



© Route55 / Shutterstock.com

# Missions d'information du CESE sur la situation des réfugiés Le point de vue des organisations de la société civile



RAPPORT DE MISSION – ALLEMAGNE  
7 ET 8 JANVIER 2016



*Comité économique et social européen*

## Rapport de mission – Allemagne – 7 et 8 janvier 2016

*En décembre 2015 et en janvier 2016, des délégations du CESE se sont rendues dans onze États membres de l'UE pour rencontrer les organisations de la société civile travaillant avec les migrants, afin d'identifier les problèmes, les besoins, les échecs, les réussites et les bonnes pratiques des différents acteurs dans l'actuelle crise des réfugiés, le but final étant d'apporter une contribution utile à l'élaboration des politiques de l'UE. La délégation en Allemagne était composée de MM. Jukka AHTELA (Finlande, groupe des employeurs), Peter SCHMIDT (Allemagne, groupe des travailleurs) et Krzysztof BALON (Pologne, groupe des activités diverses), soutenus par M. Johannes KIND, du secrétariat du CESE. Elle a visité des installations et rencontré différents acteurs à Passau et Munich les 7 et 8 janvier 2016.*

### 1. Conclusions

Les autorités fédérales et régionales compétentes n'ont pas apporté de réponse adéquate à l'arrivée massive de migrants en 2014 et 2015. C'est grâce aux bénévoles, aux donateurs, aux organisations de la société civile, à la police fédérale et aux collectivités locales que le chaos a pu être évité et que l'accueil des migrants se déroule de manière relativement correcte. Les bourgmestres (maires) de Passau et de Munich sont allés au-delà de leurs compétences et de leur mandat afin de combler le vide laissé par les autorités nationales et régionales, tandis que la société civile a joué et continue de jouer un rôle essentiel. Les villes de Passau et Munich ont accumulé des dettes importantes pour financer leurs efforts.

Plus d'un million de migrants sont arrivés en Allemagne en 2015, et ils continuent d'arriver en grand nombre (Passau a enregistré à elle seule un pic de 8 000 arrivées sur une seule journée le 26 octobre 2015, les arrivées s'élevant à environ 2 000 par jour début janvier 2016). Les autorités allemandes et autrichiennes se sont accordées de manière informelle sur une capacité de 3 600 migrants par jour arrivant en bus en provenance d'Autriche. Les institutions, les organisations de la société civile et les bénévoles agissent à la limite de leurs capacités et s'attendent à des difficultés lorsque le nombre de migrants repartira à la hausse avec l'amélioration des conditions météorologiques, tandis que le nombre de bénévoles diminue avec le temps.

Les formations linguistiques, les structures d'accueil pour les enfants, la scolarisation et le travail sont essentiels à l'intégration des migrants. L'intégration des enfants et des mineurs dans les structures d'accueil et les établissements scolaires est capitale pour l'intégration de leur famille. Le soutien considérable dont bénéficient les mineurs non accompagnés au titre de la législation témoigne de l'importance et de l'utilité des formations linguistiques, des cours d'intégration, de la scolarisation et de l'éducation professionnelle ainsi que du parrainage.

La Bavière applique un régime de facto appelé «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. Ce système offre une sécurité à la fois au migrant et à son employeur et rentabilise l'investissement en temps et en argent.

## 2. Synthèses des rencontres

### a) **Centre d'hébergement de réfugiés de Salzweg, dans l'arrondissement de Passau, géré par l'administration de l'arrondissement au nom du gouvernement régional – rencontre avec Caritas, des bénévoles locaux et des travailleurs du secteur public en présence de médias locaux**

Dans un contexte de résistance initiale des représentants locaux et des citoyens, un centre d'hébergement de réfugiés a été ouvert dans le centre-ville, avec le soutien d'une initiative locale mise en place par des citoyens actifs. Salzweg compte quelque 7 000 habitants et abrite environ 300 demandeurs d'asile, logés dans le centre d'hébergement ainsi que dans des maisons et appartements situés ailleurs dans la ville. Le centre est géré par l'administration de l'arrondissement (2 employés). Caritas assure la fourniture de conseils aux migrants (une personne à mi-temps), tandis que les cours de langue, les programmes d'intégration et le soutien logistique s'appuient dans une large mesure sur l'aide de bénévoles locaux. Caritas, dont les frais de personnel standard sont remboursés à 80 % par le gouvernement régional (mais qui offre des rémunérations supérieures à ces frais standard, ce qui porte à 63 % le taux de remboursement de ses frais de personnel), n'est pas en mesure de fournir des conseils aux migrants dans tous les centres actuellement en fonctionnement dans la région dont il a la charge.

