrit leurs relations de voisinage comme difficiles ou assez difficiles. » Cela souligne le fait que, même avec l'implication d'un comité local fort, l'acceptation par l'opinion publique au sens large est essentielle à l'intégration des réfugiés ; toutefois, il peut s'avérer difficile de

¹⁹ Évaluation d'impact, p.123

trouver une méthode paisible et calme pour communiquer sur les problématiques de la migration qui font souvent l'objet d'un débat très polarisé.

Les messages les plus convaincants et percutants sont ceux véhiculés par les réfugiés et les bénévoles qui les soutiennent. Les couloirs humanitaires peuvent offrir aux réfugiés une tribune pour exprimer leur histoire et leur parcours d'intégration, et aux bénévoles, la possibilité d'expliquer les avantages de leur engagement auprès des réfugiés. Des vidéos et des articles sur Internet comptent parmi les outils utilisés par le projet pour communiquer la réalité d'une intégration réussie des réfugiés dans les communautés locales. En expliquant le projet à la communauté locale, les médias locaux peuvent également jouer un rôle majeur. Souvent, ils sont en mesure d'atteindre un public parfois réticent à accueillir de nouveaux migrants.

La manière dont les gouvernements de tous les niveaux communiquent sur les programmes de parrainage citoyen et sur leurs avantages peut également faire partie intégrante du succès et du soutien continu au programme. La défense du parrainage citoyen par des leaders respectés peut renforcer le soutien reçu des différents secteurs de la société, comme cela a été le cas avec le programme de couloirs humanitaires en Italie, qui a profité d'un vaste soutien des politiciens de différents bords.²⁰

²⁰ Voir les déclarations du Pape François sur <https://diplomatie-humanitaire.org/en/pope-welcomes-the-initiative-humanitarian-corridors-for-refugees/> et du ministère italien des Affaires étrangères sur https://www.agi.it/estero/migranti_di_maio_modello_gestione_flussi-6688925/news/2019-12-06/ ; SIR - Servizio Informazione Religiosa sur <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/7/29/migranti-del-re-viceministro-esteri-attiviamo-subito-i-corridoi-umanitari-europei/>

CONCLUSION

L'expérience de la France et de l'Italie en matière de couloirs humanitaires a montré le potentiel qu'ont ces derniers de renforcer le partage global des responsabilités vis-à-vis des personnes déplacées de force - conformément au Pacte mondial pour les réfugiés - de consolider le soutien aux réfugiés à l'échelon communautaire et de jouer un rôle important dans la création de sociétés plus accueillantes et plus cohésives. Un avantage essentiel de ces types de programmes de parrainage citoyen en France et en Italie a été l'amélioration de leur performance quant aux résultats d'intégration, ce qui est important à l'heure où 70 % des citoyens européens expriment la nécessité d'investir dans l'intégration des migrants.²¹ Comme l'ont montré l'évaluation d'impact du projet²² ainsi que d'autres études menées par le réseau SHARE²³, les programmes de parrainage citoyen peuvent faciliter l'intégration sociale et professionnelle des migrants, et améliorer la sensibilisation et la compréhension des réfugiés et des difficultés auxquelles ils font face. Susciter des rencontres entre les nouveaux venus, les citoyens et les acteurs de la société civile et du gouvernement qui travaillent sur le terrain contribue à éliminer les barrières de la communication entre populations d'origines

²¹ Commission européenne, Special Eurobarometer 469: Integration of Immigrants in the European Union, avril 2018. https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2169_88_2_469_ENG1Notes

²² Private sponsorship for integration Project, Impact Assessment of Humanitarian Corridors Program: Primary Achievements in Italy and France, 2020. https://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/impact-assessment_amif_ppi_hc.pdf

²³ Dans le cadre du Réseau européen sur la réinstallation (ERN), le **réseau SHARE** promeut des partenariats pour l'inclusion des réfugiés dans les communautés locales d'Europe.

diverses et peut également être le moteur de communautés plus tolérantes et inclusives.²⁴

Les gouvernements nationaux et l'Union européenne ont l'occasion de propager ces résultats favorables dans leur pays et partout en Europe, en investissant davantage dans les programmes de parrainage citoyen et en soutenant la création de cadres d'intégration façonnés sur la base de leur expérience et qui encouragent l'inclusion et l'intégration à long terme des nouveaux venus. Ces approches adoptées par la France et par l'Italie démontrent le potentiel qu'a le projet de s'adapter aux divers contextes nationaux et culturels. En soutenant la création et l'intensification des programmes de parrainage partout en Europe, l'UE contribuerait à étendre les solutions durables dédiées aux personnes déplacées de force et témoignerait de la solidarité à l'égard des pays hôtes dans l'hémisphère sud, qui accueillent la majorité des réfugiés du monde. La section suivante expose les recommandations adressées aux gouvernements nationaux et à l'UE sur la manière de soutenir leur création et leur expansion.

