



Groupe d'étude du CESE
sur l'immigration et l'intégration

Projet sur le rôle des organisations de la société civile dans l'intégration des migrants et des réfugiés



RAPPORT DE MISSION – ALLEMAGNE
13-14 NOVEMBRE 2019



Comité économique
et social européen

Rapport de mission – Allemagne – 13 et 14 novembre 2019

Entre octobre 2019 et mars 2020, le groupe IMI a mené cinq missions d'information dans le cadre d'un projet sur le rôle des organisations de la société civile dans l'intégration des migrants et des réfugiés. La délégation en Allemagne était constituée de MM. Evgeniy Ivanov (Bulgarie, groupe des employeurs), Peter Schmidt (Allemagne, groupe des travailleurs) et Jean-Marc Roirant, (France, groupe «Diversité Europe»), soutenus par M^{me} Triin Aasmaa, du secrétariat du CESE.

1. Objectif de la mission

Entre octobre 2019 et mars 2020, le groupe IMI a mené cinq missions d'information dans le cadre d'un projet sur le rôle des organisations de la société civile dans l'intégration des migrants et des réfugiés. Les visites dans les États membres ont permis de dresser un tableau détaillé des problèmes rencontrés et des bonnes pratiques en vigueur, consignés dans des rapports individuels par pays. Les cinq rapports par pays seront intégrés à un rapport de synthèse reprenant les principales constatations, conclusions et recommandations du projet.

Ce projet est lié à un précédent projet du CESE sur la migration: onze missions d'information du CESE sur la migration, qui ont été menées en 2015-2016. Les cinq nouvelles missions d'information réalisées dernièrement ont eu lieu dans des États membres ayant également fait l'objet d'une visite en 2015-2016, à savoir la Grèce, Malte, la Suède, l'Allemagne et la Bulgarie¹.

Au cours des missions, la délégation a comparé la situation dans les cinq États membres avec celle d'il y a trois ans, renouant le contact avec les organisations que nous avons rencontrées lors de la mission précédente pour voir si leurs projets se poursuivaient, s'ils avaient mûri et s'ils s'étaient développés à une plus grande échelle, si des problèmes repérés précédemment avaient été résolus et de quelle manière, et quels étaient les enjeux et les besoins actuels. Le cas échéant, les délégations ont également rencontré d'autres organisations, et accordé une attention particulière aux mesures s'adressant plus spécialement à certains groupes susceptibles d'être plus difficiles à intégrer sur le marché du travail (par exemple, les femmes, les migrants d'un pays d'origine donné, les migrants ayant un parcours éducatif spécifique et les migrants handicapés). Le projet a tenté de recenser les bonnes pratiques afin d'observer s'il était possible de les reproduire ailleurs, notamment celles contribuant à changer de manière positive le discours sur la migration.

2. Situation en Allemagne

Situation générale

Au 1^{er} janvier 2017, quelque 5 759 310 ressortissants de pays tiers vivaient en Allemagne, selon les chiffres de l'office fédéral allemand des statistiques. Ce groupe représentait 7 % de la population totale. Une majorité d'entre eux venaient de Turquie, de Syrie et de Russie. En tout, 1 808 325 ressortissants disposaient d'un permis de séjour temporaire et 2 498 235 étaient des résidents permanents. Les ressortissants restants disposaient d'un permis de séjour à des fins spécifiques. Parmi les 1 808 325 permis de séjour délivrés en 2016, 694 605 l'ont été pour raisons familiales, 633 625 pour des raisons de protection humanitaire ou internationale, et 200 665 à des fins d'éducation. À cette

¹ Une sixième visite d'information était prévue en Italie mais a dû être annulée à cause de la crise sanitaire liée à la COVID-19.

population étrangère s'ajoutaient approximativement 10 millions de citoyens allemands d'origine étrangère, dont 40 421 ressortissants de pays tiers naturalisés allemands en 2016.

Intégration

En 1978, le gouvernement fédéral allemand a nommé un commissaire pour l'intégration, reconnaissant qu'un nombre croissant de «travailleurs invités» temporaires s'étaient installés de manière permanente dans le pays. Ce constat a posé les bases de la première réforme à grande échelle du système migratoire par le gouvernement en 2005, et ouvert la voie à l'établissement d'une politique d'intégration systématique.

Afin d'intégrer ou de promouvoir l'inclusion sociale des groupes de population issus de la migration, les gouvernements allemands ont élaboré à ce jour deux plans d'intégration. Le plan national d'intégration de 2007 était centré sur l'éducation, la formation, l'emploi et l'intégration culturelle, tandis que le plan d'action national pour l'intégration de 2012 a créé des instruments permettant de mesurer les résultats de la politique d'intégration.