### b) **Centre d'hébergement d'urgence de réfugiés de Lindau, géré par la ville de Passau – rencontre avec des représentants de la ville de Passau, des médias locaux et des réfugiés**

Le centre, géré par la ville de Passau, héberge des migrants ayant fait l'objet d'un enregistrement préalable par la police fédérale et qui attendent l'enregistrement en bonne et due forme de leur demande d'asile auprès du bureau bavarois de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés (BAMF), situé à Deggendorf. Chaque ville et chaque arrondissement peuvent être obligés à fournir 200 places; ce centre héberge actuellement 300 personnes et peut accueillir jusqu'à 400 migrants. Les migrants sont hébergés pendant un à deux mois; 50 à 100 d'entre eux arrivent chaque mois après leur enregistrement préalable par la police fédérale et un nombre équivalent quittent le centre en vue d'un enregistrement de leur demande d'asile. Ce système s'inscrit dans un contexte où 1 000 à 2 000 migrants arrivent quotidiennement à Passau, au rythme de 100 par heure (deux bus en provenance d'Autriche), pour un total de 3 000 arrivées quotidiennes pour la Bavière, répartis en bus et en train vers d'autres centres d'hébergement d'urgence dans toute l'Allemagne. Les coûts de fonctionnement du centre sont remboursés par le gouvernement régional (à l'exception des frais de personnel). Le centre est géré par un service de sécurité dans le cadre duquel se relaient deux équipes de travail; l'un des membres du personnel parle arabe. La nourriture est fournie par un service de restauration (deux repas chauds et un repas à base de pain).

### c) **Gare ferroviaire de Passau, gérée par la police fédérale avec l'appui de bénévoles – rencontre avec la police fédérale et des bénévoles**

Au début de la crise des réfugiés, les migrants arrivaient en train à Passau à un rythme d'environ 2 000 entrées par jour (plus de 8 000 lors du pic atteint le 26 octobre 2015); ils y étaient enregistrés par la police fédérale et recevaient le soutien de bénévoles s'étant présentés spontanément. Depuis que

l'Allemagne et l'Autriche ont convenu que les migrants ne seraient plus acheminés que par bus [voir le point d) de la procédure actuelle], la gare ferroviaire ne sert plus actuellement que pour le transport de migrants vers le bureau bavarois de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés (BAMF) de Deggendorf et pour la répartition des migrants dans toute l'Allemagne. Plusieurs fois par jour, les migrants arrivant au moyen d'une douzaine de bus après l'enregistrement de leur demande d'asile à Deggendorf sont placés dans le train avec l'aide de la police fédérale. La police emploie 38 personnes à cette fin, au nom du BAMF, qui ne dispose pas des ressources en personnel suffisantes.

Les bénévoles, sans organisation formelle à l'exception d'une fiche de travail remplie spontanément, veillent à ce qu'une aide soit fournie aux migrants (y compris une assistance médicale, si nécessaire) lors du délai d'attente à l'extérieur, qui peut atteindre une heure et demie. Cinq à six bénévoles sont présents par période de travail. L'intégralité des aliments et boissons distribués à la gare proviennent de dons, mais les migrants reçoivent également de la part des autorités de quoi se nourrir durant le voyage. Le niveau des dons et des activités bénévoles est en recul.