²⁴ ICMC Europe et Caritas Europe, *Fostering Community Sponsorships Across Europe*, 2019. <https://www.resettlement.eu/news/share-publication-fostering-community-sponsorship-across-europe>

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AUX

GOUVERNEMENTS NATIONAUX ET AUX

AUTORITÉS LOCALES

- L'expérience globale du parrainage citoyen en général et des couloirs humanitaires en particulier a été jugée positive et bénéfique pour l'inclusion à long terme des participants. Par conséquent, nous recommandons aux **gouvernements nationaux de développer et d'étendre les programmes de parrainage citoyen**. Parallèlement, les gouvernements doivent **s'assurer que les programmes de parrainage citoyen soient complémentaires aux programmes de réinstallation déjà en place** et augmenter le nombre de places disponibles pour une entrée régulière.
- **S'assurer de la disponibilité de lignes directrices et d'accords clairs** exposant (i) la relation entre le groupe de parrainage et le participant et les rôles et responsabilités de chacun ; (ii) la relation entre l'État et les titulaires d'accords de parrainage ; (iii) la structure de coordination entre les différentes organisations de la société civile participant au programme ; (iv) les participants ciblés et les types de statut légal accordé au moment de l'arrivée ; (v) le type de soutien accordé par l'État aux participants et aux parrains préalablement au départ, au moment de la réception et lors de la phase d'intégration.
- **Garantir que les programmes de parrainage citoyen et les cadres d'intégration post-arrivée ne remplacent pas, mais complètent la fourniture des services traditionnels financés par l'État.**

- **S'assurer que les autorités nationales et locales fournissent un soutien financier et pratique adéquat et durable aux organisations de la société civile et aux communautés locales impliquées dans les programmes de parrainage citoyen.** Il est crucial de financer des services généraux et adaptés pour les migrants et les réfugiés dans le domaine de la santé, de l'éducation, du logement, de l'emploi, ainsi que des programmes communautaires afin d'assurer l'intégration à long terme des réfugiés ; les plans de redressement et de résilience des gouvernements nationaux doivent dès lors assurer que ces services soient financés adéquatement dans les années à venir.
- **Encourager la cohésion sociale en facilitant la formation et le soutien aux groupes de parrainage et en préparant les communautés hôtes et les réfugiés à l'arrivée de ces derniers.** En outre, il importe que les gouvernements soutiennent les actions qui encouragent l'engagement entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Comme l'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre les immigrants et les communautés hôtes, de fréquentes interactions entre les bénéficiaires de la protection internationale et les résidents de leurs communautés d'accueil sont essentielles à une intégration efficace.

Le soutien et la promotion d'actions et de projets qui encouragent le dialogue interculturel et l'engagement communautaire par des activités sportives et culturelles, des forums partagés, et par le développement d'espaces propices à ces types d'interaction entre les personnes qui ont besoin de protection et les communautés des résidents sont essentiels au succès des programmes de parrainage citoyen et à l'intégration efficace de leurs participants.

- **Soutenir la participation et la responsabilisation des migrants, des organisations dirigées par des migrants et de la société civile dans la formulation, la gouvernance, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation** des programmes de parrainage citoyen et des politiques d'intégration grâce au financement, à la formation et au renforcement des capacités, ainsi que par la promotion de leur implication dans des partenariats incluant de multiples intervenants.
- Les gouvernements doivent **encourager la formation continue et de qualité pour les groupes de parrainage**, en ce compris la gestion des attentes, le dialogue interculturel et la formation des bénévoles.
- **Établir un cadre national pour le parrainage citoyen.** Pour augmenter le nombre de parrains potentiels, les États membres doivent soutenir le développement d'un cadre national qui fournirait des orientations sur la formation de groupes de parrainage durables, et qui fixerait clairement les droits et devoirs liés au parrainage, y compris le type de soutien attendu par le parrain et les bénévoles impliqués et les engagements financiers attendus des groupes de parrainage.

