

Décembre 2018

## Quel gâchis : assurer la reconnaissance des qualifications et des acquis antérieurs des réfugiés et des migrants

Ces dernières années, davantage de personnes ont traversé les frontières, volontairement ou sous la contrainte, en quête de conditions favorables, qu'il s'agisse d'un meilleur emploi ou d'un lieu sûr permettant d'échapper à des persécutions et à un conflit. L'éducation peut représenter un atout pour les migrants et les réfugiés, mais il leur est impossible d'en tirer avantage si les acquis et les qualifications obtenues avant leur départ ne sont pas reconnus ailleurs. Afin que les migrants et les réfugiés, comme les pays, d'accueil puissent tirer pleinement profit de la mobilité, toutes les régions du monde prennent des mesures en vue d'améliorer les processus de reconnaissance, de validation et d'accréditation des qualifications et des acquis antérieurs (**encadré 1**).

Pour garantir l'inclusion des migrants et des réfugiés, leurs qualifications et leurs acquis antérieurs doivent être reconnus de façon à leur permettre de poursuivre leurs études et de trouver un emploi qui corresponde à leurs compétences. Mais cette reconnaissance est particulièrement difficile lorsque l'apprentissage s'est déroulé en dehors des filières formelles de formation ou lorsque les personnes concernées n'ont pas en leur possession les documents attestant leurs qualifications. Ceux qui ont été chassés loin de chez eux ou ont entrepris un dangereux voyage sont moins susceptibles d'emporter avec eux leurs diplômes ou leurs certificats. Il arrive que leurs enfants aient de grandes difficultés à justifier leurs acquis pour intégrer le système éducatif du pays hôte au niveau qui leur correspond.

Face aux défis que représente, aux niveaux local, national et international, le phénomène des migrations et des déplacements, les 193 États membres des Nations Unies ont signé à l'unanimité, en septembre 2016, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, qui vise à renforcer et à préciser les

mécanismes de partage des responsabilités (Nations Unies, 2016). Cette déclaration a marqué le point de départ de deux processus répondant à la question de la reconnaissance des qualifications et des compétences : le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et le Pacte mondial sur les réfugiés. Ces deux instruments devraient être adoptés d'ici à la fin de 2018.

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, mené sous la conduite des pays, inscrit pour la première fois l'éducation parmi les priorités en matière de migration. L'un de ses 23 objectifs est consacré à la facilitation de la reconnaissance mutuelle des aptitudes, des qualifications et des compétences.

Le Pacte mondial sur les réfugiés, conduit par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), réexamine et actualise les engagements qui avait été pris en vertu de l'Article 22 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (1951), selon lesquels les réfugiés doivent se voir accorder « un traitement aussi favorable que possible, et en tout cas non moins favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général dans les mêmes circonstances quant [à ...] la reconnaissance de certificats d'études, de diplômes et de titres universitaires délivrés à l'étranger » (Art. 22) (**tableau 1**).

Le présent document rend compte des progrès accomplis à l'échelle mondiale en faveur de la reconnaissance des qualifications et des acquis antérieurs à tous les niveaux de l'enseignement et présente des exemples de pays ayant mis en place des dispositions particulières à l'égard des migrants et des réfugiés.

## ENCADRÉ 1 :

## Termes couramment employés concernant la reconnaissance des résultats de l'apprentissage

**Reconnaissance** : processus qui consiste à reconnaître officiellement la valeur des compétences soit (a) en délivrant des certifications (certificats, diplômes ou titres) ; soit (b) en accordant des équivalences, des unités de crédit ou des dispenses ou en validant des compétences acquises (CEDEFOP, 2011).

**Évaluation** : processus consistant à apprécier les savoirs, savoir-faire, aptitudes et/ou compétences d'un individu à l'aune de critères prédéfinis (résultats attendus, mesure des résultats d'apprentissage). L'évaluation débouche habituellement sur la validation et la certification (CEDEFOP, 2011).

**Validation** : La confirmation par une autorité compétente que les résultats/acquis d'apprentissage (savoirs, aptitudes et compétences) acquis par un individu dans un contexte formel, non formel ou informel, ont été évalués selon des critères prédéfinis et sont conformes aux exigences d'une norme (ou référentiel) de validation. La validation aboutit habituellement à la certification (CEDEFOP, 2011).

**Agrément** : Procédure de contrôle qualité visant à l'approbation d'une formation par l'autorité législative ou professionnelle compétente après vérification de la conformité vis-à-vis de certaines normes prédéfinies (CEDEFOP, 2011).

**Certification** : Procédure de délivrance d'un certificat, diplôme ou titre attestant formellement qu'un ensemble de résultats d'apprentissage obtenus par un individu ont été évalués et validés par un organisme compétent à l'aune d'un standard prédéfini (CEDEFOP, 2011).

**Qualification** : résultat formel (certificat, titre ou diplôme) d'un processus d'évaluation et de validation obtenu lorsqu'une autorité compétente établit qu'un individu possède les résultats/acquis d'apprentissage correspondant

à une norme donnée et/ou possède les compétences nécessaires pour exercer un emploi dans un domaine d'activité professionnelle spécifique. Une qualification confère une reconnaissance officielle de la valeur des résultats d'apprentissage sur le marché du travail ou de l'éducation/formation. Une qualification peut conférer un droit juridique à l'exercice d'un métier (CEDEFOP, 2011).

**Acquis antérieurs** : (i) L'apprentissage formel est dispensé dans des établissements d'enseignement et de formation, est reconnu par les autorités nationales compétentes et donne lieu à la délivrance de diplômes et de certifications. L'apprentissage formel est structuré en fonction de modalités éducatives comme les programmes d'études, les certifications et les exigences en matière d'enseignement et d'apprentissage. (ii) L'apprentissage non formel est également structuré selon des modalités d'éducation et de formation, mais dans une version assouplie. Il se déroule habituellement à l'échelle locale, sur le lieu de travail ou à travers des activités mises en place par des organisations de la société civile. Grâce au processus de reconnaissance, de validation et d'accréditation, l'apprentissage non formel peut aussi déboucher sur des certifications et d'autres formes de reconnaissance. (iii) L'apprentissage informel découle d'activités de la vie quotidienne, au sein de la famille, dans les localités et au travail, ou de centres d'intérêt et d'activités personnelles. Grâce au processus de reconnaissance, de validation et d'accréditation, les compétences acquises à travers l'apprentissage informel peuvent devenir visibles et contribuer à l'obtention de certifications ou d'autres formes de reconnaissance (UIL, 2012).

Se reporter au glossaire figurant dans l'édition 2019 du *Rapport mondial de suivi sur l'éducation* pour les définitions relatives aux migrations et aux déplacements.

## LA RECONNAISSANCE DES DIPLÔMES PERMET D'EXPLOITER AU MAXIMUM LES AVANTAGES DE LA MOBILITÉ SUR LE PLAN DE L'ÉDUCATION ET DE L'EMPLOI

Les migrants et les réfugiés ont besoin que leurs diplômes soient reconnus afin de pouvoir trouver, à l'étranger, un emploi qui corresponde à leurs compétences, de pouvoir poursuivre leur apprentissage au niveau adapté et d'être certains que les nouvelles qualifications qu'ils auront acquises seront acceptées à leur retour dans leur pays d'origine.

Une telle reconnaissance représente des avantages économiques évidents pour les individus. En Allemagne, quatre ans après leur arrivée dans le pays, les migrants possédant des qualifications pleinement reconnues avaient environ 45 % de chances de plus que les immigrants sans qualifications reconnues d'avoir un emploi et leur rémunération horaire était supérieure d'environ 40 % (Brücker et al., 2015). En Italie, les résultats d'une enquête menée auprès de 30 000 migrants titulaires d'un diplôme étranger ont fait apparaître que la reconnaissance des qualifications réduisait considérablement le chômage (OIM, 2013). Les bénéfices de la reconnaissance ne sont pas uniquement économiques : le processus