#### **d) Centre de contrôle préalable de la Danziger Straße à Passau, premier enregistrement des migrants par la police fédérale – rencontre avec la police fédérale**

Le centre de contrôle préalable remplace les contrôles traditionnellement effectués à un point de passage frontalier. Les migrants arrivent d'Autriche par bus au rythme de deux bus par heure, en accord avec les autorités autrichiennes. Ceux qui veulent introduire une demande d'asile en Allemagne sont enregistrés (empreintes digitales, fouille corporelle, questionnaire, vérification que le migrant n'a pas déjà été enregistré en Allemagne – aucune vérification par rapport au système européen). Les migrants souhaitant introduire une demande d'asile ailleurs, originaires de pays où ils ne courent aucun risque de persécution ou dont la demande a déjà été refusée en Allemagne sont renvoyés en Autriche (ils sont susceptibles de revenir déposer une demande d'asile en Allemagne dans les jours qui viennent). Cette procédure est en vigueur depuis le 8 décembre 2015, et quelque 3 000 migrants avaient été renvoyés en date du 7 janvier 2016. Auparavant, il n'était pas possible de renvoyer les migrants en Autriche, et la Slovénie n'accepte toujours pas (en date du 7 janvier) de récupérer des migrants. Les familles ne sont jamais séparées; ainsi, lorsque des cas de maladie infantile infectieuse sont détectés dans l'une des installations en aval, les familles possédant un enfant en dessous d'un certain âge ne sont pas envoyées dans ce centre. Une fois enregistrés, les migrants sont envoyés en train à Deggendorf (bureau bavarois du BAMF) ou renvoyés par bus en Autriche.

La police est assistée par des bénévoles qui viennent en aide aux migrants – voir le point f), «Passau verbindet».

#### **e) Ville de Passau – rencontre avec des représentants de la ville de Passau**

Face à l'afflux quotidien de milliers de migrants depuis 2014 – entre octobre et décembre 2015, 300 000 migrants sont arrivés à Passau –, la ville a dû prendre elle-même l'initiative, par devoir humanitaire et pour permettre à la vie des citoyens de reprendre un cours normal. Pour ce faire, elle a pu s'appuyer sur les mécanismes efficaces mis en place lors des inondations qui l'avaient touchée quelques années auparavant. Parmi ceux-ci: l'arrivée spontanée de bénévoles, l'autonomie et l'absence de chaîne hiérarchique, et la mobilisation du personnel de la ville et de budgets additionnels pour

lesquels un remboursement n'est pas encore assuré. Passau fait intervenir ses représentants élus, de l'échelon local à l'échelon européen (table ronde de Passau/Passauer Runde). Les migrants sont répartis équitablement en Allemagne, à l'exception des mineurs non accompagnés, qui sont pris en charge par les communes frontalières.

**f) Passau verbindet – rencontre avec les bénévoles qui apportent une aide aux migrants dans le centre de contrôle préalable de la Danziger Straße**

L'initiative «Passau verbindet» («Passau crée des liens») est née du soutien spontané qui s'est manifesté à l'université de Passau lors des inondations de 2013. Elle compte une dizaine de coordonnateurs qui aident les bénévoles à s'organiser et à jouer un rôle d'interface avec la police fédérale. Les coordonnateurs fournissent des orientations, définissent les exigences, acceptent les inscriptions personnelles via Facebook (indispensables pour pouvoir accéder aux secteurs contrôlés par la police), organisent des rotations (pour lesquelles le nombre de bénévoles est en baisse) et activent un système d'alertes par SMS lorsque des bénévoles supplémentaires sont nécessaires (en particulier la nuit). Les volontaires, composés pour moitié d'étudiants, distribuent de la nourriture, de l'eau et du thé chaud et ont également fourni, initialement, des aliments pour bébé et une aide médicale. L'initiative a commencé par des activités visant à instaurer la confiance entre les bénévoles et la police fédérale, qui s'est ensuite largement appuyée sur ceux-ci dans un premier temps avant de reprendre progressivement les choses en main. Sans ces bénévoles, il n'y aurait plus aujourd'hui de distribution de thé chaud, d'espace de dessin pour les enfants et de culture d'accueil, ni de possibilité pour les citoyens d'entrer en contact avec les migrants. Les bénévoles organisent également des activités à long terme pour les migrants qui restent sur place, telles que des dîners de bienvenue, des activités sportives avec les réfugiés et des parrainages.

