



© 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 – POLOGNE  
18 ET 19 JANVIER 2016



*Comité économique et social européen*

## Rapport de mission – Pologne – 18 et 19 janvier 2016

*En décembre 2015 et en janvier 2016, des délégations du CESE se sont rendues dans onze des États membres de l'UE pour rencontrer les organisations de la société civile travaillant avec les migrants, afin de cerner 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 à l'élaboration des politiques de l'UE. La délégation envoyée en Pologne était composée de M. Stéphane BUFFETAUT (France, groupe des employeurs), de M. Adam ROGALEWSKI (Pologne, groupe des travailleurs) et de M<sup>me</sup> Karolina DRESZER-SMALEC (Pologne, groupe des activités diverses), assistés de M<sup>me</sup> Barbara WALENTYNOWICZ du secrétariat du CESE.*

### 1. Conclusions

Les flux croissants de réfugiés en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord n'ont aucune incidence sur la situation en Pologne. Selon les données du Bureau polonais des étrangers, le nombre annuel de demandeurs d'asile est resté relativement stable au cours des cinq dernières années (6 000 à 15 000 personnes ont sollicité une protection internationale entre 2009 et 2014, avec un pic en 2013). Selon les estimations, ce nombre était d'environ 10 000 à 11 000 en 2015. Beaucoup de demandeurs d'asile viennent accompagnés de leur famille entière; la proportion est de 51 % d'hommes et 49 % de femmes.

Entre janvier et octobre 2015, les demandeurs d'asile étaient principalement originaires de Russie (6 100 ressortissants, tchéchènes pour la plupart, soit 60 % des demandeurs d'asile), d'Ukraine (environ 2 000 personnes), de Géorgie et d'autres anciennes républiques soviétiques. **279 réfugiés syriens** sont arrivés pendant la même période.

La grande majorité des procédures de demande d'asile sont **abandonnées** en raison de l'absence des demandeurs dans le pays après leur immatriculation à la frontière. Le pourcentage de demandes acceptées (même si l'on exclut les abandons) est très faible. Toutefois, en ce qui concerne les demandeurs en provenance de Syrie, de Libye, d'Iraq et de Palestine, le taux d'acceptation est de 100 %.

De nombreux demandeurs d'asile considèrent la Pologne comme un **pays de transit**. Le risque de se retrouver sans abri et sans emploi, ainsi que les allocations financières moins élevées que dans les pays d'Europe occidentale dissuadent les réfugiés de rester en Pologne. La langue semble également être un obstacle.

En revanche, de nombreux **Ukrainiens** viennent en Pologne grâce à une procédure de visa simplifiée, sans devoir solliciter de protection internationale. Actuellement, quelque 50 000 Ukrainiens résident légalement dans le pays.

À la différence de la plupart des États membres de l'UE, il n'existe pas, en Pologne, d'obligation de désigner un tuteur pour chaque mineur non accompagné à la suite d'une procédure de demande d'asile. Il serait utile d'établir, pour l'ensemble du pays, une liste de tuteurs qui pourraient faire valoir l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les situations.

En septembre 2015, la Pologne a accepté de **relocaliser** (depuis la Grèce ou l'Italie) ou de **réinstaller** (en provenance de pays tiers) **quelque 6 500 réfugiés** d'origines syrienne, iraquienne et érythréenne sur son territoire en 2016 et 2017. Le nouveau gouvernement (en fonction depuis novembre 2015) a cependant déclaré que la Pologne n'était prête à accepter que **400** réfugiés en 2016. En principe, les 6 100 autres réfugiés devraient être admis en 2017.

L'admission de 6 500 personnes sur deux années nécessite une **capacité opérationnelle** (centres pour les réfugiés, assistance de base) facile à déployer, au moyen de quelques modifications des dotations budgétaires, et ne devrait générer aucun trouble. Par exemple, des contrats avec des infrastructures pouvant servir de centres pour les réfugiés (notamment d'anciens centres de villégiature) ont été signés. En principe, ce nombre de nouveaux arrivants n'aurait aucune incidence sur le marché du travail. En 2014, malgré un taux de chômage relativement élevé (environ 10 %), 43 000 ressortissants étrangers ont obtenu un permis de travail en Pologne.

Cependant, la Pologne ne dispose pas encore d'une **politique d'intégration** des migrants et des réfugiés bien développée. Selon un rapport de la Chambre suprême de contrôle publié en novembre 2015<sup>1</sup>, le système d'assistance pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale ne leur donne pas encore de moyens suffisants pour mener une vie autonome à l'issue de la période transitoire. La plupart de ces personnes ne parlent pas assez bien le polonais, et ont des difficultés à trouver un emploi et un logement à long terme. Ne pouvant compter sur une aide d'État régulière, les réfugiés ne parviennent pas à combler le fossé qui les sépare du reste de la société et sont exposés au risque de marginalisation.