**TABLEAU 1 :****Reconnaissance des qualifications et des acquis antérieurs dans les deux Pactes mondiaux**

Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières	
<p><b>OBJECTIF 18. Investir dans le perfectionnement des compétences et faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, qualifications et compétences.</b></p> <p>34. Nous nous engageons à trouver des solutions inédites pour faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, qualifications et compétences des travailleurs migrants à tous niveaux de compétence, [...] en vue d'améliorer l'employabilité des migrants sur le marché du travail formel dans les pays de destination et dans leur pays d'origine, à leur retour, ainsi qu'à garantir que la migration de main-d'œuvre conduise à des emplois décents. Afin de tenir cet engagement, nous entendons :</p> <p>(a) élaborer des normes et des directives aux fins de la reconnaissance mutuelle des diplômes étrangers et des compétences acquises dans un cadre informel dans différents domaines, en collaboration avec les professions concernées, le but étant d'assurer une harmonisation à l'échelle mondiale, compte tenu des modèles existants et des meilleures pratiques ;</p> <p>(b) promouvoir la transparence des certifications et la compatibilité des cadres nationaux de certification en s'accordant sur des normes, des indicateurs et des critères d'évaluation, et en créant et renforçant des outils, des registres ou des organismes nationaux de profilage de compétences, le but étant d'instituer de bonnes procédures de reconnaissance mutuelle à tous niveaux de qualification ;</p> <p>(c) conclure des accords de reconnaissance mutuelle aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral ou prévoir des dispositions à cette fin dans d'autres accords, comme les accords sur la mobilité de la main-d'œuvre ou les accords commerciaux, le but étant de créer des passerelles entre les systèmes nationaux, en instaurant par exemple des mécanismes de reconnaissance mutuelle automatique ou administrée ;</p>	<p>(d) utiliser la technologie et l'informatique pour évaluer et reconnaître (mutuellement) les compétences de façon plus complète, en se fondant sur les qualifications officielles, les compétences acquises dans un cadre informel et l'expérience professionnelle à tous niveaux de compétence ;</p> <p>[...]</p> <p>(i) permettre aux migrants de changer plus facilement d'emploi ou d'employeur, en leur fournissant les documents attestant des compétences qu'ils ont acquises dans le cadre de leur activité ou d'une formation, afin qu'ils puissent tirer le meilleur parti de leurs nouvelles qualifications ;</p> <p>(j) trouver et promouvoir des moyens inédits de reconnaître (mutuellement) et d'évaluer les compétences acquises dans un cadre formel ou informel, y compris par des formations complémentaires offertes promptement aux demandeurs d'emploi, le mentorat et les stages, l'objectif étant de reconnaître pleinement les titres existants et de valider par des certifications les aptitudes nouvellement acquises ;</p> <p>(k) nous doter de mécanismes de vérification des qualifications et informer les migrants des moyens de faire évaluer et reconnaître leurs compétences et qualifications avant leur départ, y compris pendant leur recrutement ou le plus tôt possible après leur arrivée, le but étant d'améliorer leurs chances de trouver un emploi ;</p> <p>(l) coopérer, en partenariat avec les acteurs intéressés, pour promouvoir l'utilisation de documents et d'outils d'information recensant les diplômes, compétences et qualifications des travailleurs, qui soient reconnus dans les pays d'origine, de transit et de destination, l'objectif étant de permettre aux employeurs d'évaluer le profil des candidats migrants lors des procédures de recrutement.</p>
Pacte mondial sur les réfugiés	
<p><b>2.1 Éducation</b></p> <p>69. [...] L'appui sera également accordé si nécessaire pour faciliter la reconnaissance des équivalences des diplômes ou titres académiques ou professionnels.</p> <p>[...]</p> <p><b>2.2 Emplois et moyens d'existence</b></p> <p>71. En fonction du contexte, des ressources et de l'expertise pourront être contribuées pour soutenir [...] l'inventaire et la reconnaissance des compétences et qualifications chez les réfugiés et les membres des communautés d'accueil.</p> <p>77. La responsabilisation des jeunes réfugiés et des communautés d'accueil et l'exploitation de leurs talents, de leurs potentiels et de leur énergie contribuent à leur résilience et à des solutions en fin de compte. Leur participation et engagement actifs seront soutenus par les États et les parties prenantes concernées, notamment</p>	<p>par des projets qui reconnaissent, utilisent et développent leurs capacités et compétences et favorisent leur bien-être physique et émotionnel.</p> <p>[...]</p> <p><b>3.3 Voies complémentaires d'admission dans les pays tiers</b></p> <p>95. La stratégie triennale sur la réinstallation [...] inclura aussi des voies complémentaires d'admission en vue d'augmenter de manière significative leur disponibilité et leur prévisibilité. D'autres contributions en termes de voies complémentaires pourraient comprendre [...] des possibilités en matière d'éducation pour les réfugiés (en particulier pour les femmes et les filles) par l'octroi de bourses et de visas d'étudiants, notamment au moyen de partenariats entre les gouvernements et les institutions universitaires ; et des possibilités de mobilité de la main-d'œuvre pour les réfugiés, notamment par l'identification des réfugiés ayant les compétences nécessaires dans les pays tiers.</p>

même de la reconnaissance peut potentiellement accroître la capacité d'apprentissage des individus car il renforce leur estime de soi et leur confiance en eux, les encourageant ainsi à pratiquer l'apprentissage tout au long de la vie.

Les gouvernements des pays hôtes ont également intérêt à ce que les compétences des migrants et des réfugiés soient exploitées efficacement. Dans les pays européens de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), plus d'un tiers des immigrants ayant fait des études supérieures étaient surqualifiés pour le poste qu'ils occupaient, autrement dit étaient employés à un niveau inférieur à celui de leurs qualifications – contre un quart des non-migrants (OCDE et Union européenne, 2015). Le manque de reconnaissance des acquis était l'une des raisons de cette surqualification. Les immigrants des pays de l'OCDE dont les qualifications sont officiellement reconnues présentent, en moyenne, un taux de surqualification à leur poste inférieur de 10 %, une fois tenu compte du domaine d'étude et du pays dans lequel a été obtenu la qualification (Bonfati et al., 2014).

Aux États-Unis, près d'un immigrant sur quatre possédant un diplôme de l'enseignement postsecondaire finit par exercer un emploi peu qualifié ou ne parvient pas à trouver d'emploi. Être titulaire d'un diplôme post-secondaire d'un autre pays que les États-Unis accroît le risque pour les immigrants diplômés – de 44 % pour les hommes et de 62 % pour les femmes – d'occuper un emploi sous-qualifié. Cette situation représente un coût annuel de 39 milliards de dollars des États-Unis en perte de salaire et de 10,2 milliards de dollars en perte de recettes fiscales (Batalova et al., 2016). Il ressort du *Rapport mondial de suivi sur l'éducation* que dans les pays de l'OCDE, seuls 30 % des titulaires d'un diplôme supérieur obtenu hors d'Europe et d'Amérique du Nord accèdent à des professions très qualifiées. Moins de 15 % d'entre eux ont indiqué occuper un emploi correspondant à leur niveau d'éducation, alors que ce pourcentage atteignait 70 % chez les autres immigrants ayant étudié dans le pays d'accueil et près de 75 % chez les personnes nées dans le pays.

Les pays ne partagent pas tous la même approche de la reconnaissance des diplômes étrangers. Certains pays établissent unilatéralement un droit juridique à la reconnaissance. En 2016, l'Autriche a instauré le droit à l'évaluation des certificats et diplômes d'études à tous les niveaux grâce à une loi sur la reconnaissance

des titres étrangers (OCDE, 2017). De nombreux pays signent des accords bilatéraux visant à l'équivalence des diplômes de l'enseignement tertiaire. La Chine, par exemple, a conclu des accords avec l'Allemagne (2002), le Royaume-Uni (2004) et la France (2015) (Ministère chinois de l'éducation, 2015). Mais la procédure conduisant à conclure de tels accords est parfois coûteuse, ce qui peut décourager certains gouvernements à suivre cette approche.

### LES CONVENTIONS RÉGIONALES DE RECONNAISSANCE DES TITRES GAGNENT DU TERRAIN MAIS DES DIFFICULTÉS PERSISTENT

La collaboration internationale est une approche d'un meilleur rapport coût-efficacité. La tendance est manifestement au renforcement de la collaboration régionale : toute une série de conventions ont été établies ces dernières années avec pour vocation d'améliorer l'ancien ensemble de conventions, relativement inefficace, qui datait du dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle.

La Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (Convention de reconnaissance de Lisbonne), adoptée en avril 1997, garantit juridiquement la reconnaissance des qualifications parmi les pays signataires (Rauhvargers, 2004). En août 2018, 54 pays l'avaient ratifiée, parmi lesquels sept pays non européens (l'Australie, le Canada, Israël, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Nouvelle-Zélande et le Tadjikistan) (Conseil de l'Europe, 2018).

Les pays européens et leurs partenaires ont mis en place un Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) en 2010. Celui-ci marque l'aboutissement du Processus de Bologne, entamé en 1999, qui associe la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et des représentants des établissements d'enseignement supérieur, des organismes d'assurance qualité, des étudiants, du personnel et des employeurs. À ce jour, 48 pays y participent. Le Processus de Bologne et les réformes qui y sont associées ont facilité la reconnaissance des qualifications au sein des pays de l'EEES. Mais la reconnaissance n'y est pas devenue automatique pour autant. En d'autres termes, ce Processus n'a pas conféré aux titulaires d'un titre d'un certain niveau le droit d'intégrer automatiquement le

marché du travail ni de poursuivre automatiquement ses études au niveau suivant (Nuffic, 2018).

L'objectif d'une reconnaissance automatique d'ici à 2020 a été largement entravé par l'absence de processus d'assurance qualité transparent (Skjerven et Meier, 2018). Face à des procédures de reconnaissance des études supérieures et du deuxième cycle du secondaire qui demeurent encore trop souvent « compliquées, coûteuses et longues » dans certains pays, l'Union européenne a fixé une cible de reconnaissance mutuelle pour ses membres à l'horizon 2025 (Commission européenne, 2018).

