



La participation civile au processus décisionnel

Visite d'information en Allemagne

24-26 OCTOBRE 2016

RAPPORT

Sommaire

Introduction	3
<i>Evolution et contexte historique</i>	4
<i>Historical development and background</i>	4
<i>Situation générale des ONG en Allemagne</i>	7
<i>Activités des autorités publiques et des ONG dans le secteur de l'intégration des migrants</i>	12
<i>Défis actuels pour la participation des ONG au processus décisionnel</i>	16
<i>Pistes de réflexion</i>	17
<i>Annexe 1</i>	20

Introduction

Les visites d'information de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe portent sur la participation des ONG au processus décisionnel dans les États membres. Les discussions et échanges d'expériences s'inscrivent dans le cadre d'une analyse plus large de l'efficacité des différentes formes de participation de la société civile au processus décisionnel. Nous cherchons des réponses à des questions comme :

- comment fonctionne la coopération entre les ONG et les décideurs, notamment les ministères ou les élus et l'administration publique ?
- Les conditions sont-elles réunies pour favoriser la participation des ONG ?
- Comment et à quel stade du processus décisionnel les ONG sont-elles consultées ? La consultation est-elle effective et comment pourrait-elle être améliorée ?
- Quelles sont les entraves à la participation et comment y remédier ?

La visite d'information a eu lieu du 25 au 26 octobre 2016 à Berlin¹. Le Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) – Réseau national d'activités citoyennes, la représentation diplomatique de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe et le ministère des Affaires étrangères nous ont soutenus, guidés et fourni des informations précieuses. Nous souhaitons ici remercier tous ceux qui ont pris le temps de nous rencontrer et de partager leur expérience et expertise avec nous, en particulier Mirko Schwärzler du BBE, et Michael Becker du ministère des Affaires étrangères, qui ont mis tout en œuvre pour que notre visite se passe bien.

La délégation de la Conférence était composée des membres suivants : Mme Anna Rurka, présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Mme Karin Nordmeyer, représentante de Zonta International, M. Simon Matthijssen, membre du Conseil d'experts de la Conférence des OING sur le droit en matière d'ONG, et Mme Jane Crozier-Vincent, Division de la société civile du Conseil de l'Europe.

Intégration des migrants et des demandeurs d'asile après *Wir schaffen das* (« nous y arriverons »)

Le 31 août 2015, la chancelière allemande (*Bundeskanzlerin*) Angela Merkel a prononcé ces mots désormais célèbres « *Wir schaffen das* » (« nous y arriverons »). L'Allemagne ayant accueilli près d'un million de réfugiés cette année-là, notre mission s'est surtout intéressée à l'efficacité des ONG face à l'afflux de migrants et de demandeurs d'asile à Berlin² (Allemagne). La visite a eu lieu alors dans un contexte socio-politique très particulier, marqué par l'absence de solidarité des pays membres de l'UE avec les pays touchés par la guerre. La visite prévoyait des réunions avec des représentants d'ONG actives dans le secteur de l'aide d'urgence, de l'aide à l'hébergement et à l'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile,

¹ Annexe 2 : Programme de la visite.

² Nous sommes tout à fait conscients que Berlin, bien que capitale de l'Allemagne, n'a pas grand-chose à voir avec la plupart des autres régions et n'est pas représentatif de la manière dont des problèmes complexes comme celui de l'accueil d'un nombre considérable de demandeurs d'asile et de migrants sont traités ailleurs dans le pays.

d'ONG au niveau fédéral comme à celui des États (Länder), ainsi qu'avec des représentants des administrations fédérales concernées (ministères de l'Intérieur, de la Justice, du Travail et des affaires sociales). Les rencontres avec des ONG, des groupes de réflexion, des experts en matière de politique d'intégration et de participation de la société civile aux mesures d'intégration en Allemagne nous ont permis d'identifier les problèmes et les bonnes pratiques de la participation, ainsi que les règles juridiques pertinentes.