Les **organisations de la société civile** (OSC) s'efforcent de combler ce fossé et offrent de nombreux services ou des formes d'assistance qui contribuent à l'intégration, telles que des cours de langue, une aide juridique, des services d'information, des activités culturelles et des services d'interprétation. Cependant, une démarche globale gérée par l'État fait défaut. Les OSC sont les pionnières d'une approche innovante en matière de migration et savent s'adapter rapidement à l'évolution des besoins. Toutefois, les OSC proposent une assistance qui dépend presque exclusivement des subventions à court terme issues des fonds de l'UE, ce qui ne leur permet pas de planifier leurs activités d'intégration à long terme. Elles ont absolument besoin d'un financement durable et soutenu de leurs activités pour rester viables et continuer à fournir une expertise spécialisée. Les activités des ONG manquent de coordination ou de supervision par des organisations faïtières.

---

1 <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-pomocy-spolecznej-dla-uchodzcow.html>

Les Polonais ne sont pas habitués à la diversité culturelle, religieuse et linguistique. La majorité de la société polonaise est **extrêmement réticente** à accueillir des réfugiés, en particulier musulmans. Les Musulmans sont souvent perçus comme une menace pour la culture et le patrimoine polonais. Toutefois, 3 000 Tchétchènes musulmans vivent actuellement en Pologne, sans que l'opinion publique s'en indigne. Cette attitude négative, fondée sur la peur de l'inconnu, atteint des niveaux alarmants chez les jeunes.

Cette crainte est colportée par la majorité des **médias** polonais, qui ne brossent pas toujours un portrait pondéré des réfugiés, diffusent des informations inexactes et véhiculent des stéréotypes.

Depuis la campagne électorale de septembre-octobre 2015, le parti Droit et justice (qui a obtenu la majorité parlementaire le 25 octobre 2015) nourrit également une **attitude** négative à l'égard des réfugiés. Les partis de l'opposition affichent eux aussi des sentiments hostiles aux réfugiés. La volonté politique de respecter les accords européens sur la relocalisation et de faciliter l'intégration des réfugiés et des migrants en général semble minime.

L'**Église catholique**, acteur important au sein de la société polonaise, n'a pas clairement pris position. D'une part, la hiérarchie se range à la position du pape François, mais d'autre part, nombre de prêtres ne la soutiennent pas et ne la communiquent pas dans leurs paroisses locales.

Certaines **collectivités locales**, par exemple à Varsovie, à Lublin et à Gdańsk, disposent d'initiatives louables qui visent à accueillir les réfugiés et à les intégrer. Elles organisent des coopérations interservices, et élaborent des stratégies et des plans financiers à long terme.

## 2. Description des réunions

### a) Bureau des étrangers

Le Bureau polonais des étrangers est l'organe administratif central chargé de gérer l'entrée, le transit et le séjour des étrangers en Pologne, ainsi que l'octroi de la protection internationale. L'expérience de la Pologne en matière d'asile est limitée, sachant que ce pays n'a ratifié la convention de Genève qu'en 1991. Selon les données disponibles, les réfugiés ne souhaitent pas rester longtemps en Pologne en raison de leur méconnaissance de la langue, des possibilités de travail et d'hébergement limitées, ainsi que de l'inefficacité de l'assistance sociale et de l'absence de capital social (absence de diaspora).

### b) Visite au centre ouvert pour réfugiés de Dębak (géré par le Bureau des étrangers)

Le centre pour réfugiés de Dębak est l'un des quatre centres d'État, les autres étant loués à des propriétaires privés. Il occupe une ancienne caserne militaire, au milieu de la forêt (à 2 km de la gare ferroviaire de banlieue). Le centre est en rénovation partielle et n'accueille que 48 demandeurs d'asile (dont 15 enfants), malgré une capacité de 120 personnes. Il offre un hébergement et une nourriture convenables, ainsi que des soins de santé et des cours de langue polonaise gratuits. Les cours ne sont pas obligatoires et ne suscitent qu'un faible intérêt (sauf chez les enfants). Un adulte hébergé dans un centre pour réfugiés a droit à 70 PLN d'argent de poche mensuel (environ 17 EUR) et à une somme

supplémentaire pour chaque enfant. À compter du dépôt de sa demande, il doit attendre six mois pour être autorisé à travailler. L'État n'offre que des services de base et l'aide des ONG est essentielle, car elles proposent des conseils, ainsi que des activités en matière d'éducation, de recherche d'emploi et de culture.