Les bonnes pratiques et la compréhension mutuelle en matière de reconnaissance requièrent également une forte volonté des pays et de bons systèmes d'information de façon à transposer les accords internationaux dans les législations nationales. Les réseaux ENIC/NARIC (Réseau européen des centres nationaux d'information et Centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique de l'Union européenne) découlent d'une initiative mise en œuvre dans 55 pays en vue d'améliorer la transparence des procédures internationales de reconnaissance en mettant à disposition des informations sur les qualifications nationales.

Des conventions dans d'autres régions ont également accéléré le rythme ces dernières années, malgré des mécanismes de gouvernance insuffisants voire inexistant (UNESCO, 2016). La Convention régionale Asie-Pacifique sur la reconnaissance des titres de l'enseignement supérieur, adoptée en 2011, a été ratifiée par la Chine et l'Australie en 2014, puis par la Nouvelle-Zélande en 2016. Sa récente ratification par le Japon et la République de Corée (en décembre 2017) a permis son entrée en vigueur (UNESCO, 2018a). En 2015, les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont créé la Communauté économique de l'ASEAN pour instaurer un marché unique et autoriser la libre circulation des travailleurs qualifiés. L'ASEAN reçoit une assistance technique de l'UE afin de créer un cadre de référence en matière de qualifications, un mécanisme d'assurance qualité et un système de transfert de crédits d'enseignement. Elle vise aussi à mettre en place une initiative de mobilité universitaire inspirée des enseignements tirés du programme européen de mobilité Erasmus+.

En 2014, la Convention de l'UNESCO sur la reconnaissance des études et des certificats,

diplômes, grades et autres titres de l'enseignement supérieur dans les États d'Afrique (dite « Convention d'Addis-Abeba »), accorde aux demandeurs le droit à une reconnaissance équitable de leurs qualifications dans un délai raisonnable, selon des procédures transparentes, cohérentes et fiables (UNESCO, 2014). Elle prévoit la mise en place de mécanismes d'accréditation et d'assurance qualité, mais des codes de bonne pratique ou des recommandations et des lignes directrices devront également être élaborés (Woldegiogis et Knight, 2017). En décembre 2018, six pays avaient ratifié la Convention (le Congo, Djibouti, la Gambie, Maurice, le Sénégal et le Togo). Elle devrait entrer en vigueur en 2019 avec quatre ratifications supplémentaires.

Les pays africains ont également entrepris des procédures de reconnaissance mutuelle au niveau sous-régional. Les six pays de la Communauté d'Afrique de l'Est ont créé un Espace commun de l'enseignement supérieur en 2017, fondé sur les systèmes d'assurance qualité régionaux et sur le Cadre de qualifications est-africain, en vue de développer des normes régionales, des directives et des commissions et conseil nationaux. Les étudiants seront en mesure de s'inscrire dans n'importe laquelle des 110 universités de la région sans examen particulier, et leurs crédits pourront être transférés (Ligami, 2017 ; Waruru, 2017).

Lors de la troisième Conférence régionale sur l'enseignement supérieur, en juin 2018, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont réaffirmé qu'il était de leur devoir de favoriser le renforcement de l'intégration régionale dans le domaine de l'enseignement supérieur et ont approuvé la Charte de Cordoba visant à créer un Espace latino-américain et caribéen pour l'enseignement supérieur (CRES, 2018). Une version révisée de la Convention régionale sur la reconnaissance des études et des diplômes de l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans la région des Caraïbes devrait être adoptée en 2019. Enfin, les pays arabes ont établi une version révisée de la Convention de 1978 sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur dans les États arabes, qui devrait être adoptée en 2019.

Pour faire suite à ces conventions régionales sur la reconnaissance, l'UNESCO a élaboré une Convention mondiale sur la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur, qui sera examinée pour adoption en 2019. Elle vise à « garantir, de manière

équitable, transparente et non discriminatoire, la reconnaissance [interrégionale] des qualifications » (UNESCO, 2017). Elle vise en outre à fournir un objectif normatif aux organismes d'assurance qualité de l'enseignement supérieur. Les États parties à la Convention s'engageront à mettre en place des procédures de reconnaissance des qualifications donnant accès à l'enseignement supérieur et des qualifications de l'enseignement supérieur. Ils devront également instituer des autorités de reconnaissance, publier des informations sur les systèmes nationaux d'enseignement tertiaire et garantir aux titulaires des qualifications le droit à l'évaluation (UNESCO, 2015, 2017). Les conventions régionales sur la reconnaissance continueront de coexister parallèlement à la Convention mondiale afin de tenir compte des questions propres à chaque région. La Convention mondiale représenterait un tournant de la coopération internationale.

Les conventions régionales ne sont qu'une voie parmi d'autres vers la reconnaissance des titres. Parmi les efforts menés en vue d'améliorer les procédures de reconnaissance sur le plan de la transparence et de l'information, l'UNESCO a également avancé le concept de niveaux de référence mondiaux. Cela a notamment consisté à réaliser une étude comparative des qualifications des différents pays ; une analyse des descripteurs de niveau ; et une étude sur la façon dont les cadres de qualifications se rattachent les uns aux autres, mettant l'accent sur les processus de référencement (ETF/CEDEFOP/UNESCO, 2018).

### **LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ POUR LES MIGRANTS ET LES RÉFUGIÉS QUI NE PEUVENT PAS APPORTER LA PREUVE DE LEURS TITRES**

Il arrive que les migrants (en particulier ceux qui se trouvent en situation irrégulière et sans papiers) et les réfugiés ne soient pas en mesure de fournir la preuve matérielle de leurs qualifications et certificats. Dans les zones de conflits, les personnes déplacées sont parfois dans l'impossibilité d'emporter avec elles leurs documents en s'enfuyant. Leurs contacts avec les établissements de leur pays d'origine peuvent également être limités, puisque ces derniers sont parfois affectés par le conflit ou refusent de fournir

les documents. Nous manquons d'informations quant au nombre de réfugiés dépourvus de toute pièce justificative concernant leurs études. Un dossier partiel peut suffire à surmonter les problèmes et les organisations des pays d'accueil doivent faire preuve de souplesse à cet égard (Loo, 2016).

Le projet de Convention mondiale de l'UNESCO sur la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur proclame le droit des personnes ne possédant pas les documents adéquats à présenter une demande de reconnaissance de leurs qualifications et prévoit des mesures permettant la reconnaissance des études et des qualifications partielles de ces groupes.

L'article VII de la Convention de reconnaissance de Lisbonne appelle les signataires à prendre des mesures en vue de reconnaître les qualifications des réfugiés lorsque celles-ci ne peuvent être pleinement prouvées par des documents les attestant. En 2016, cependant, plus de deux tiers des signataires n'avaient pris aucune mesure en ce sens, ou très peu (UNESCO et Conseil de l'Europe, 2016). Pour y remédier, le Comité de la Convention de reconnaissance de Lisbonne a adopté en novembre 2017 une nouvelle Recommandation sur la reconnaissance des qualifications des réfugiés, des personnes déplacées et des personnes assimilées aux réfugiés (UNESCO, 2017).

Conséquence de l'afflux des réfugiés en Europe observé depuis 2014, les réseaux ENIC-NARIC ont reçu un nombre accru de demandes de reconnaissance des qualifications (ESU, 2017). Le Réseau ENIC a conçu, dans le cadre d'un projet dirigé par la Norvège, une trousse à outil pour la reconnaissance des qualifications des réfugiés présentant plusieurs principes, outils et approches que les institutions devraient utiliser pour évaluer les qualifications insuffisamment attestées, en s'appuyant sur la Recommandation de la Convention de Lisbonne (2017) (ENIC/NARIC, 2018 ; NOKUT, 2018). Le chapitre consacré aux réfugiés qui figure dans le manuel en ligne relatif au projet d'Espace européen de reconnaissance offre un outil méthodologique supplémentaire (ENIC/NARIC, 2014).

Certains pays ont adapté leurs procédures afin de prendre en compte les besoins des réfugiés. En Flandre (Belgique), les réfugiés, demandeurs d'asile et autres personnes déplacées sont exonérés des frais appliqués aux procédures de reconnaissance. Une procédure adaptée est également proposée lorsque les documents attestant les qualifications ne peuvent pas

tous être présentés. En 2016, le centre NARIC flamand et l'Association des universités flamandes ont lancé un projet pilote en faveur de la reconnaissance des étudiants de master en science, ingénierie, économie et commerce. Les demandeurs assistent à un nombre limité de cours ou de séminaires en anglais dans une discipline de leur domaine d'étude, participent à des séances de formation pratique et rédigent un article. Les responsables universitaires doivent transmettre au Centre NARIC un avis sur les qualifications des étudiants (Union des étudiants d'Europe, 2017).