Dans le présent document³, nous rendons compte de notre visite, comme nous le faisons après chaque mission d'information. Nous y soulevons les principaux problèmes que rencontrent les ONG à un moment et dans ce contexte socio-politique donnés. Le dernier chapitre contient nos observations, qui se veulent être des « pistes de réflexion » pour les pouvoirs publics, les ONG nationales et internationales, et la Conférence des OING. Elles visent à susciter un débat sur les améliorations possibles pour renforcer l'efficacité de la coopération entre les ONG et les représentants des pouvoirs publics au niveau local, national et international.

Développement historique et contexte

Trois principes du cadre réglementaire

La légitimité de la société civile à participer au processus décisionnel est ancrée dans la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz*, constitution allemande). Pour bien comprendre le fonctionnement des ONG en Allemagne, il convient d'abord de rappeler les trois principes de base qui régissent les politiques publiques et la participation de la société civile au processus décisionnel, à savoir :

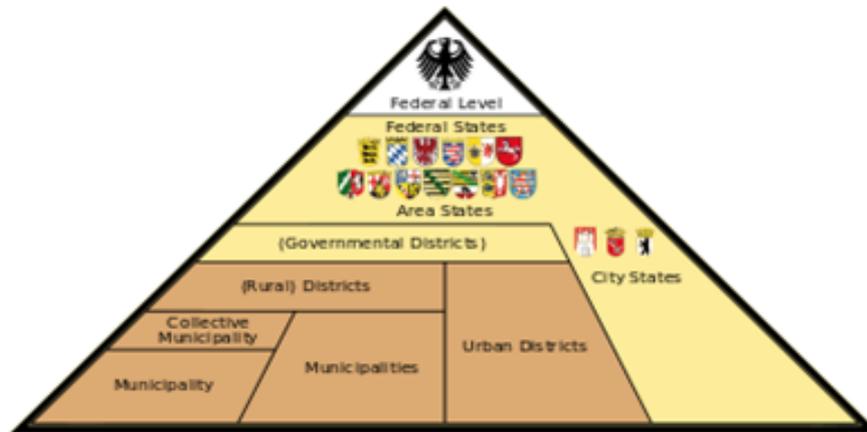
- le fédéralisme
- le corporatisme
- la subsidiarité.

Fédéralisme

L'article 20 de la Loi fondamentale érige le fédéralisme en fondement de l'ordre étatique⁴. Les compétences de la Fédération et des 16 États fédérés (Länder) sont régies par un système complexe de poids et contrepoids (séparation des pouvoirs). Un système fédéral présente des avantages – il favorise par exemple la participation démocratique et la protection des minorités, une meilleure résolution des problèmes grâce à une approche fondée sur la concurrence et une plus grande diversité culturelle. Ses inconvénients tiennent surtout à un besoin de coordination plus élevé pour limiter les tensions entre les différents niveaux politiques.

³ Le présent rapport ne prétend pas à l'exhaustivité. Nous y présentons des aspects contextuels qui permettront aux lecteurs de mieux comprendre l'activité des ONG au niveau national. Notre attention s'est portée sur les défis que rencontrent actuellement les organisations caritatives allemandes et sur les relations entre les organisations faitières et les initiatives locales, qui apportent une aide de première urgence aux réfugiés et les aident à s'intégrer dans la société.

⁴ Article 20 [Fondements de l'ordre étatique, droit de résistance] (1) La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social.



Ce principe s'applique aussi à l'intégration des migrants. Le niveau fédéral est investi des pouvoirs législatifs généraux, mais les mesures locales sont mises en œuvre par les Länder, qui définissent eux-mêmes leurs programmes. Chaque Land a son délégué à l'intégration (*Beauftragter für Integration*), qui dépend du délégué fédéral, lequel est rattaché au Bureau du Chancelier fédéral depuis 2005. Les villes et municipalités sont les mieux placées pour favoriser les contacts entre les migrants et les Allemands de naissance.