### **c) Bureau du HCR en Pologne et Fondation Helsinki pour les droits de l'homme**

Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en Pologne a pour mission, entre autres, de conseiller les gardes-frontières, la police, les travailleurs sociaux, les ONG et les associations juridiques sur les questions relatives à l'asile, ainsi que d'assurer un suivi en la matière.

La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme est une ONG polonaise appartenant à la Fédération internationale de Helsinki pour les droits de l'homme, dont le but est de protéger ces droits. Les juristes de la Fondation apportent une aide juridique gratuite aux citoyens polonais et aux réfugiés, et suivent la procédure législative et les travaux des institutions publiques.

Les représentants des deux organisations ont donné des aperçus nuancés de la politique du gouvernement, soulignant notamment que la majorité des dépenses est affectée à la surveillance des frontières et à l'administration plutôt qu'aux activités d'intégration, qui ne représentent que 20 % des dépenses, même dans le cadre du projet de budget basé sur les fonds de l'UE pour la réinstallation des réfugiés.

La coordination entre organismes gouvernementaux, entre gouvernement et ONG, ainsi qu'entre ONG, semble limitée.

La politique d'intégration polonaise a été lancée il y a quatre ans, mais elle reste encore peu développée. Les opinions et suggestions des réfugiés pourraient bien constituer la meilleure source d'information sur les besoins en matière d'intégration, telles que l'accès à l'information sur les droits, au marché du travail, au logement, à une assistance juridique, etc.

Récemment, les attitudes négatives envers les réfugiés (et les étrangers en général) se sont fortement exacerbées en Pologne, notamment via l'approbation de discours de haine par les responsables politiques et les médias. Le discours dominant est fondé sur la peur du terrorisme, des maladies et de la criminalité, ainsi que sur les expériences négatives de marginalisation des migrants en Europe occidentale. Ce discours est repris par les médias à tous les niveaux (local à national). Le HCR envoie des déclarations à l'agence de presse polonaise en vue de corriger les informations erronées diffusées par les médias. En outre, il organise des séminaires de formation pour les journalistes et produit des supports d'information.

### **d) Organisation internationale pour les migrations – Pologne**

Les activités de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) visent essentiellement à favoriser la migration légale et l'intégration. Le bureau polonais de l'OIM gère un service d'information par téléphone et en ligne destiné aux migrants et aux employeurs. Il a pour objectif de soutenir les migrants face à l'exploitation, notamment par l'intermédiaire d'un fonds spécialisé.

L'OIM a également constaté le renforcement de sentiments hostiles aux immigrés. Selon un récent sondage sollicité par le bureau polonais de l'OIM, 29 % des personnes interrogées estimaient que les étrangers sapient l'unité de la société polonaise et dégradent sa culture. Elles étaient 25 % à penser que les étrangers représentaient 10 % ou plus de la population du pays (contre environ 1 % en réalité).

Une bonne pratique lancée par le bureau est le prix «Złote Wachlarze» («Éventails dorés»), qui récompense des organisations et des personnes qui contribuent à améliorer l'intégration des migrants en Pologne et à leur donner une image positive. Les ONG mènent nombre d'actions utiles, mais leur financement est instable.

#### **e) Rencontre avec le commissaire aux droits de l'homme (médiateur)**

La discussion avec le médiateur a porté sur l'attitude du nouveau gouvernement polonais et sa volonté politique de s'occuper activement des réfugiés et de leur intégration, ainsi que sur l'actuel discours négatif à ce sujet. En ce qui concerne la xénophobie croissante, il a souligné la nécessité d'une éducation en matière de lutte contre la discrimination ainsi que de mesures de sensibilisation à la situation internationale.

Les programmes d'intégration gérés par l'État ne fonctionnent pas correctement dans la pratique, comme l'a mentionné la Chambre suprême de contrôle dans son rapport de novembre 2015 sur l'assistance sociale aux réfugiés. Toutefois, l'on observe de nombreuses évolutions positives à l'échelon local, plusieurs villes élaborant leurs propres politiques d'intégration et solutions multiculturelles, malgré l'absence de politique centrale.

Une évolution intéressante sera l'entrée en vigueur, en avril 2016, de la directive 2014/54/UE relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs. Elle impose aux États membres de désigner, au niveau national, un organisme chargé de fournir un soutien et une assistance juridique aux travailleurs migrants de l'UE («organisme chargé de promouvoir l'égalité»). Il pourrait s'agir d'un premier pas vers la création d'un environnement favorable non seulement pour les travailleurs originaires d'autres États membres, mais peut-être aussi pour tous les migrants.