En Italie, le Ministère de l'éducation, des universités et de la recherche a invité les établissements d'enseignement supérieur à déployer tous les efforts nécessaires pour mettre en place des mécanismes et des procédures internes afin d'évaluer les qualifications des réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, y compris dans les cas où tout ou partie des documents attestant les qualifications ne peuvent pas être présentés. Un réseau informel d'expert, la Coordination nationale pour l'évaluation des qualifications des réfugiés, a été constitué afin de partager les procédures d'évaluation, des cas difficiles, des sources d'information et des pratiques méthodologiques, et contribuer ainsi à l'évaluation des qualifications des réfugiés, qu'ils soient en possession ou non de leurs documents (CIMEA, 2018).

La Pologne a établi en 2015 un nouveau processus de reconnaissance des qualifications des personnes qui ne disposent pas de leurs documents justificatifs. Il comprend un entretien avec un comité d'enseignants désignés par le surintendant scolaire, qui permet d'évaluer le bagage éducatif des personnes interrogées. Mais étant donné qu'aucun cas n'a encore été rapporté depuis le début de sa mise en place il y a un an, il n'est pas certain que le processus ait été communiqué aux bénéficiaires potentiels, ce qui arrive couramment avec ce type de programmes (Duda, 2017).

En 2013, la Norvège a instauré une procédure nationale de reconnaissance à l'intention des personnes ne pouvant présenter de documents dont l'authenticité soit vérifiable. Les comités d'experts désignés par l'Office norvégien d'assurance qualité dans l'éducation se fondent sur les évaluations scolaires, les devoirs à faire chez soi et l'inventaire des antécédents professionnels pour évaluer les compétences (NOKUT, 2016a). Il ressort d'une enquête menée auprès des demandeurs que plus de la moitié des réfugiés dont les compétences avaient été reconnues en 2013 avaient

soit trouvé un emploi dans leur domaine, soit repris leurs études (OCDE, 2016).

Cependant, la hausse du nombre de réfugiés arrivant dans le pays s'est traduite par un plus grand nombre de demandes à traiter, et il est arrivé de plus en plus fréquemment que des réfugiés ne puissent pas être évalués selon les critères prévus dans le cadre de la procédure. Cela a donné lieu à un nouveau type d'évaluation, le Passeport européen des qualifications, qui repose sur un entretien ainsi que sur une évaluation des documents disponibles et une auto-évaluation des candidats. En plus d'évaluer les qualifications, ce passeport présente des informations sur les compétences pertinentes crédibles, telles que l'expérience professionnelle, la maîtrise des langues, l'adhésion à des organisations professionnelles et les formations en ligne. Il offre aussi aux réfugiés des conseils individuels concernant la poursuite de leurs études dans le pays d'accueil (NOKUT, 2016b ; Mozetic, 2018).

En 2015, les centres NARIC de Norvège et du Royaume-Uni ont présenté un Passeport européen des qualifications des réfugiés assorti d'une méthodologie simplifiée et prévoyant la transférabilité des résultats d'évaluations d'un pays à l'autre. En 2017, en s'inspirant de la méthodologie élaborée en Norvège, le Conseil de l'Europe a développé, en partenariat avec les ministères ou les centres ENIC/NARIC de Grèce, d'Italie, de Norvège et du Royaume-Uni, le projet d'un Passeport relatif aux qualifications des réfugiés, qui permet une évaluation des qualifications post-secondaires à partir des documents disponibles et un entretien structuré. Il contient des informations sur l'expérience professionnelle et les compétences linguistiques. En 2017, dans le cadre d'une initiative pilote menée en Grèce, 92 réfugiés ont été interviewés et 73 se sont vu délivrer un passeport des qualifications. L'Allemagne, l'Arménie, le Canada, la France et les Pays-Bas se sont joints à la deuxième phase du projet (Conseil de l'Europe, 2018 ; UNHCR, 2018). La Norvège s'est également associée avec le Liban et la Turquie en 2017 afin de tester la méthodologie du Passeport en dehors de l'Europe (HOPES, 2018).

En Suède, deux démarches permettent d'obtenir une reconnaissance avec des résultats différents. Dans le cadre de la première démarche, les demandeurs obtiennent une reconnaissance totale s'ils peuvent fournir au moins des documents officiels attestant les qualifications ou la vérification de leurs qualifications. Ils doivent ensuite remplir un formulaire de demande

plus approfondi en remplacement des documents manquants. Dans le cadre de la deuxième démarche, en l'absence de documents officiels attestant les qualifications ou de possibilité de vérification, les demandeurs peuvent fournir des documents complémentaires, comme une carte d'étudiant, de façon à obtenir un document de référence. Celui-ci décrit les études suivies par le demandeur et peut servir de base à une validation ultérieure (Conseil suédois de l'enseignement supérieur, 2018).

Le Canada et les États-Unis ont considérablement décentralisé leur système éducatif. Le gouvernement fédéral ne joue pas de rôle direct dans l'évaluation des compétences, tandis que les centres d'informations de chaque pays ne jouent qu'un rôle de coordination et ne dépendent pas d'une autorité hiérarchique. Le Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux a publié un ensemble de bonnes pratiques et de lignes directrices permettant d'établir une procédure d'évaluation des qualifications à l'intention des réfugiés dépourvus de documents, qui présente cinq approches différentes, 13 recommandations de bonnes pratiques et de lignes directrices, ainsi qu'une fiche pratique (TAICEP, 2018).

L'une de ces approches a été suivie par l'organisme à but non lucratif *World Education Services* (WES), qui a mis en œuvre un projet pilote permettant d'examiner toute demande de reconnaissance émise par un réfugié syrien qui s'accompagnerait d'au moins une pièce justificative d'études antérieures, parmi une série de documents acceptés. Par exemple, un relevé de notes complet ou partiel, ou un certificat de diplôme serait évalué, qu'il s'agisse d'un original, d'une photocopie ou d'un fichier numérique. À l'issue du processus, WES a livré un rapport consultatif sur la nature des diplômes et leur équivalence au Canada ainsi que des informations sur la méthode employée et sur le système éducatif syrien afin de faciliter l'interprétation des résultats. En s'appuyant sur les résultats de cette initiative pilote, l'organisme étendra ce service aux réfugiés venant d'autres pays et reproduira l'initiative pilote aux États-Unis (WES, 2018).

Aux États-Unis, l'Association des professionnels de l'évaluation des diplômes internationaux appuie les bonnes pratiques et forme à la reconnaissance et à l'évaluation des qualifications des réfugiés (EUA, 2018).

Des engagements en matière de reconnaissance à l'égard des réfugiés commencent également

à apparaître dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, où réside la majorité des réfugiés. Lors de la réunion ministérielle régionale qui s'est tenue en décembre 2017, les ministres de l'éducation des pays de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ont appelé, dans leur déclaration finale, l'ensemble des États membres (Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud) à ratifier la Convention d'Addis-Abeba et à la transposer dans leur législation nationale, comme base de la reconnaissance des titres des réfugiés et des rapatriés (GAD, 2017).

### LA RECONNAISSANCE DES TITRES CONCERNE ÉGALEMENT L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE

La reconnaissance des titres scolaires peut également poser des difficultés pour les enfants et les jeunes migrants et déplacés dans l'enseignement primaire et secondaire.

En Suède, la Loi sur l'éducation contient des dispositions relatives aux mineurs non accompagnés de sept ans et plus. Ils ont le droit de s'inscrire en deuxième cycle du secondaire et d'être évalués et admis au niveau approprié dans les deux mois qui suivent leur arrivée dans le pays. Le fait d'être scolarisés leur permet aussi de faire prolonger leur permis de résidence lorsque l'asile ne leur est accordé qu'à titre temporaire. Des documents d'information, axés sur la lecture et l'écriture, les mathématiques, des connaissances spécialisées et les expériences passées, sont fournis au personnel scolaire (Agence nationale suédoise pour l'éducation, 2018a ; 2018b).

En Turquie, la Direction provinciale de l'éducation soumet les enfants à une évaluation des équivalences afin de déterminer à quel niveau d'études ils doivent s'inscrire. Lorsqu'aucun document n'est disponible, cette décision se fonde sur un entretien ou un rapide examen écrit (CERE, 2018 ; UNHCR, 2017b). Le Gouvernement a assoupli la liste des pièces requises pour les ressortissants syriens souhaitant s'inscrire dans l'enseignement tertiaire et a instauré la reconnaissance des certificats d'études secondaires délivrés par les autorités syriennes. Le Ministère turc de l'éducation a également prévu des dispositions particulières pour que les étudiants puissent valider

leur 12e année d'études dans des centres pédagogiques temporaires en passant un examen géré par le Ministère, qui donne lieu à la délivrance de certificats reconnus pour s'inscrire dans les universités turques (Yavcan et El-Ghali, 2017).