La déclaration de Meseberg sur l'intégration, adoptée en 2016, a défini les grandes lignes de la stratégie du gouvernement sur la base d'un principe double: apporter de l'aide ainsi que des possibilités de formations et d'emplois aux étrangers, mais également demander qu'ils fournissent des efforts en retour et insister sur les devoirs qui leur incombent (*Fördern und Fordern*). Les services proposés sont modulaires, centrés sur plusieurs groupes de migrants et couvrent les attributions de presque tous les ministères à l'échelle fédérale, de l'emploi à l'éducation en passant par l'intégration sociale.

L'office fédéral allemand pour la migration et les réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) traite les questions d'asile, de migration et d'intégration en Allemagne. Il est chargé de la procédure de demande d'asile, de la promotion et la coordination des mesures d'intégration, de la collecte de données et des travaux de recherche, tandis que les organes locaux sont souvent responsables de la mise en œuvre de ces mesures. En outre, l'agence fédérale allemande pour l'emploi, un organe public indépendant, est chargée de l'intégration des personnes sur le marché du travail, tandis que le commissaire pour la migration, les réfugiés et l'intégration (*Integrationsbeauftragte*) aide le gouvernement fédéral à élaborer sa politique d'intégration et à promouvoir la coexistence de tous les résidents allemands et l'intégration des migrants.

La société civile joue un rôle très important dans le processus d'intégration en Allemagne. De nombreuses initiatives civiques aident les migrants dans tous les domaines de la vie, particulièrement depuis l'arrivée d'une vague sans précédent de demandeurs d'asile en 2015 et 2016.

3. Synthèses des rencontres

a. Office fédéral pour les migrations et les réfugiés

L'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés est le principal organisme compétent en matière d'asile, de migration et d'intégration en Allemagne. Il s'agit d'une autorité fédérale qui relève du ministère allemand de l'intérieur. L'Office fédéral est chargé de l'exécution des procédures d'asile et de l'octroi de la protection aux réfugiés, et coordonne parallèlement la promotion de l'intégration à l'échelon fédéral. Grâce à sa présence décentralisée, il entretient un dialogue avec les acteurs œuvrant à la protection des réfugiés et à l'intégration des migrants. La réunion s'est tenue à l'office régional de Munich.

L'Office fédéral est responsable de l'intégration linguistique des migrants. Depuis 2016, il propose deux programmes fédéraux: les cours d'intégration et les cours de langue à finalité professionnelle. Le cours d'intégration est ouvert aux demandeurs d'asile fortement susceptibles de rester, aux demandeurs d'asile proches du marché du travail et aux titulaires d'un permis de séjour. Il se divise en deux parties: un cours de langue et un cours d'orientation, dans lesquels la langue, mais aussi l'histoire, la culture et les valeurs sont enseignées selon des normes communes à l'échelle nationale. Dans le cadre du cours d'orientation, des thèmes tels que la construction de l'état de droit et l'égalité des sexes sont notamment abordés.

L'objectif général du cours d'intégration est de permettre aux immigrants de s'adapter au quotidien en Allemagne. Certains cours d'intégration sont généraux, mais d'autres sont destinés à des groupes cibles particuliers: cours pour les jeunes, les femmes et les parents, cours d'alphabétisation et cours spéciaux pour les personnes handicapées (regroupées selon leur handicap), telles que les personnes sourdes, aveugles, etc. Les cours de langue à finalité professionnelle sont directement liés aux cours d'intégration dans l'objectif de préparer au marché du travail les migrants et les réfugiés qui sont à la recherche d'un emploi. Des cours spéciaux tenant compte des besoins des employeurs et axés sur des secteurs professionnels définis (technique, commercial) sont aussi proposés. Il existe en outre des cours destinés à la reconnaissance professionnelle, notamment pour les médecins.

Certains participants aux cours exercent déjà une activité, et cette situation peut s'avérer problématique lorsque les cours ont lieu durant les heures de travail. Dans ce cas, il est important que les employeurs fassent preuve de compréhension, afin que les participants puissent assister aux cours durant leurs heures de travail. Si les cours ont lieu en entreprise, la situation est plus simple, et la formation peut alors aussi être spécifiquement adaptée au travail. Les cours demandent aux participants un investissement en temps relativement important.

L'Office fédéral organise et finance les cours de langue. Les écoles certifiées par l'Office fédéral sont qualifiées d'«organismes d'intégration» (*Integrationssträger*). Seules ces écoles peuvent proposer les cours d'intégration. Certains établissements sont exclusivement destinés aux cours d'intégration, mais il existe également des universités populaires qui proposent ces cours. Les petits établissements sont plus flexibles.

Un certificat d'autorisation est nécessaire pour prendre part à un cours d'intégration. Ces certificats sont délivrés par différentes administrations (centres pour l'emploi, services des étrangers, Office fédéral) aux immigrés qui remplissent des critères définis. L'un des critères les plus importants est la possession d'un titre de séjour et la possibilité de séjourner durablement en Allemagne.