#### **f) Deux tables rondes avec des organisations non gouvernementales:**

**Rencontre au centre multiculturel de Varsovie – organisations participantes: Fondation «Inna Przestrzeń» («Autre espace»), Fondation «Ocalenie» («Sauvetage»), Fondation «Afryka Inaczej» («L'Afrique autrement»), Fondation pour la Somalie, Association «Refugees Welcome» («Bienvenue aux réfugiés»), Fondation de l'Institut des études migratoires.**

**Rencontre à l'Institut des affaires publiques – organisations participantes: Institut des affaires publiques, Fondation «Refugee.pl», Fondation «Multiocalenie» («Multisauvetage»), Fondation «Nasz Wybór» («Notre choix»), Fédération nationale polonaise des ONG.**

Vu le manque d'efficacité des **programmes d'intégration** publics, les ONG organisent la plupart des activités, y compris une assistance juridique et psychologique, des conseils et des services d'interprétation, une aide matérielle (vêtements, manuels scolaires et médicaments), des cours de

langue, un appui pour intégrer le marché du travail, des conseils en matière de création d'entreprise, une éducation sociale, des activités culturelles, un soutien communautaire local, des clubs destinés aux jeunes mères migrantes et d'autres activités axées sur l'intégration et le bien-être des réfugiés. Elles mènent également des activités de recherche, de sensibilisation et de conseil aux niveaux local et national. L'échelon local revêt une grande importance, car c'est là que l'intégration se fait réellement.

Les ONG sont presque exclusivement financées par des subventions provenant de **fonds européens** (Fonds «Asile, migration et intégration», Fonds social européen) distribués par le gouvernement polonais. Il n'y a pas de financement au niveau national et les fonds européens, qui devraient en principe fournir un appui complémentaire, constituent la principale source de financement (avec les subventions de l'EEE et de la Suisse).

Par ailleurs, les ONG font face à l'obligation de fournir une contribution financière propre, ce qui est difficile à réaliser. Conformément à la nouvelle réglementation relative au Fonds «Asile, migration et intégration», les ONG ne peuvent prétendre à l'indemnisation de certains coûts indirects au-delà des coûts de coordination, chose qui était plus aisée au titre du Fonds européen pour les réfugiés et du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers. Les moyens en matière de recherche et d'analyse, qui pourraient permettre de cerner les besoins réels des migrants et des réfugiés, sont trop restreints.

En 2015, pendant la période de transition du Fonds européen pour les réfugiés et du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers vers le Fonds «Asile, migration et intégration», il y a eu une pénurie de financement de six mois durant laquelle de nombreuses organisations ont dû limiter considérablement leurs activités, ce qui a entraîné des conséquences négatives pour la communauté des migrants (par exemple, presque aucun cours de langue polonaise n'a été organisé pendant cette période). Le recours au nouveau Fonds «Asile, migration et intégration» était supposé être plus facile, mais les procédures administratives associées semblent maintenant plus laborieuses, du moins en Pologne; par exemple, deux organes sont désormais chargés de gérer le Fonds, contre un seul précédemment.

Toutes les organisations ont mis en évidence des difficultés liées à la programmation financière à court terme du Fonds «Asile, migration et intégration» en Pologne. Ce dernier porte sur une période de six ans, mais est divisé en subventions octroyées pour de courtes périodes d'un ou deux ans, annoncées à brève échéance. Le financement devrait également couvrir le renforcement des capacités des ONG, notamment afin de garantir des conditions d'emploi stables.

#### **Meilleures pratiques des ONG:**

- brochures contenant des informations de base sur la Pologne (société, soins médicaux, système scolaire), rédigées en arabe et distribuées dans les avions transportant des réfugiés syriens vers la Pologne, y compris des brochures spéciales pour les enfants;
- enseignement multiculturel dans les établissements scolaires (dès l'école maternelle) et ateliers, proposés par des éducateurs étrangers qui présentent leur propre culture en polonais;
- tutorat pour les réfugiés par des réfugiés établis dans le pays;
- programmes d'hébergement: des ONG trouvent des personnes disposant de chambres libres chez elles et prêtes à accueillir des réfugiés (pour un montant symbolique destiné à couvrir les

coûts; ces derniers peuvent également être couverts à l'aide de microdons) ou négocient des locations à long terme assorties de conditions préférentielles sur le marché commercial et les mettent à disposition de réfugiés (agence de location sociale);

- présentations de sensibilisation lors de réunions régulières (c'est-à-dire non organisées dans ce but particulier) au sein de communautés locales, par exemple pendant des réunions de parents d'élèves dans les écoles;
- organisation d'activités pour enfants et adultes dans les quartiers où vivent des migrants, dans le but de tisser des liens, mais sans que cet objectif soit explicitement mentionné;
- pôles multiservices, offrant tous types d'assistance (juridique, professionnelle, cours de langues) au même endroit, à faible coût, grâce à la participation de bénévoles;
- station de radio en ligne destinée aux migrants, proposant des émissions dans différentes langues et pouvant être écoutée par une même diaspora, dans sa propre langue, dans d'autres pays.