Dans la région du Kurdistan, en Iraq, l'accès à l'université exige la reconnaissance de l'équivalence des certificats du secondaire des élèves. Le Ministère de l'éducation peut délivrer une équivalence temporaire sur la base d'un exemplaire visé du diplôme syrien, ce qui permet à l'étudiant de s'inscrire. En théorie, les étudiants ont un délai de 20 jours pour présenter leur document original et obtenir une équivalence officielle, mais ces dernières années, la période de soumission a été allongée jusqu'à la clôture de l'année scolaire. Cependant, au cours de l'année scolaire 2018-2019, le Ministère a émis une nouvelle instruction, qui met fin à cette équivalence temporaire, suscitant d'importantes préoccupations quant à la protection des réfugiés qui pourraient risquer de retourner en Syrie ou de récupérer leur certificat original par des moyens dangereux afin d'accéder à l'enseignement tertiaire.

Au Liban, les enfants non scolarisés passent un test de niveau ou peuvent intégrer un programme « passerelle » avant de s'inscrire au niveau d'études primaires qui leur correspond. Au niveau de l'enseignement secondaire, ils doivent fournir un certificat attestant neuf années d'études pour reprendre leurs études. Cependant, les titulaires de certificats délivrés par des établissements situés dans des zones précédemment occupées par l'opposition syrienne peuvent rencontrer des difficultés car le programme scolaire en vigueur dans ces zones n'est pas reconnu. De même, bien que des progrès aient été globalement accomplis concernant la reconnaissance des certificats sanctionnant 12 ans d'études pour intégrer l'université, il a été signalé que des élèves qui avaient passé l'examen de 12e année dans des zones occupées par l'opposition étaient inscrits en 11e année dans des écoles professionnelles et avaient étudié pendant deux ans pour surmonter les restrictions en matière d'inscription.

Au Costa Rica, le Ministère de l'éducation publique et le UNHCR ont signé en 2014 un mémorandum d'accord relatif à l'accès à l'enseignement primaire et secondaire et à la reconnaissance des qualifications des réfugiés et des demandeurs d'asile (UNHCR, 2017a).

La Commission mexicaine d'aide aux réfugiés a permis à ces derniers que leurs études primaires et secondaires soient reconnues en 2012. Ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de présenter un document certifié original peuvent éventuellement passer un examen de connaissances générales qui leur permet d'intégrer le niveau d'études adapté (Cruz Leo et al., 2015). Au Panama, l'Office national d'aide aux réfugiés, avec le soutien du UNHCR, a rédigé en 2015 un décret ministériel visant à réglementer la reconnaissance des diplômes et à remédier à un certain nombre de difficultés rencontrées par les réfugiés pour accéder à l'éducation.

Dans la province du Cap-Occidental, en Afrique du Sud, les bureaux de districts du Ministère de l'éducation ont mis en place un comité de placement chargé de déterminer le niveau d'études le plus adapté pour l'admission des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés qui ne disposent pas de pièces justificatives (Gouvernement du Cap-Occidental, 2013).

Lors de la dernière réunion de l'IGAD, les ministres de l'éducation de ses États membres ont signé un accord visant à « reconnaître et valider les titres des réfugiés et des rapatriés à tous les niveaux d'éducation » (IGAD, 2017).

Les programmes d'enseignement non formel pourraient aussi être reconnus. Par exemple, un programme d'éducation d'urgence a été mis en œuvre par le Comité international de secours (CIR) pendant le conflit tchétchène (Fédération de Russie), en 2000, lequel a entraîné d'importants déplacements de population vers l'Ingouchie. Le CIR a collaboré avec les Ministères de l'éducation de la Tchétchénie et de l'Ingouchie afin que tous les enfants tchétchènes déplacés puissent passer leurs examens finaux et obtenir des qualifications formelles (UNICEF, 2015).

Les apatrides, qui n'ont pas de nationalité reconnue, constituent un cas particulier. Ce statut peut découler d'une migration antérieure ou en cours. La Côte d'Ivoire compte ainsi environ 700 000 apatrides, qui ont été amenés des pays voisins à l'époque coloniale pour servir de manœuvres. Or, pour accéder à l'enseignement primaire, une preuve de nationalité est nécessaire mais dans la pratique, la bonne volonté des écoles peut permettre de contourner cet obstacle (UNHCR, 2015a). Pour s'inscrire dans l'enseignement secondaire ou supérieur, il faut présenter un certificat

de naissance, une carte d'identité et un titre de séjour, ce que les apatrides ne possèdent pas forcément (Nonnenmacher et Yonemura, 2018).

## LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES PEUT ÊTRE BÉNÉFIQUE AUX PERSONNES ET AUX PAYS

La reconnaissance des qualifications professionnelles sert à déterminer si le titulaire possède les aptitudes et compétences requises pour exercer une profession ou un métier donné dans son pays d'accueil (OCDE, 2014).

L'absence de reconnaissance des qualifications et les limitations au droit de travail peuvent réduire considérablement les possibilités qui s'offrent aux réfugiés dans le pays d'accueil. L'analyse de l'Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail, réalisée pour le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2019*, montre que la reconnaissance limitée des qualifications est le principal obstacle rencontré pour près d'un immigré sur huit, et qu'elle est souvent citée avant le manque de connaissances linguistiques, la discrimination, les restrictions à la délivrance de visas ou le faible réseau social (**figure 1**). La complexité du processus de reconnaissance des qualifications professionnelles est également fréquemment mentionnée parmi les principaux obstacles à l'emploi rencontrés par les migrants en Australie (Wagner et Childs, 2006) et aux États-Unis (Batalova et Fix, 2008 ; McHugh et Morawski, 2017).

## LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS ET COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES RESTE FRAGMENTÉE

La reconnaissance des qualifications et des compétences professionnelles peut s'effectuer de différentes manières, schématiquement réparties en deux catégories principales : évaluation indirecte de documents, ou évaluation directe de compétences faisant l'objet de normes. Ces normes peuvent être établies au niveau de l'employeur, du secteur (par ex. groupements d'employeurs ou associations de

professionnels) ou du pays (par ex. cadres nationaux des qualifications), ou à l'échelle bilatérale, régionale, voire mondiale (Braňka, 2016). Les procédures et organismes qui régissent la reconnaissance peuvent varier selon la nature de la profession (par ex. réglementée ou non) et le mode d'obtention des résultats d'apprentissage (par ex. à l'issue d'un apprentissage formel, non formel ou informel). Les diplômes et certificats de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP) risquent d'être moins facilement transférables que ceux de l'enseignement universitaire, en raison de la plus grande variabilité des systèmes d'EFTP.

Les systèmes de reconnaissance sont souvent fragmentés, faisant intervenir de multiples départements et autorités (CEDEFOP, 2016). Au Canada, 13 juridictions provinciales ou territoriales, 55 services gouvernementaux ou ministères et cinq agences d'évaluation relevant des provinces jouent un rôle dans l'évaluation des diplômes, ainsi que 400 organismes de réglementation, deux agences d'évaluation privées et plus de 270 établissements d'enseignement supérieur (OIM, 2013). Les organismes de reconnaissance n'ont souvent aucun lien ni rapport avec les agences chargées de l'intégration et de l'emploi (OCDE, 2014).

Traditionnellement, les pays évaluent les aptitudes et qualifications par le biais de processus unilatéraux. Ce type d'évaluation est quelque peu arbitraire, car les pays ont tendance à définir les aptitudes et les qualifications qu'ils reconnaissent au cas par cas (Keevy et al., 2010 ; OIT, 2007). Ces processus unilatéraux présentent plusieurs inconvénients souvent liés à l'absence de coordination. Par exemple, le Bangladesh a supprimé une formation professionnelle dans le domaine de la fabrication, qui avait été mise en place dans le cadre d'une intervention financée par l'UE, lorsqu'il est apparu que les entreprises du pays de destination, l'Italie, ne recrutent pas en se basant sur une évaluation des compétences avant le départ, mais sur une évaluation de la motivation et de la capacité d'adaptation des candidats, et qu'elles dispensaient ensuite une formation intensive en cours d'emploi aux migrants retenus (Charpin et Aiolfi, 2011).

Les accords de reconnaissance mutuelle, qui supposent une entente sur la reconnaissance réciproque des certifications et des compétences, sont peut-être une meilleure solution. Dans l'idéal, les qualifications

**FIGURE 1 :**

**En Europe, le principal obstacle rencontré par un immigré demandeur d'emploi sur huit est la non-reconnaissance des qualifications**  
 Principaux obstacles rencontrés par les immigrés pour trouver un emploi convenable (certains pays de l'Union européenne, 2014)



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir de l'Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail.

ou autorisations d'exercer sont automatiquement reconnues, sans exigence d'évaluation ou de formation supplémentaire. Par exemple, l'Accord de reconnaissance mutuelle Trans-Tasman signé par l'Australie et la Nouvelle-Zélande prévoit la reconnaissance automatique des professions qu'il couvre. Une entente bilatérale entre la France et le Québec (Canada) a établi une base pour l'élaboration d'au moins 70 accords de reconnaissance mutuelle relatifs à des métiers qualifiés relevant de professions (comptable, architecte, dentiste, médecin, ingénieur, avocat, infirmier, etc.), d'activités commerciales (restauration, construction, etc.) et de fonctions (assurances, agents immobiliers) réglementées. Il prévoit la reconnaissance automatique des autorisations d'exercer lorsque les pratiques ainsi que les qualifications et programmes d'apprentissage formels requis sont globalement équivalents (Mendoza et al., 2017). Aux Philippines, l'Office de l'enseignement technique et de la formation professionnelle collabore avec les États du Golfe et Hong Kong (Chine) en vue d'élaborer des accords de reconnaissance mutuelle des qualifications à l'intention des travailleurs émigrés.