Collaboration avec des bénévoles: le soutien linguistique de l'État ne peut être assuré que par des organismes officiels d'intégration. Les personnes qui n'ont pas droit au soutien linguistique de l'État peuvent participer aux cours proposés par des bénévoles. Certains programmes de soutien linguistique sont organisés sur base volontaire, généralement avec l'aide d'associations caritatives. Si le niveau B1 n'est pas atteint dans le cadre d'un cours d'intégration, le soutien linguistique organisé sur base volontaire entre alors en jeu.

b. Ministère bavarois de l'intérieur, du sport et de l'intégration

La délégation s'est entretenue avec des représentants des différents services chargés des travaux d'intégration au sein du ministère.

Depuis la précédente mission d'information du CESE, en 2016, la situation a fortement évolué. À cette époque, il était surtout question de l'hébergement des demandeurs d'asile. Depuis lors, la situation s'est améliorée, les activités ont repris leur cours normal et il est à nouveau possible d'élaborer des plans et des mesures stratégiques.

Afin que l'intégration puisse être porteuse de messages positifs, un prix bavarois de l'intégration (*Bayerischen Integrationspreis*), décerné chaque année, a vu le jour. Il vise à récompenser les personnes, les associations, les projets ou les initiatives qui s'investissent de manière efficace pour l'intégration des personnes issues de l'immigration dans la société.

Le ministère a intensifié les travaux d'intégration ces dernières années; les services qui œuvrent pour l'intégration sont désormais au nombre de six, alors qu'il n'en existait qu'un en 2016.

Dans le domaine du travail et de la transmission de valeurs, deux programmes, coordonnés avec l'Office fédéral du travail, ont été créés en 2016. Dans le cadre du programme d'accompagnement à l'emploi «Jobbegleiter», une prise en charge et un soutien sont accordés aux réfugiés afin de les aider à accéder au marché du travail. Les réfugiés peuvent également bénéficier d'une prise en charge individuelle, et les employeurs ayant engagé des réfugiés ont eux aussi droit à un accompagnement. Le second programme est axé sur la formation. Les aides à la recherche de formation (*Ausbildungsakquisiteure*) visitent les établissements d'enseignement professionnel où il est possible de rencontrer les réfugiés soumis à l'obligation de suivre des cours professionnels, afin de transmettre des informations sur le terrain. Ils accompagnent également les réfugiés de manière individuelle. On compte 60 accompagnateurs à l'emploi et 32 aides à la recherche de formation. Si un réfugié exerce déjà un travail, le contact est maintenu pendant encore un an dans le cadre d'un suivi, afin que ce réfugié et son employeur puissent continuer à bénéficier d'un soutien en cas de question ou de problème. Ce suivi est aussi bénéfique pour les employeurs, qui savent qu'ils pourront recevoir de l'aide si nécessaire.

Étant donné que les femmes jouent un rôle essentiel dans le processus d'intégration et que leur désir de s'intégrer est décisif pour que toute la famille parvienne à en faire de même, l'objectif est de les soutenir au maximum dans leurs efforts en ce sens. Le ministère finance des projets accessibles qui touchent les migrantes par l'intermédiaire d'offres pratiques, en lien avec le quotidien. Il propose par exemple un projet qui permet aux femmes n'ayant jamais pris part à un cours de langue de suivre un cours individuel de langue à finalité professionnelle.

En Bavière, la situation en matière de logement est très complexe. Les logements sont onéreux et difficiles à trouver. Un train de mesures en faveur de logements moins coûteux a été mis en place. Il prévoit notamment la mise à la disposition des réfugiés statutaires et de la population locale de nouveaux logements locatifs publics ou financés par des fonds publics.

La question de l'hébergement a connu des évolutions ces dernières années. Les anciens centres de premier accueil ont été transformés en 2018 en centres d'arrivée, de décision et de retour (AnKER). Les demandeurs d'asile doivent y être placés dès leur entrée sur le territoire et jusqu'à la clôture de leur procédure d'asile. Dans un centre d'arrivée, de décision et de retour, différentes administrations collaborent, notamment les services des étrangers, les services d'aide à la jeunesse, l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés, l'Office fédéral du travail et les services de santé. Le niveau de protection particulière nécessaire y est aussi déterminé.

Les cours de langue sont très élaborés. La Bavière estime essentiel que des cours de langue soient proposés à un stade précoce et les organise de manière assez efficace. Le Land propose aussi ses propres cours d'alphabétisation, qui ne sont pas liés aux cours de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés. Les bénévoles s'étant beaucoup investis dans les cours de langue, ils reçoivent également un soutien financier de la part du ministère.

c. Délégué à l'intégration du gouvernement bavarois

La réunion prévue n'ayant pu avoir lieu, la présentation générale des activités du délégué à l'intégration s'est faite par écrit.

Le délégué à l'intégration du gouvernement bavarois est chargé de conseiller et de soutenir le gouvernement en matière de politique d'intégration, de politique d'asile et de politique migratoire. Son service est attaché au ministère bavarois de l'intérieur, du sport et de l'intégration et recommande, sur la base d'un point de vue indépendant, des mesures destinées à l'amélioration de la situation dans laquelle se trouvent les personnes issues de l'immigration. Il collabore ainsi avec l'ensemble des acteurs actifs dans le domaine de l'intégration ainsi qu'avec des scientifiques, dont les sondages, les études et les recherches constituent une précieuse source d'informations.