Le Centre multiculturel de Varsovie est un organe indépendant, géré par la collectivité locale de Varsovie en coopération étroite avec une coalition d'ONG spécialisées, qui constitue un bon exemple d'initiative ascendante réussie.

**g) Table ronde avec les partenaires sociaux:**

**Organisations patronales: Lewiatan, Pracodawcy RP (Employeurs de Pologne)**

**Organisations syndicales: Alliance nationale polonaise des syndicats (OPZZ), Syndicat indépendant et autonome Solidarność (NSZZ Solidarność), Forum des syndicats (FZZ)**

Les participants ont conclu que l'arrivée de quelque 6 000 réfugiés relocalisés n'aurait aucune incidence visible sur le marché du travail en Pologne. Abordant la question de l'emploi des ressortissants étrangers en général, ils ont attiré l'attention sur les risques d'exploitation et de discrimination, comme le travail non déclaré et le dumping social. Il est nécessaire de réaliser des contrôles efficaces, y compris des inspections du travail inopinées. Les inspections réalisées par les gardes-frontières, qui peuvent être imprévues, révèlent un nombre élevé de travailleurs en situation irrégulière (3 500 sur 17 000 personnes contrôlées en 2015). Il existe une lacune juridique en ce qui concerne les agences étrangères employant principalement des travailleurs ukrainiens, qui ne relèvent pas du cadre des inspections du travail. Cette lacune donne lieu à l'exploitation de ces travailleurs sur le marché du travail.

L'échange de bonnes pratiques entre partenaires sociaux dans différents États membres (par exemple par l'intermédiaire de réseaux régionaux) constitue un outil précieux pour renforcer les capacités dans le cadre de la gestion de la diversité et des mesures de lutte contre la discrimination. Les programmes d'intégration devraient comporter, outre les cours de langue, des mesures visant à aider les réfugiés à intégrer le marché du travail et à faire reconnaître les qualifications acquises à l'étranger.

Bien que ce ne soit pas tâche facile, il importe de favoriser une attitude positive envers les migrants sur le lieu de travail et au-delà afin de les préparer, ainsi que les travailleurs locaux, à leur intégration.



#### **h) Rencontre avec le Forum polonais sur la migration et le Syndicat des enseignants polonais (ZNP)**

Le Syndicat des enseignants polonais (ZNP), membre de l'Alliance nationale polonaise des syndicats (OPZZ), est le seul syndicat exclusivement consacré au milieu professionnel de l'enseignement. Le Forum polonais sur la migration est une organisation de la société civile créée en 2007 pour défendre les droits des migrants en Pologne. Il élabore des initiatives de dialogue interculturel, y compris pour les écoles. Le thème principal de cette rencontre était l'intégration des enfants migrants dans le système scolaire.

Les écoles doivent être préparées à l'arrivée d'élèves issus d'autres cultures; comme l'a déclaré le ZNP dans une lettre ouverte au ministre de l'éducation, cette préparation ne peut se limiter à la fourniture de salles de classe et de crayons.

La formation des enseignants ne couvre pas, à l'heure actuelle, les questions multiculturelles, telles que la gestion de la diversité et la lutte contre la discrimination. Les enseignants doivent se garder d'adopter une approche «folkloriste» des autres cultures et montrer aux élèves les similitudes dans les intérêts des jeunes et les problèmes qu'ils rencontrent. Par ailleurs, les parents doivent obtenir des informations factuelles.

L'initiative ascendante des «assistants culturels» (qui aident les enseignants d'élèves étrangers) bénéficie d'une reconnaissance formelle et il existe des assistants formés, mais souvent, ces derniers ne sont pas sollicités car ce n'est pas obligatoire. Les collectivités locales préfèrent consacrer leurs ressources à d'autres projets scolaires.

Les enfants et les jeunes sont facilement influencés par les raisonnements simplistes et le battage médiatique. Les discours de haine sont présents même dans les écoles maternelles. Pour remédier à cette situation, il est utile de proposer une éducation multiculturelle dans ces écoles, en se servant de personnages et d'histoires inspirés de faits réels.

---