En outre, il fait passer des tests aux expatriés dans le pays de destination et leur délivre des certifications (de la Rama, 2018).

Les accords d'intégration économique régionale ont favorisé l'établissement de normes réciproques et la suppression des permis de travail, dans l'optique de faciliter la mobilité des professionnels qualifiés. L'ASEAN a signé des accords de reconnaissance mutuelle pour sept professions, mais leur mise en œuvre par le biais de règlements, de plans et de procédures pose problème. En 2017, seulement sept ingénieurs étaient allés au bout de la procédure d'inscription dans un pays de destination, et la Malaisie et Singapour sont les seuls pays à avoir mené à bien les étapes de mise en œuvre de ces accords (Mendoza et Sugiyarto, 2017). En vertu du Protocole sur le marché commun, les États partenaires de la Communauté d'Afrique de l'Est se sont engagés à harmoniser et reconnaître mutuellement les qualifications universitaires et professionnelles afin de faciliter la libre circulation des prestataires de services, et ont signé des accords concernant les professions de comptable,

d'architecte et d'ingénieur (Kago et Masinde, 2017). L'Union européenne a quant à elle adopté une directive relative aux qualifications professionnelles qui permet aux architectes, dentistes, médecins, sages-femmes, infirmiers, pharmaciens et vétérinaires titulaires d'une qualification agréée d'exercer dans tous ses pays membres (Sumption et al., 2013). Entre 2005 et 2015, environ 500 000 décisions ont été prises en vertu de cette directive, et 84 % d'entre elles ont accordé une reconnaissance totale des qualifications (Mendoza et al., 2017).

En revanche, les accords de reconnaissance automatique tels que ceux qui existent au sein de l'UE nécessitent un long processus d'harmonisation des normes et d'établissement de mécanismes d'assurance qualité, ainsi qu'un processus encore plus long d'intégration économique et politique. La conclusion et le maintien de ce type d'accord requièrent un engagement politique fort et des ressources importantes (OIM, 2013).

Quelques accords permettent une mobilité intrarégionale par le biais de cadres régionaux des qualifications. Ainsi, le certificat de reconnaissance des compétences de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) permet aux personnes qualifiées de se déplacer et de travailler librement au sein du Marché et de l'économie uniques de la Communauté. Les titulaires de diplômes universitaires peuvent l'obtenir grâce à leurs titres, mais certaines professions, dont celles d'infirmier et d'enseignant, y sont également éligibles à condition de respecter des critères supplémentaires (Banque mondiale, 2009). Depuis l'entrée en vigueur de ce dispositif, en 1996, 16 000 certificats ont été délivrés (CARICOM, 2017).

La reconnaissance partielle des qualifications est un autre mécanisme qui traduit un manque d'harmonisation des normes internationales relatives aux professions réglementées ou un sous-développement des systèmes d'assurance qualité de ces professions. Les demandeurs peuvent devoir passer un examen, travailler sous supervision pendant une période donnée ou ne pas exécuter certaines tâches. L'Accord de Washington est un exemple d'initiative multilatérale non régionale qui reconnaît une large équivalence des qualifications professionnelles en ingénierie, mais confère aux autorités nationales le pouvoir d'imposer des périodes prolongées d'autorisation partielle d'exercer (Hawthorne, 2013).

## IL FAUT SIMPLIFIER ET ASSOUBLIR LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES DES MIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS

Parmi les obstacles à la reconnaissance des qualifications professionnelles, figurent des préoccupations juridiques et liées à la sécurité publique qui risquent également de restreindre le droit au travail des étrangers. Les immigrés dont les qualifications ne sont pas reconnues peuvent ne pas être en mesure d'exercer légalement une profession réglementée, comme celle d'enseignant ou d'infirmier, et occupent souvent un emploi où leurs compétences sont sous-exploitées. La reconnaissance des qualifications présente pourtant une utilité publique ; par exemple, de nombreux pays ont des postes vacants dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui pourraient être pourvus par des immigrés, si leurs compétences étaient reconnues (Girard et Smith, 2012). Au Canada, seulement un quart des immigrés diplômés à l'étranger et possédant les qualifications requises exercent une profession réglementée (Sumption et al., 2013). Aux États-Unis, plus d'un tiers des migrants diplômés dans le domaine de l'éducation ne travaillent pas dans ce secteur, contre moins de 15 % pour les natifs du pays (Batalova et al., 2016).

Les systèmes de reconnaissance ne répondent souvent pas aux besoins des immigrés (Cangiano, 2014 ; Lodigiani et Sarli, 2017). Une enquête menée dans 13 pays européens a révélé que seule une minorité de migrants ayant une formation de haut niveau avaient demandé la reconnaissance de leurs qualifications (OCDE, 2014). Les immigrés ne peuvent ou ne veulent peut-être pas investir les ressources qu'exigent ces procédures complexes, longues et onéreuses (CEDEFOP, 2016 ; Hawthorne, 2013), ou en ignorent peut-être simplement l'existence. En outre, les systèmes de reconnaissance fonctionnent généralement en identifiant puis en validant les compétences, ce qui nécessite les attestations de réussite ou certificats originaux, que les immigrés n'ont pas forcément en leur possession.

Certains pays ont adopté des lois visant à améliorer les procédures de reconnaissance des qualifications. En 2012, l'Allemagne a adopté une loi fédérale sur la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger, qui permet aux ressortissants

étrangers de faire reconnaître leurs qualifications quel que soit leur statut de résidence ou de citoyenneté. Cette reconnaissance est demandée par voie judiciaire et la décision rendue dans un délai de trois mois. La compatibilité des qualifications professionnelles acquises à l'étranger avec les exigences professionnelles allemandes fait l'objet d'une vérification. Cette loi couvre environ 600 catégories professionnelles (Kovacheva et Grewe, 2015).

L'Allemagne a également mis en place plusieurs outils conçus pour fournir des informations concises et facilement accessibles dans des langues étrangères, ainsi que des centres et des réseaux chargés d'accompagner les demandeurs durant la procédure de reconnaissance (OIM, 2013). Le portail en ligne et l'application « La reconnaissance en Allemagne » sont disponibles en neuf langues et reçoivent plus d'un million de visiteurs par an (Rietig, 2016). Le Réseau IQ (Intégration par les qualifications), créé en 2005, a quant à lui donné naissance à 16 réseaux au niveau des États et plus de 70 centres de conseil, qui accompagnent les candidats dans le processus de reconnaissance et enseignent des compétences interculturelles au personnel des agences pour l'emploi (Réseau IQ, 2018). En 2016, 41 % des personnes ayant reçu des conseils dans les centres du Réseau IQ étaient des réfugiés et des demandeurs d'asile (Ministère fédéral de l'éducation et de la recherche, 2017). Les chambres de commerce et d'industrie (Industrie- und Handelskammer, IHK) ont quant à elles mis en place un centre pour la validation des compétences acquises à l'étranger (FOSA) qui traite les demandes de reconnaissance pour tous ses membres, ce qui renforce la cohérence des décisions rendues dans les différents États et pour les différentes professions (Rietig, 2016).

En Autriche, le projet Du kannst was (Vous avez les compétences) s'adresse aux immigrés peu qualifiés et leur permet, y compris à ceux qui n'ont pas suivi d'éducation formelle, de passer les mêmes examens que les élèves ou étudiants de l'enseignement professionnel général et d'obtenir un certificat (Souto-Otero et Villalba-Garcia, 2015). En Suède, gouvernement, syndicats et organisations patronales ont mis en place un programme complet portant sur 31 professions, qui fournit un appui non seulement dans les domaines de l'évaluation, la validation et la reconnaissance des compétences, mais aussi dans ceux du conseil, de l'aide à la recherche d'emploi, de la formation, de la formation en apprentissage

et de l'apprentissage des langues (Parlement européen, 2018).

Les gouvernements doivent s'assurer que leurs agences suivent des procédures justes et transparentes et adoptent les bonnes pratiques. En 2007, l'Ontario (Canada) a par exemple créé la fonction de commissaire à l'équité afin de garantir aux titulaires de qualifications acquises à l'étranger un accès équitable aux professions réglementées (Owen et Lowe, 2008). Agences d'évaluation, organismes de certification et établissements universitaires peuvent aussi harmoniser leurs exigences et procédures de manière à alléger la documentation à fournir à de multiples entités. Depuis 2011, le programme Care for Nurses, financé par le Gouvernement de l'Ontario et le Gouvernement canadien, a aidé plus de 3 600 infirmiers formés dans plus de 140 pays étrangers à préparer des examens, perfectionner leurs compétences, définir un projet professionnel et chercher un emploi (Care Centre, 2018).