**g) Chambre de commerce et d'industrie de Munich et de Haute-Bavière – rencontre avec des représentants de la Chambre en son siège principal**

Les chambres de commerce et d'industrie, auxquelles toute entreprise est tenue de s'affilier, sont chargées de la formation professionnelle des apprentis dans le système allemand de formation en alternance, qui allie séjours en entreprise et cours dans un établissement scolaire. Durant la crise des réfugiés, les entreprises ont fourni une aide humanitaire et mobilisé du personnel. À plus long terme, elles investissent dans l'éducation et la qualification des migrants, qui sont essentielles à leur intégration et à la prévention des conflits sociaux. La Bavière a fait passer à 21 ans l'âge de la scolarisation obligatoire, permettant la mise en place, pour les jeunes migrants âgés de 16 à 21 ans, de programmes d'intégration axés sur des cours de deux ans, dont des cours d'allemand et de formation professionnelle. La Bavière compte quelque 40 000 migrants de 18 à 21 ans, et Munich abrite à elle seule 8 000 mineurs non accompagnés. Dans le même temps, quelque 10 000 places sont vacantes en Bavière dans le système de formation en alternance.

La Bavière applique un régime de facto appelé «3+2», composé de trois années de formation professionnelle dans le cadre de ce 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. Pour participer au programme, les migrants doivent être originaires d'un pays considéré comme non sûr. Avant la mise en place

de ce régime «3+2», les demandeurs d'asile bénéficiaient de périodes de tolérance d'une durée comprise entre quatre semaines et plusieurs mois. Les migrants suivant une formation en entreprise reçoivent un soutien de leur employeur pour l'apprentissage de la langue et, s'ils participent au système de formation en alternance, ils bénéficient en parallèle d'une formation linguistique fournie par la Chambre de commerce et d'industrie. Les chambres de commerce de Bavière investissent 8 millions d'EUR par an dans les cours de langue destinés aux migrants, ce qui suscite la controverse au sein des chambres allemandes. Elles fournissent également des conseils aux entreprises pour les questions d'asile, de logement et de formation linguistique.

**h) Condrobs – rencontre avec des représentants de Condrobs dans leur centre d'hébergement partagé situé au n° 144 de la Kistlerhofstraße**

Condrobs, qui assure la prise en charge de mineurs, a élargi ses services aux mineurs non accompagnés originaires de pays tiers. Les mineurs non accompagnés reçoivent le même soutien que les autres mineurs pris en charge par les pouvoirs publics, dont la responsabilité incombe aux communes (y compris sur le plan financier). Il s'agit d'un soutien exhaustif sur le plan des ressources humaines et financières, le ratio étant d'un membre du personnel pour six mineurs. Les mineurs non accompagnés sont généralement plus autonomes que les autres mais nécessitent des formations linguistiques et autres plus poussées et un plus grand soutien psychologique, étant donné qu'ils sont souvent traumatisés par la séparation d'avec leur famille et par leurs conditions de voyage. Les filles constituent une minorité de 10 à 15 % et souffrent généralement de traumatismes plus graves que les garçons. Le nombre de mineurs non accompagnés a explosé, passant d'environ 500 en 2013 à quelque 5 000 en 2015, ce qui dépasse les capacités des établissements. Le projet assure le logement et la prise en charge des mineurs non accompagnés, qui partagent les installations avec des étudiants sélectionnés en raison de leur expérience avec des pays en développement. Les mineurs et les étudiants vont à l'école ou à l'université durant la semaine et partagent leurs activités en soirée et durant les week-ends. Les étudiants travaillent à l'accueil, assurent une formation linguistique et seront progressivement formés à la prise en charge.

**i) Caritas – rencontre avec des représentants de Caritas Bavière**

Caritas fournit des conseils aux migrants sur les questions sociales et d'asile durant le traitement de leur demande d'asile – qui peut prendre de plusieurs semaines à plus de dix ans –, de la même manière que dans le centre d'hébergement que la délégation a visité la veille. Caritas fournit également des conseils en matière d'intégration une fois acceptées les demandes d'asile. Elle bénéficie d'un cofinancement de la part du gouvernement pour l'exercice de ces activités. Caritas assure la prise en charge d'enfants selon un ratio d'un membre du personnel pour dix enfants (onze si le groupe compte des enfants migrants), cofinancée par les communes. Caritas International entretient des centres d'information et de formation en Afrique du Nord, qui gèrent des écoles, fournissent une formation professionnelle et, de manière générale, offrent des perspectives dans les pays d'origine et de transit.