RECOMMANDATIONS POUR L'UE

- **Inciter les États membres à mettre en œuvre un parrainage citoyen à financer pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027.** Afin d'assurer le succès des programmes de parrainage citoyen et d'étendre leur utilisation par les États membres, le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) doit inclure un financement adéquat et durable spécialement dédié à la promotion, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de ces programmes, accessible aux organisations publiques, mais aussi aux organisations de la société civile et aux autorités locales.
- **Assurer un financement correct pour les services d'intégration aux migrants.** Assurer que l'intégration et l'inclusion sociale des réfugiés et des migrants bénéficient d'un bon financement grâce à des instruments tels que l'AM(I)F, le FSE+ et le Fonds de développement régional, et que ce financement soit accessible aux organisations dirigées par des réfugiés et des migrants et par d'autres organisations de la société civile travaillant avec les migrants. Un financement adéquat est indispensable pour assurer la cohésion sociale et garantir le succès des programmes de parrainage citoyen.
- **Encourager le développement de stratégies d'intégration complètes dans les États membres.** La Commission européenne doit encourager l'ensemble des États membres à développer des stratégies nationales complètes pour la réception et l'intégration des réfugiés et des migrants, identifier les bonnes pratiques et soutenir l'échange de savoir entre les États membres. Les stratégies d'intégration nationales des États membres doivent guider les politiques et les actions mises en œuvre dans différents domaines politiques tels que la santé, l'éducation, l'emploi, le logement, la culture et d'autres, afin de faciliter l'inclusion des réfugiés et des migrants.

Ces stratégies nationales doivent prendre en compte et attribuer des rôles aux acteurs gouvernementaux à l'échelon national, régional et local, mais aussi aux partenaires sociaux et aux acteurs de la société civile.

Tout en reconnaissant que les politiques d'inclusion sociale relèvent de la compétence des États membres, la Commission européenne pourrait recourir à des politiques et mécanismes de coordination tels que plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027, le réseau européen d'intégration qui rassemble des représentants d'autorités publiques nationales travaillant sur l'intégration, ainsi que divers instruments de financement européens qui soutiennent l'intégration, afin d'encourager le développement des stratégies d'inclusion sociale communes à tous les secteurs politiques concernés.

- **Faciliter l'échange de pratiques prometteuses et l'échange transnational de modèles de parrainage citoyen.** Nous appelons la Commission européenne à encourager l'échange de pratiques prometteuses dans le parrainage citoyen, par le biais d'instruments tels que le réseau européen sur l'intégration, le Portail européen sur l'intégration, le Forum européen sur la migration, des visites d'étude, de même qu'en finançant et en soutenant la transposition de projets prometteurs de parrainage citoyen tels que les couloirs humanitaires en Italie et en France. L'échange transnational sur les différents modèles de parrainage et leurs avantages et défis peut permettre aux parties intéressées d'apprendre de l'expérience des unes et des autres et d'adapter leurs programmes selon leur propre contexte national et local. Nous encourageons de la même façon le Parlement européen à offrir une plateforme de partage d'exemples positifs et de connaissances.

- **Soutenir l'engagement de multiples intervenants dans les programmes de parrainage citoyen.** Grâce au financement et aux conseils donnés en matière de parrainage citoyen, la Commission européenne doit soutenir l'engagement de multiples intervenants dans les systèmes de parrainage citoyen, s'assurant la participation d'un vaste éventail d'acteurs : les gouvernements au niveau national, régional et local, les organisations de la société civile et confessionnelles, les organisations dirigées par des migrants et des réfugiés et les organisations internationales telles que l'UNHCR. La Commission européenne pourrait également aider à renforcer la collaboration entre acteurs désireux de s'impliquer dans des programmes de parrainage citoyen, y compris les gouvernements locaux et le secteur citoyen.
- **Soutenir la formation des acteurs impliqués dans les programmes de parrainage citoyen.** L'UE et les gouvernements doivent encourager la formation continue et de qualité des groupes de parrainage, en ce compris la gestion des attentes, le dialogue interculturel et la formation des bénévoles. L'UE et les gouvernements doivent s'investir dans le soutien aux parrains et fournir des formations et des informations complètes sur le processus de parrainage.
- **Soutenir et encourager la recherche et l'évaluation des programmes de parrainage citoyen.** Les futurs programmes de parrainage citoyen peuvent tirer profit des expériences de programmes antérieurs déjà testés et éprouvés, raison pour laquelle l'UE doit continuer d'investir dans le suivi et l'évaluation des programmes de parrainage citoyen tels que les couloirs humanitaires pour s'assurer que les futurs programmes soient efficaces et leur qualité garantie. Avec le soutien de l'UE et des gouvernements nationaux, la société

civile, les gouvernements et les chercheurs peuvent travailler ensemble à l'établissement de mécanismes d'évaluation qui sont intégrés dans les programmes de parrainage et permettent une amélioration continue de ceux-ci.



Private Sponsorship for Integration
building a European model



EUROPEAN
UNION'S ASYLUM,
MIGRATION AND
INTEGRATION FUND

Le projet PPI vise à assurer aux personnes migrantes arrivant en France et en Italie par les couloirs humanitaires un accompagnement vers une intégration sociale, culturelle et économique effective, à travers la mise en œuvre d'une variété d'activités de préparation au départ et d'accueil. Un deuxième objectif est de faire connaître les bénéfices des programmes de parrainage citoyen pour l'intégration des participants et d'encourager et informer le développement et la croissance du parrainage citoyen à travers l'Europe.