## LA RECONNAISSANCE DE L'APPRENTISSAGE NON FORMEL ET INFORMEL RESTE INSUFFISANTE

La reconnaissance des acquis antérieurs identifie, documente, évalue et certifie essentiellement des résultats de l'apprentissage non formel et informel en regard des normes en vigueur dans l'enseignement et la formation formels. Elle traduit l'idée selon laquelle la reconnaissance des acquis devrait se baser sur les résultats obtenus plutôt que sur les modalités, le moment ou le lieu de l'apprentissage. L'UNESCO a élaboré des Lignes directrices pour la reconnaissance, la validation et l'accréditation des acquis de l'apprentissage non formel et informel, qui appellent les pays à « mettre en place des structures et mécanismes de reconnaissance de toutes les formes d'apprentissage ou améliorer ceux qui existent déjà » (UIL, 2012).

L'Organisation internationale du Travail (OIT) a quant à elle publié une trousse pédagogique pour aider les pays à mettre en œuvre la reconnaissance des acquis antérieurs (OIT, 2018). Elle y explique qu'une procédure de reconnaissance des compétences doit prévoir une analyse des documents (par ex. certificats, dossiers, CV, lettres de recommandation) ainsi qu'une évaluation

directe des compétences (observation, entretiens ou tests en regard des normes convenues). À l'issue de ce processus, les compétences peuvent être reconnues intégralement, partiellement ou pas du tout.

Le processus de reconnaissance des acquis antérieurs n'en est qu'à ses balbutiements dans de nombreux pays, s'agissant notamment de l'éducation de base des jeunes et des adultes (UIL, 2018). Très peu de pays sont dotés de systèmes complets et bien structurés de reconnaissance des acquis. En 2016, quatre pays européens sur 36 avaient mis en œuvre une approche unique applicable à tous les secteurs (Danemark, Espagne, France et Italie), et 13 avaient adopté des approches sectorielles (dont l'Allemagne, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède) (CEDEFOP, 2017). La reconnaissance des compétences acquises dans le cadre de l'apprentissage non formel ou informel débouche sur la délivrance d'une qualification ou d'un titre professionnel national dans seulement 16 des 36 pays membres de l'OCDE (OCDE, 2017).

Au Bangladesh, la reconnaissance des acquis porte uniquement sur les certifications de l'EFTP, qui relèvent du cadre national des qualifications (Banque mondiale, 2016). En Inde, elle est rattachée au Cadre national des compétences et des qualifications (India NSDA, 2016), et compte parmi les moyens d'atteindre l'objectif national de transition vers une société de l'apprentissage tout au long de la vie. Elle est donc devenue un élément essentiel du projet phare du Ministère indien du perfectionnement des compétences et de l'entrepreneuriat intitulé « Pradhan Mantri Kaushal Vikas Yojana » (site du Ministère, 2018).

Le Brésil, qui compte environ 93 millions d'adultes n'ayant pas achevé le cycle d'éducation de base, a mis en place un nouveau programme d'éducation des jeunes et des adultes qui offre des possibilités d'apprentissage via une plate-forme électronique. Dans ce programme, le processus de reconnaissance, de validation et de certification a essentiellement vocation à délivrer des certificats non formels (UIL, 2018).

L'Afrique du Sud a instauré en 2013 une politique nationale de mise en œuvre de la reconnaissance des acquis antérieurs qui porte sur l'EFTP et l'enseignement supérieur (Autorité sud-africaine des qualifications, 2015). Le Gouvernement sud-africain estime que la reconnaissance des acquis pourrait réparer la discrimination subie par les personnes

qui avaient un accès limité ou nul à l'éducation et la formation sous le régime de l'apartheid (Yang, 2015).

Aux Émirats arabes unis, la reconnaissance des acquis est une priorité pour l'Autorité nationale des qualifications (NQA). Elle est mentionnée dans le Guide d'application du cadre des qualifications des Émirats et affirmée par une Charte de la reconnaissance des acquis antérieurs (NQA, 2012).

## LA RECONNAISSANCE DES ACQUIS EST UN PROBLÈME POUR LES MIGRANTS ET LES RÉFUGIÉS

Le fait que l'apprentissage non formel et informel des migrants et des réfugiés ne soit pas reconnu, validé et certifié réduit leur capacité d'accéder à un emploi décent ou à des études ou une formation supplémentaires (Singh, 2018). De nombreux systèmes ne sont pas adaptés à leurs besoins, alors même qu'ils ciblent les groupes défavorisés. Les réfugiés et les migrants doivent souvent adapter ou perfectionner leurs connaissances et compétences en fonction des normes de travail et de la culture du marché du travail de leur pays d'accueil, surtout s'ils n'ont pas pu travailler pendant plusieurs années à cause de leur exil et des longues procédures de demande d'asile. Reprendre des études pour obtenir un diplôme ou un certificat pourrait leur donner accès au marché du travail, mais ils doivent pour ce faire prouver leurs compétences, ce qui peut s'avérer difficile.

Un examen des projets de validation financés par l'UE a révélé que seulement six projets sur 126 citent explicitement les migrants dans leur présentation. D'après l'analyse des fiches par pays de l'Inventaire européen de 2014, la plupart des pays ont établi des accords de validation ciblant les salariés de secteurs spécifiques ou les candidats à un enseignement formel ou destiné aux adultes, mais les migrants ou réfugiés ne constituent un groupe d'utilisateurs dominant que dans six pays sur 24 (Souto-Otero et Villalba-Garcia, 2015). Seulement un tiers des 36 pays européens ont mis en place des initiatives de validation spécifiquement orientées vers les migrants (CEDEFOP, 2017). Par exemple, le système très bien conçu de reconnaissance des acquis établi par la France en 2002 n'est pas axé sur les migrants (validation d'acquis d'expérience, VAE).

Dans plusieurs pays, les programmes d'intégration des réfugiés comportent des éléments d'évaluation des compétences, mais il n'existe pas d'approche systémique en la matière (Commission européenne, 2017). La loi fédérale sur la reconnaissance adoptée par l'Allemagne permet d'identifier et d'évaluer des compétences professionnelles non documentées en regard du cadre de référence allemand pour les qualifications, par le biais d'un examen oral spécialisé ou d'un échantillon de travail. Le nombre d'évaluations est passé de 60 en 2012 à 129 en 2015. Plus de la moitié des demandes de reconnaissance déposées pendant cette période par des réfugiés afghans, albanais, iraniens, irakiens, kosovars et syriens ont abouti à une équivalence totale. Grâce à la fourniture d'informations en langue arabe et à la création d'une application multilingue sur la reconnaissance en 2016, les réfugiés ont pu profiter plus facilement de ce service. Entre juin 2015 et décembre 2016, environ 20 000 réfugiés ont participé à des consultations sur la reconnaissance des qualifications (Ministère fédéral allemand de l'éducation et de la recherche, 2017).

Le service public allemand de l'emploi a mis au point l'outil « Mes compétences » afin de fournir des informations plus précises sur les compétences des réfugiés et des Allemands peu qualifiés. Il a élaboré des tests standardisés sur ordinateur qui s'appuient sur des photos et des vidéos, de façon à surmonter les barrières linguistiques, pour bien repérer les compétences requises dans 30 secteurs professionnels. Cet outil a pour objectif d'assurer l'accès à un emploi qualifié ou à la formation professionnelle supplémentaire visée. Il est disponible en allemand, français, arabe, persan, russe et turc (Frick, 2018).

En Italie, l'Union européenne et le Ministère de l'intérieur ont créé le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers afin d'encourager la reconnaissance et la validation des compétences acquises par les immigrants en dehors de l'enseignement et la formation formels. Le programme porte pour le moment sur la province de Grosseto, et mobilise d'autres partenaires des secteurs économique et éducatif de la région (VALICO, 2018).

En 2017, la Norvège a mis en place un système de recensement électronique des compétences des adultes dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Les participants répondent à un questionnaire électronique à choix multiples disponible en 14 langues, qui les interroge sur leur langue, leurs études,

leur expérience professionnelle et leurs compétences numériques (Gouvernement norvégien, 2017).

En 2018, le Sri Lanka a adopté un nouveau mécanisme de reconnaissance des acquis destiné aux travailleurs migrants qui rentrent dans leur pays, afin de reconnaître officiellement les compétences qu'ils ont acquises alors qu'ils travaillaient à l'étranger. L'objectif principal est de diffuser des informations sur la reconnaissance des acquis, de sensibiliser et de faciliter le recours à cette dernière. Pour tester ce dispositif, un essai pilote a été mené auprès de 200 ouvriers du bâtiment de retour dans leur pays, dans huit districts. Il en est ressorti que la communication d'informations et la collaboration entre établissements de formation professionnelle et autorités locales seraient déterminantes pour la réussite du projet (OIT, 2018).