Les personnes issues de l'immigration, les réfugiés et les aidants peuvent s'adresser au délégué à l'intégration pour toute demande. Celui-ci joue également le rôle d'interlocuteur pour les citoyens qui souhaitent se tourner vers lui pour des propositions ou des préoccupations en matière de politique d'intégration, de politique d'asile et de politique migratoire.

d. Chambre de commerce et d'industrie de Munich et de Haute-Bavière

La Chambre de commerce et d'industrie de Munich et de Haute-Bavière mise avant tout sur l'important pouvoir d'intégration de la formation professionnelle. L'un de ses objectifs est d'amener les jeunes à se former. Les jeunes demandeurs d'asile qui veulent et peuvent suivre une formation et les jeunes titulaires d'une autorisation exceptionnelle au séjour qui sont fortement susceptibles de rester constituent sa priorité.

Le système dual «3+2», également mis en œuvre dès 2016, est toujours appliqué et fonctionne relativement bien. Il se compose de trois années de formation professionnelle dans le cadre d'un système mixte de formation et de travail en entreprise suivies de deux années supplémentaires auprès de l'employeur, auxquelles les migrants peuvent prendre part même si leur demande d'asile est finalement rejetée. Il permet d'accorder une sécurité tant aux réfugiés qu'à leurs employeurs. Néanmoins, étant donné que l'autorisation exceptionnelle au séjour dépend de la décision du service des étrangers compétent et peut aussi être retirée, cette sécurité n'est absolue ni pour les réfugiés concernés ni pour leurs employeurs.

La délégation a été informée de la disposition des entreprises bavaroises à embaucher des apprentis issus de l'immigration. L'expérience a prouvé qu'ils constituent une main-d'œuvre qualifiée de qualité. La Bavière fait en outre face à une importante pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

La mise en œuvre du projet d'accompagnement à l'emploi pour les réfugiés a déjà donné lieu à de très bonnes expériences (voir ci-dessus). Il s'agit d'un projet de soutien du gouvernement bavarois, pour lequel des structures ont également été mises en place par la Chambre de commerce et d'industrie. La tâche consistait tout d'abord à déterminer les entreprises ayant besoin d'informations sur les réfugiés, puis de constituer des réseaux avec les structures bénévoles créées entre 2015 et 2016 et les cercles d'entraide qui maintiennent le contact avec les réfugiés. Il s'agit d'une structure d'encadrement pour les réfugiés et les entreprises.

Aujourd'hui, le manque de structures qui se présentait en 2016 a été comblé. Les responsables politiques ont réagi face aux besoins de l'économie. Toutefois, les structures ne sont toujours ouvertes qu'aux personnes fortement susceptibles de rester.

Le défi colossal que représente la langue a été mis en évidence. Les entreprises ont aussi sous-estimé cet aspect au départ, mais ont depuis lors reconnu l'importance de l'acquisition de la langue. L'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés propose des cours de langue à finalité professionnelle, mais ce n'est pas suffisant. Il est nécessaire de renforcer la transparence des types de cours de langue disponibles selon le lieu et d'en élargir l'offre. Les entreprises entendent souvent que le financement de ces cours et le dégageant de personnel relèvent de leur responsabilité. Pour les moyennes entreprises, embaucher un réfugié ou un migrant constitue déjà en soi un effort supplémentaire. En effet, il serait plus simple pour elles de travailler avec des employés qui maîtrisent la langue allemande et connaissent la région. Il est impossible, pour les plus petites entreprises, de supporter les coûts supplémentaires qu'engendrerait l'organisation de cours de langue. Les petites et moyennes entreprises ont besoin de soutien à cet égard.

Aujourd'hui encore, les conditions du droit d'asile sont restrictives et varient fortement d'une région à l'autre. La bureaucratie et le manque de transparence qui y sont liés constituent un lourd fardeau. Deux obstacles administratifs majeurs découlent de la loi sur la migration de la main-d'œuvre qualifiée: la procédure d'obtention de visa, qui est très longue (un an au minimum), et la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, qui manque de transparence et ne permet pas de prédire si la personne concernée sera véritablement autorisée à rester en Allemagne.