**j) Stadtwerke München – rencontre avec des représentants du personnel et un représentant de l'entreprise Stadtwerke München (fournisseur d'électricité détenu par la ville)**

Au départ, des membres du personnel de Stadtwerke ont collecté des dons pour l'aide aux migrants. Lorsque, face à l'inaction du gouvernement régional, le maire de la ville a décidé à l'automne 2014 de mobiliser tous les espaces disponibles pour en faire des centres d'hébergement d'urgence, Stadtwerke a contribué en mettant à disposition l'espace VIP du stade olympique, dont elle assurait la gestion, ainsi que du personnel bénévole. Une coordination était nécessaire à cette fin; elle a été assurée par des bénévoles libérés de leurs obligations professionnelles sur le modèle de la législation applicable aux pompiers bénévoles. Les bénévoles ont organisé le traitement médical des migrants, la fourniture de conseils juridiques et en matière d'asile, des programmes sportifs et à destination des enfants ainsi que des excursions. Nombre d'entre eux étaient des travailleurs de Stadtwerke, mais l'on retrouvait également du personnel administratif de la ville et de la région qui assurait la relève à titre complémentaire. La ville a pris en charge les services de sécurité et la restauration, comptant sur le gouvernement régional pour le remboursement. Le stade a été utilisé pour des manifestations sportives en été, avant d'être à nouveau réquisitionné comme installation d'urgence en octobre 2015 lors du second pic de la crise des réfugiés.

**k) Arbeiterwohlfahrt – rencontre avec des membres du conseil d'administration et du personnel d'exploitation**

Arbeiterwohlfahrt (AWO) est un prestataire reconnu de services sociaux, qui n'a commencé que récemment à fournir des infrastructures d'hébergement d'urgence aux migrants et à prendre en charge les mineurs non accompagnés. Les logements de la région de Munich étant les plus chers d'Allemagne, l'AWO a donc dû mettre en place des abris gonflables comparables à des tentes pouvant accueillir jusqu'à 300 migrants, accompagnés d'un service de sécurité 24 heures sur 24, d'une aide sociale, d'un contrôle médical et de cours de langue durant la journée. Les conditions sont jugées extrêmement difficiles, particulièrement pour les familles avec enfants en bas âge. Le roulement est élevé, 150 migrants arrivant quotidiennement. L'AWO assure un ratio d'un membre du personnel pour 100 migrants, ce qui est supérieur à la norme d'un membre du personnel pour 150 migrants. Les installations ne peuvent être entretenues qu'avec l'aide de bénévoles.

**l) Ministère bavarois de l'emploi et des affaires sociales, de la famille et de l'intégration – vidéoconférence avec des représentants du ministère à Munich et à Bruxelles, le 20 janvier 2016**

La plupart des migrants qui arrivent en Allemagne le font via la Bavière, qui fournit donc une part disproportionnée des facilités d'accueil et de prise en charge pour les mineurs non accompagnés, lesquels séjournent normalement dans les communes par lesquelles ils sont arrivés. Les migrants sont ensuite répartis en Allemagne selon une clé de répartition (Bavière: 15 %), tandis que la mise en œuvre du système de relocalisation de l'UE n'a pas encore commencé. Les sommes consacrées par la Bavière à l'asile et aux conseils dans le domaine social sont passées de 5 millions d'EUR en 2014 à 30 millions en 2016, et les dépenses consacrées par le Land à la formation linguistique ont également été multipliées. La Bavière a instauré un cadre prévoyant une formation linguistique systématique

en 2013, tandis que l'État fédéral ne fournit que des cours d'intégration. La Bavière investit tout particulièrement dans la formation professionnelle et l'intégration sur le marché du travail, considérées comme la clé d'une intégration réussie. Les autorités sont impressionnées par le niveau élevé d'engagement volontaire et reconnaissent leur obligation d'assurer l'hébergement et la prise en charge des migrants, ou à tout le moins d'en supporter les coûts. L'asile et les conseils en matière sociale sont cofinancés.

---