En Suède, un programme d'enseignement sanitaire de niveau secondaire a été élaboré par des prestataires d'enseignement et par un fournisseur de soins de santé (une municipalité) à l'intention des réfugiés occupant un emploi d'auxiliaire de santé. Leurs acquis antérieurs ont été évalués en regard du programme d'enseignement, par le biais de discussions en groupe et sous la supervision d'un enseignant. Les auxiliaires de santé ont ensuite pu accéder plus rapidement à un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (Andersson et Fejes, 2010). Ce type de dispositif exige une bonne coordination, afin de ne pas nuire à la réputation du système éducatif. Un cadre national pour la reconnaissance des acquis antérieurs a donc été établi pour fournir des informations et des lignes directrices aux entreprises et aux autorités de l'éducation (Agence nationale suédoise pour l'enseignement supérieur professionnel, 2018).

Le Consortium Connected Learning in Crisis (consortium pour l'apprentissage connecté en situation de crise), codirigé par l'UNHCR et l'Université de Genève, est un réseau de prestataires d'enseignement supérieur qui propose des solutions de formation mixte aux réfugiés dans 12 pays. Dans ses Lignes directrices pour la qualité, il demande à ses membres et partenaires d'instituer des procédures souples de reconnaissance des acquis antérieurs. Ainsi, dans le cadre de son initiative Education for Humanity, l'Université d'État de l'Arizona propose une académie mondiale d'apprentissage à distance destinée aux étudiants de première année (Global Freshman Academy) qui permet d'entamer un cursus sans fournir

de documents. Si les étudiants réussissent leurs examens, ils obtiennent des crédits et peuvent alors s'inscrire officiellement à l'université (Université d'État de l'Arizona, 2018).

Les technologies numériques pourraient aider à rendre la reconnaissance des compétences et des qualifications plus transparente, mais les évolutions des modes et supports d'apprentissage qu'elles entraînent soulèvent également des questions quant à la « fiabilité des données » et à l'« omniprésence des normes » (UNESCO, 2018b). Cependant, les certificats numériques sont une innovation qui pourrait encourager la reconnaissance des acquis antérieurs. La technologie de la chaîne de blocs (blockchain) apparaît de plus en plus comme un moyen prometteur de sécuriser les documents dans le pays d'origine, et donc de réduire le risque de perdre ses qualifications professionnelles et ses diplômes d'enseignement (Grech et al., 2017). Toutefois, on dispose actuellement d'informations limitées sur l'efficacité des approches basées sur la technologie qui ont été mises à l'essai dans le domaine de la reconnaissance des compétences, comme les certificats numériques (UNESCO, 2018).

## CONCLUSION

La reconnaissance des qualifications universitaires et professionnelles est un aspect essentiel de l'action menée à l'échelle nationale et internationale pour coordonner et faciliter la mobilité des étudiants et des professionnels. Parmi les mécanismes établis à cette fin, citons, au niveau national, la reconnaissance des diplômes par des autorités compétentes et, au niveau transnational, les conventions régionales sur la reconnaissance des qualifications. Ces initiatives mettent l'accent sur l'évaluation des *processus* et sont appuyées par des mécanismes d'assurance qualité. Cependant, grâce à l'importance croissante du concept d'apprentissage tout au long de la vie, la priorité s'oriente progressivement vers l'évaluation des *résultats* et la reconnaissance des acquis antérieurs, y compris ceux obtenus dans des contextes non formels et informels. Les dispositifs qu'il faut établir à cette fin en sont encore aux premiers stades de leur développement dans la plupart des pays.

La reconnaissance des qualifications et des acquis antérieurs revêt une importance fondamentale pour ceux qui ont franchi les frontières de leur pays, volontairement ou non. Que cette reconnaissance

soit partielle ou totale, elle leur ouvre de nouvelles perspectives d'éducation et d'emploi. En mettant mieux à profit leurs connaissances, aptitudes et compétences, les migrants et les réfugiés peuvent contribuer à transformer la vie de leur famille et de leur communauté. Cependant, les services de reconnaissance, de validation et de certification déjà en place ciblent rarement les migrants et les réfugiés, qui, de leur côté, y ont peu recours.

La question de la reconnaissance concerne tous les migrants et les réfugiés, quels que soient leur niveau d'enseignement ou leur âge. Les gouvernements et leurs agences d'évaluation, de certification et d'assurance qualité doivent prendre des mesures concrètes pour mettre à profit le potentiel que représentent ces personnes. Plusieurs engagements sont énoncés à cet égard dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et le Pacte mondial pour les réfugiés.

L'action collective, comme l'application de la méthode de reconnaissance du Passeport des qualifications, peut venir appuyer et renforcer les initiatives mondiales, régionales, nationales et locales. Elle pourrait aussi contribuer à renforcer fortement les capacités à l'échelle régionale et nationale.

Les recommandations ci-après portent sur des domaines qui méritent plus d'attention.

- Les systèmes de reconnaissance des qualifications universitaires et professionnelles, y compris les conventions régionales ou les accords de reconnaissance mutuelle, doivent comporter des dispositions axées sur les migrants et les réfugiés et visant à simplifier les procédures, apporter plus de souplesse et réduire les coûts, par exemple les frais des demandes de reconnaissance. Ces arrangements ne doivent pas nuire à la crédibilité des organismes qui garantissent la qualité et délivrent les diplômes, cependant les politiques doivent être adaptées aux spécificités des populations concernées. Les gouvernements doivent donc investir les ressources supplémentaires nécessaires pour mettre en place diverses méthodes de reconnaissance et permettre plus de souplesse.
- La tendance qui se généralise et consiste à déplacer l'accent des processus éducatifs vers les résultats d'apprentissage, comme en témoignent les mécanismes de reconnaissance

des acquis antérieurs non formels et informels, est particulièrement en phase avec les besoins des migrants et des réfugiés, pour lesquels il importe de savoir quels sont les acquis et non où ils ont été obtenus. Il faut toutefois instaurer des cadres de reconnaissance des acquis antérieurs clairs, transparents et cohérents et impliquant des partenaires sociaux d'autres secteurs que celui de l'éducation, notamment les syndicats et les organisations patronales.

- Les autorités publiques ne doivent pas se contenter d'investir dans des procédures de reconnaissance axées sur les migrants et les réfugiés. Elles doivent diffuser des informations à ce sujet via des applications en ligne ou pour téléphones portables, afin de faire connaître les différentes procédures qui existent selon la qualification ou la profession ainsi que les organismes nationaux compétents. Pour encourager un recours accru à ces dispositifs, les campagnes de sensibilisation seront menées de préférence dans les langues appropriées.
- Les services de reconnaissance des qualifications doivent être complétés par d'autres services de soutien, pour aider les migrants et les réfugiés à saisir de nouvelles possibilités d'emploi ou de formation. Cette assistance complémentaire comprend des services de conseil, d'orientation et de soutien linguistique, des programmes passerelles et des formations en apprentissage. Dans la mesure du possible, ces services seront planifiés et assurés en coopération étroite avec d'autres partenaires sociaux.
- Concernant l'enseignement primaire et secondaire, tous les pays devraient évaluer les connaissances, aptitudes et compétences des mineurs et assurer le placement des élèves migrants et réfugiés au niveau d'enseignement adéquat tout au plus dans les semaines suivant leur arrivée dans le pays d'accueil. S'agissant de l'enseignement supérieur, les procédures relatives aux qualifications doivent être cohérentes, et les liens et synergies entre les pays et les organisations régionales ou internationales mis à profit afin de favoriser l'échange d'informations sur les différentes pratiques et la sensibilisation aux problèmes et blocages rencontrés.
- La gouvernance de la reconnaissance des qualifications et des acquis antérieurs doit tirer parti des possibilités offertes par les technologies

numériques, lesquelles peuvent aider à surmonter certains obstacles à la transférabilité des qualifications et acquis, mais doivent être examinées avec soin pour éviter toute conséquence négative.

*Les références de ce document sont accessibles via le lien ci-dessous :*

<https://fr.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/QualificationsReferences.pdf>

*Des commentaires utiles ont été fournis par Katerina Ananiadou, Borhene Chakroun, Isabelle Nilsson, Stig Arne Skjerven et Peter Wells.*

*Ce document est basé sur le Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2019 – Migrations, déplacement et éducation: bâtir des ponts, pas des murs (UNESCO, 2018c).*

Rapport mondial de suivi sur l'éducation  
c/o UNESCO  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP, France  
Courriel : gemreport@unesco.org  
Tél. : +33 (1) 45 68 10 36  
Fax : +33 (1) 45 68 56 41  
[www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)

Élaboré par une équipe indépendante et publié par l'UNESCO, le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation* est un ouvrage de référence qui vise à informer, à influencer et à soutenir un véritable engagement en faveur des cibles mondiales de l'éducation du nouveau cadre des Objectifs de développement durable (ODD).



© UNESCO  
ED/GEMR/MRT/2018/PP/37