Cette loi exige la mise à disposition du contrat de travail, à laquelle les entreprises s'opposent, puisqu'elles ne peuvent véritablement savoir si la procédure aboutira, ni combien de temps elle prendra. La Bavière fait face à une importante pénurie de main-d'œuvre qualifiée, et les entreprises exigent une procédure plus transparente, moins bureaucratique et accélérée pour l'embauche de main-d'œuvre qualifiée étrangère.

e. Confédération allemande des syndicats (DGB)

Les syndicats possèdent une longue expérience en ce qui concerne les travailleurs d'origines très variées. En Allemagne, l'immigration a connu différentes phases: dans les années 1950-1960, nombre de travailleurs immigrés sont arrivés sur le territoire allemand et une grande partie d'entre eux y sont ensuite restés. Ces immigrés étant nombreux à travailler dans de grandes entreprises, ils étaient également actifs au sein des syndicats. Durant bien des décennies, les syndicats ont disposé de groupes de travail et de structures de conseil pour les migrants. Ces structures ont pour la plupart été dissoutes voici quelque temps, les syndicats estimant que l'intégration s'était si bien déroulée que cette mise à disposition de conseils en langue maternelle n'était plus nécessaire.

Dernièrement, plusieurs arguments en faveur de ces structures de conseil pour les réfugiés ont refait leur apparition. En 2015, alors que de très nombreux réfugiés rejoignaient l'Allemagne, la DGB et d'autres syndicats ont adopté sans tarder une position explicite: ces personnes étaient les bienvenues et devaient être intégrées au marché du travail dans les plus brefs délais.

La DGB a mis en place deux projets de soutien aux migrants et aux réfugiés. Le projet «Mobilité équitable» (*Faire Mobilität*) aide les travailleurs mobiles originaires d'États membres d'Europe centrale ou de l'Est à bénéficier de salaires et de conditions de travail équitables sur le marché du travail allemand. Le projet «Intégration équitable» (*Faire Integration*) est un service national de conseil en matière de droits sociaux et de droits du travail pour les réfugiés et les autres migrants originaires de pays tiers. Ces projets sont soutenus par le ministère du travail.

La délégation a été informée du fait que l'intégration se déroule relativement bien dans les entreprises. La part de réfugiés trouvant un emploi est en hausse. En quatre ans, environ 55 % des réfugiés ont pu intégrer le marché du travail. Il est désormais normal que les réfugiés fassent partie du marché du travail. Ce n'était pas le cas quatre ans auparavant.

Le caractère extrêmement restrictif des règles juridiques constitue toutefois un problème majeur. Ces règles ne sont pas transparentes et nombre d'entre elles restent plus axées sur le rejet que sur l'intégration, notamment en matière de reconnaissance des qualifications.

Le régime «3+2» constitue un projet d'intégration à long terme. Les partenaires sociaux estiment qu'il s'agit d'une mesure judicieuse. Néanmoins, ce système n'est qu'une possibilité, et non une obligation, et dépend énormément des décisions qui sont prises par les services des étrangers. Ces décisions sont très variables, et l'approbation de la règle du «3+2» n'est jamais garantie. Une incertitude pèse dès lors sur les entreprises de formation, qui ne savent pas si cette règle demeurera valable ou si les jeunes seront tenus de partir.

f. Table ronde avec les organisations non gouvernementales

Participants: l'association lagfa bayern e. V., le Conseil bavarois pour les réfugiés (*Bayerischer Flüchtlingsrat*), l'association VIA Bayern – Verband für Interkulturelle Arbeit e. V., la société Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH, le réseau bavarois de conseil et d'insertion sur le marché de l'emploi pour les réfugiés (*Bayerische Netzwerk für Beratung und Arbeitsmarktvermittlung für Flüchtlinge*), l'association InitiativGruppe Interkulturelle Bildung und Begegnung e. V., le sommet de la Bavière orientale en matière d'asile, le mouvement unserVETO, l'association Johanniter-Unfall-Hilfe e. V., la société SchlaU-Werkstatt für Migrationspädagogik gGmbH, la Croix-Rouge bavaroise, l'organisation Caritas de Bavière, le centre de volontariat d'Augsbourg (*Freiwilligen-Zentrum Augsburg*), l'agence de volontariat Tatendrang München, l'académie de formation philosophique et de dialogue sur les valeurs (*Akademie für Philosophische Bildung und WerteDialog*) et l'association Katholische Erwachsenenbildung Deutschland – Bundesarbeitsgemeinschaft e. V.

Le rôle crucial que les organisations non gouvernementales (ONG) ont joué ces dernières années dans le bon déroulement de l'intégration a été mis en évidence. Ces organisations demandent une meilleure reconnaissance de la base. La société civile est l'acteur qui se charge de l'intégration sur le terrain, et il est essentiel de reconnaître son travail. Les ONG ont toutefois l'impression de ne pas être suffisamment prises en considération. Elles demandent à prendre part aux débats et aux décisions, étant donné que ce sont elles qui assurent les travaux d'intégration sur le terrain et connaissent les réalités pratiques.

L'année 2016 a été marquée par un enthousiasme particulièrement vif. De nombreuses personnes se sont engagées en tant que bénévoles et ont apporté leur aide. Depuis lors, la situation a changé. Les cercles d'entraide se sont considérablement rétrécis, et la volonté des bénévoles s'amenuise. L'évolution de la politique de rejet constitue aussi l'une des causes de ces changements. Selon les ONG, ces dernières années ont été marquées par une profonde transformation à cet égard. Les ONG estiment que ces problèmes ne sont pas d'origine économique, mais plutôt politique. Une grande partie de ce qui avait été créé ces dernières années est actuellement laminée pour des raisons politiques. Ce phénomène complique les travaux des ONG et compromet la situation et les perspectives des migrants et des réfugiés.

Fondamentalement, l'intégration est une réussite en Bavière, et la collaboration avec l'État s'est elle aussi relativement bien déroulée jusqu'à présent. Les ONG reconnaissent que l'État et les institutions ont beaucoup accompli ces dernières années, mais estiment qu'un cadre d'intégration contraignant est nécessaire pour garantir la durabilité de ce système et éviter que les changements de conditions politiques ne provoquent un retour de bâton. Il est essentiel que les structures existantes soient soutenues de manière durable et viable.

La collaboration entre les acteurs participants s'est améliorée, mais d'autres progrès sont encore possibles. Ainsi, une plus grande coordination est nécessaire aux niveaux régional, national et européen.

Les ONG ont souligné qu'il convient d'élargir l'autorisation exceptionnelle au séjour pour une formation dans le cadre du régime «3+2» et de lui accorder une véritable valeur, afin que le réfugié et son employeur puissent être sûrs que cette autorisation ne sera pas revue au cours des cinq ans. L'autorisation exceptionnelle au séjour pour une formation dans le cadre du régime «3+2» n'est pas un instrument juridique, ce qui signifie que les personnes concernées ne disposent d'aucune assurance à cet égard et que l'autorisation peut être retirée. Il conviendrait de veiller à ce que les participants ayant terminé le programme avec succès obtiennent également une autorisation de séjour.

Des postes existent pour les migrants et les réfugiés sur le marché du travail, mais la situation est compliquée par de nombreuses règles et restrictions juridiques, ce qui dissuade les employeurs d'embaucher des réfugiés, puisqu'il est plus simple de ne pas le faire. Les règles générales devraient être simplifiées.

Plus de 50 % des réfugiés ont intégré le marché du travail ces quatre dernières années, ce qui représente une évolution positive. Les réfugiés qui ne peuvent pas travailler ni prendre part à un cours de langue constituent toutefois un groupe particulièrement problématique. Il s'agit en général de personnes originaires de pays considérés comme sûrs et qui sont peu susceptibles de rester.

La situation des femmes est épineuse. En principe, la plupart d'entre elles sont exclues des mesures d'intégration, car le manque de structures d'accueil pour enfants les empêche de participer à des cours. Il est donc nécessaire de veiller à ce que les femmes bénéficient en tout premier lieu de ces mesures de soutien.

Les centres d'arrivée, de décision et de retour suscitent des critiques de la part des ONG, dès lors qu'ils entraînent l'isolement des réfugiés. Un long séjour dans ces centres rend par la suite l'intégration difficile. Certaines personnes vulnérables ne sont pas identifiées en raison de leur placement dans ces centres, où elles ne bénéficient pas de conditions adaptées.

La nécessité de renforcer la participation des migrants aux questions qui ont une incidence sur leur vie a été mise en évidence. Il est important de ne pas discuter des migrants, mais plutôt de discuter avec les migrants. Il conviendrait d'avoir pour objectif une plus grande participation des réfugiés et des migrants. La mise en place de structures permettant aux migrants de se représenter eux-mêmes est nécessaire.

Un projet interculturel adressé à la société d'accueil et encourageant la formation à la démocratie et aux valeurs a été présenté aux participants. Il y a lieu de créer des possibilités de rencontre. Ainsi, dans une école, les enseignants, les parents des enfants allemands, les parents des enfants réfugiés et les enfants eux-mêmes se réuniraient autour d'une table afin de discuter ensemble de sujets en tout genre.

Les participants se sont en outre vu présenter un projet scolaire destiné aux réfugiés mineurs non accompagnés qui se trouvent dans des centres d'accueil et n'ont pas d'autre possibilité de fréquenter une école. Les vacances scolaires, par exemple, peuvent constituer un problème pour ces enfants, puisqu'ils vivent dans des centres d'hébergement et n'ont aucune activité durant cette période.

Les ONG ont souligné que les ressources financières disponibles ont augmenté par rapport à 2016, mais que les conditions d'utilisation de ces fonds de soutien sont particulièrement complexes et bureaucratiques. Il existe des organismes d'intégration reconnus, qui reçoivent le soutien de l'État. Les ONG critiquent entre autres l'obligation d'avoir en partie recours à des fonds propres, lesquels sont insuffisants. Elles demandent une réduction de cette part de fonds propres. La demande de financement de l'Union est tellement complexe que les organisations y renoncent généralement. La charge administrative liée à ces projets est écrasante. Si les ONG introduisent une demande pour obtenir ces fonds, c'est par exemple dans le but de nouer des contacts avec des réseaux internationaux.

g. Hilfe von Mensch zu Mensch

Hilfe von Mensch zu Mensch e. V. est une organisation humanitaire qui se définit comme une association pour les migrants et les réfugiés, mais aussi comme une association culturelle. Sa fondatrice, Sadija Klepo, est née en Bosnie-Herzégovine et est arrivée en tant que réfugiée en Allemagne en 1992. Elle a elle-même, toujours en tant que réfugiée, pris l'initiative de lancer des actions de soutien, qui ont finalement donné naissance à l'association d'utilité publique «Hilfe von Mensch zu Mensch e. V.». Les activités dans le domaine de la migration sont réalisées par les 300 collaborateurs de l'association accompagnés de nombreux bénévoles.

L'association possède un centre linguistique qui propose des cours d'intégration, d'alphabétisation et d'allemand, mais aussi une garderie, ainsi que la possibilité de passer les examens des niveaux A1 à C1. Elle offre également des conseils aux réfugiés et en matière d'intégration, afin de soutenir ceux-ci et leurs familles. Le conseil en matière de migration accorde une aide aux migrants adultes. Les mères migrantes bénéficient elles aussi d'une aide grâce aux crèches.

Pour une intégration réussie, il est avant tout nécessaire de sortir les réfugiés et les migrants de l'isolement. L'association crée des espaces de rencontre et favorise la symbiose entre différentes cultures, afin de permettre une intégration effective des réfugiés. Les centres d'arrivée, de décision et de retour sont plutôt mal perçus, étant donné qu'ils accentuent l'isolement et la ségrégation des réfugiés, ce qui nuit par la suite à leurs possibilités d'intégration.

Les cours de langue de l'association Hilfe von Mensch zu Mensch e. V. sont accessibles à tous les réfugiés et migrants. Il ne s'agit pas de cours de langue officiels, mais de cours organisés par des bénévoles. Les participants y acquièrent les compétences linguistiques nécessaires pour communiquer afin de trouver leurs marques au quotidien. Ces cours sont destinés aux réfugiés et aux migrants qui ne sont pas reconnus et n'ont pas droit au soutien linguistique de l'État par l'intermédiaire de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés.

Depuis 2015, l'accès des réfugiés au marché du travail s'est considérablement amélioré, mais les structures nécessaires à cet accès ne fonctionnent pas encore de manière à ce que les droits prescrits par la loi (le droit à l'éducation) soient eux aussi véritablement appliqués. Un fossé subsiste entre la loi et son application. Les règles sont importantes, mais elles ne constituent pas une fin en soi, et elles doivent servir à la société.

h. Condrobs

L'organisation Condrobs est une association qui compte 70 centres. Elle ne travaille pas uniquement avec des réfugiés, mais aussi avec de nombreux autres groupes, tels que des personnes handicapées, des personnes âgées, des enfants et des jeunes à risque, etc. La délégation du CESE a visité les centres de prise en charge pour mineurs et jeunes non accompagnés originaires de pays tiers. Ces centres avaient déjà fait l'objet d'une visite dans le cadre de la mission d'information de 2016.

Entre 2015 et 2016, la situation était très chaotique. Le mois de septembre 2015, durant lequel 2 000 mineurs non accompagnés sont arrivés, a été le plus difficile. Chaque jour s'ajoutaient entre 200 et 300 jeunes à prendre en charge. La situation s'est désormais stabilisée, et les activités ont repris leur cours normal.

Ce centre, qui compte 62 places, est le plus grand de l'association. Il comprend en outre 42 logements pour étudiants. L'intégration commence d'emblée, et les jeunes réfugiés peuvent partager leur quotidien avec les étudiants, passer leur temps libre ensemble, nouer des amitiés et recevoir de l'aide pour leurs travaux scolaires. Les étudiants participent à l'accueil, donnent des cours de langue et sont formés pour prendre en charge les mineurs. L'objectif est de rendre ces jeunes réfugiés indépendants et de les accompagner vers une vie autonome.

L'incertitude des jeunes quant à leur avenir a été soulignée comme un problème majeur. Le risque d'être expulsé à tout moment suscite énormément de frustration et de peur. Condrobs attire également l'attention sur le problème qui réside dans le fait, que les décisions d'approbation du régime «3+2» varient en fonction des différents responsables des services des étrangers. Cette situation empêche les réfugiés de trouver une stabilité.

L'association Condrobs a également mis en évidence la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Bavière (notamment de bouchers, de poseurs de revêtement de sol, d'infirmiers, d'artisans, etc.) et souligné que de nombreuses entreprises sont à la recherche d'apprentis. Condrobs maintient le contact avec les employeurs et contribue à la résolution des difficultés (malentendus interculturels, questions juridiques). Elle libère ainsi les entreprises ayant beaucoup de doutes d'une partie de la charge qui pèse sur elles.

Les procédures sont aujourd'hui plus professionnelles qu'il y a quatre ans, et certaines structures ont été mises en place depuis lors. À l'époque, tout était fait avec beaucoup d'engagement, mais sans système professionnel. Les connexions avec différents autres acteurs se sont considérablement intensifiées.

4. Conclusions et recommandations

Ces dernières années, les travaux d'intégration en Bavière se sont nettement renforcés et systématisés. Au niveau de l'État, des structures nécessaires ont été créées et plusieurs projets d'intégration ont été lancés.

Le soutien linguistique de l'État joue un rôle important dans le processus d'intégration. Il existe deux programmes fédéraux: les cours d'intégration et les cours de langue à finalité professionnelle. Un cours d'intégration se divise en deux parties: un cours de langue et un cours d'orientation, où la langue, mais aussi l'histoire, la culture et les valeurs sont enseignées selon des normes communes à l'échelle

nationale. Les cours de langue à finalité professionnelle sont directement liés aux cours d'intégration, et leur objectif est de préparer au marché du travail les migrants et les réfugiés qui sont à la recherche d'un emploi.

Le gouvernement bavarois a mis en place le programme de soutien «Jobbegleiter für Flüchtlinge», un dispositif d'accompagnement à l'emploi pour les réfugiés. Dans le cadre de ce programme, une prise en charge et un soutien sont accordés aux réfugiés afin de les aider à accéder au marché du travail. Un second programme est axé sur la formation. Les aides à la recherche de formation se rendent dans les établissements d'enseignement professionnel où il est possible de rencontrer les réfugiés soumis à l'obligation de suivre des cours professionnels, afin de transmettre des informations sur le terrain et de prendre en charge les réfugiés de manière individuelle. Ces programmes se déroulent généralement bien et les acteurs qui y participent sont satisfaits des résultats.

La Bavière applique encore le régime «3+2», composé de trois années de formation professionnelle dans le cadre d'un système mixte de formation et de travail en entreprise suivies de deux années supplémentaires auprès de l'employeur, auxquelles les migrants peuvent prendre part même si leur demande d'asile est finalement rejetée. Tous les acteurs estiment que le régime de formation «3+2» est une mesure judicieuse. Néanmoins, les partenaires sociaux et les ONG ont mis en évidence la possibilité que l'autorisation exceptionnelle au séjour pour une formation soit retirée, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un instrument juridique et qu'elle dépend de la décision du service des étrangers compétent. Les réfugiés concernés et leurs employeurs font donc face à une incertitude. Le CESE recommande d'unifier la procédure de décision dans le cadre du régime «3+2» afin de réduire l'incertitude à laquelle sont confrontés les réfugiés et les employeurs concernés.

Des postes existent pour les migrants et les réfugiés sur le marché du travail, mais leur embauche est compliquée par de nombreuses règles et restrictions juridiques. Deux obstacles administratifs découlent de la loi sur la migration de la main-d'œuvre qualifiée: la procédure d'obtention de visa, qui est très longue (un an au minimum) et la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, qui manque de transparence et ne permet pas de prédire si la personne sera autorisée à rester en Allemagne. Le CESE préconise la mise en place d'une procédure plus transparente, moins bureaucratique et accélérée pour l'embauche de main-d'œuvre qualifiée étrangère.

Les réfugiés non autorisés à prendre part aux cours d'intégration de l'État constituent un groupe problématique. Il s'agit en général de personnes originaires de pays considérés comme sûrs et qui sont peu susceptibles de rester. Dans ce contexte, les ONG proposant des cours de langues et une prise en charge à ces réfugiés jouent un rôle essentiel. Pour ce faire, elles sont en partie soutenues par l'État.

Les ONG et les partenaires sociaux reconnaissent que l'État et les institutions ont beaucoup accompli ces dernières années, mais estiment qu'un cadre d'intégration contraignant est nécessaire pour garantir la durabilité de ce système et éviter que les changements de conditions politiques ne provoquent un retour de bâton.

La collaboration entre les acteurs participants s'est améliorée, mais d'autres progrès sont encore possibles. Des réseaux de coopération et d'échange ont été créés, mais une plus grande coordination entre les acteurs pourrait également être utile.

Le rôle des ONG dans l'intégration des migrants et des réfugiés demeure capital. Celles-ci offrent un filet de sécurité aux réfugiés et aux migrants qui ne sont pas autorisés à bénéficier des mesures de soutien de l'État et contribuent fortement à l'amélioration des possibilités d'intégration de ces personnes. Les ONG ont toutefois l'impression que leur travail n'est pas suffisamment reconnu. Le CESE préconise une plus grande participation des ONG aux débats et aux décisions en tant que partenaires, étant donné que ce sont elles qui assurent les travaux d'intégration sur le terrain et qu'elles connaissent les réalités pratiques.



Comité économique
et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2020-82-FR

www.eesc.europa.eu

© Union européenne, 2020

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Print
QE-02-20-612-FR-C
ISBN 978-92-830-4955-5
doi:10.2864/30256

Online
QE-02-20-612-FR-N
ISBN 978-92-830-4954-8
doi:10.2864/017793

FR