Subsidiarité

Le principe de subsidiarité régit la répartition des droits et obligations. Ce partage des pouvoirs, des compétences et des responsabilités s'articule avec le principe de subsidiarité, dont la finalité générale réside dans « l'octroi d'un certain degré d'indépendance à une autorité subordonnée vis-à-vis d'une autorité de niveau supérieur, notamment d'une autorité locale envers le pouvoir central. Il y va donc du partage des compétences entre les divers échelons de pouvoir, principe qui constitue le fondement institutionnel des États à structure fédérale⁵ ». De la même manière qu'il s'applique à la relation entre les États membres et l'Union européenne (traité UE) et aux relations entre les différents échelons de pouvoir au sein d'un État, le principe de subsidiarité peut s'appliquer à la relation entre les autorités publiques et les organisations de la société civile en Allemagne, où les associations privées jouent un rôle très important en complétant largement l'action de l'État. Les premiers acteurs, groupes d'entraide et associations établis ont été dotés de larges pouvoirs politiques, pour des raisons historiques. Les premières « initiatives citoyennes » sont apparues après 1970 et ces mouvements sociaux avaient aussi pour but de s'imposer dans les partis politiques, pas seulement dans les ONG.

Corporatisme

⁵ Fiches techniques sur l'Union européenne – 2016 http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.2.2.pdf

La culture de la participation et du dialogue est ancrée dans le principe même du corporatisme allemand. L'Allemagne est un État social corporatiste. En pratique, la politique sociale couvre de multiples domaines d'action impliquant différents ministères, commissions parlementaires, ONG caritatives et spécialisées. Le corporatisme s'inscrit dans une logique de négociation collective plutôt que dans un système de concurrence. Les ONG participent directement aux processus décisionnels et aident l'État, via leur participation, à réaliser ses missions de service public, notamment en tant que *Durchführungsorganisationen* (organisations de mise en œuvre) de services. Cette stratégie corporatiste appliquée par les organismes publics (d'aide) et les ONG d'action sociale – renforcée par la réunification allemande et sa diffusion dans les nouveaux Länder – est une stratégie gagnant-gagnant pour tous. L'intégration des ONG caritatives dans les politiques sociales de l'État est en grande partie institutionnalisée, que ce soit par le biais de comités, de consultations, de commissions ou de groupes de travail. D'un autre côté, la dévaluation du pouvoir parlementaire est considérée comme une faiblesse du corporatisme, les intérêts n'étant plus formulés au parlement mais dans le discours non parlementaire. Le grand avantage du corporatisme est une gouvernabilité plus simple du système, puisqu'il décharge l'État d'une partie de ses devoirs. Les systèmes parlementaires seraient trop lourds à gérer s'ils devaient assumer toutes les tâches de coopération.

Dans l'approche corporatiste allemande, les organisations non étatiques (ONG et entreprises) jouent un rôle important dans le processus décisionnel. La collaboration entre les pouvoirs publics et les ONG repose sur le consensus. La médiation étant un outil important du processus décisionnel en politique, les conflits sociaux sont rares et les ONG qui représentent les intérêts de la société civile et l'intérêt général sont plutôt homogènes. Le regroupement des ONG en fédérations ou entités plus importantes résulte d'une construction historique – une phase avancée du processus de création ou de développement des organisations et associations caritatives sans but économique, ainsi que des associations à but économique. Les tensions apparaissent surtout entre les ONG d'utilité publique (ONG au niveau fédéral ou d'un Land et ONG faïtières) et les ONG ayant un intérêt spécifique.

Cette logique corporatiste permet à certaines ONG de services de se développer et de réaliser les missions qui lui sont déléguées par les pouvoirs publics. Caritas en est un exemple. Dans tous les pays où nous nous sommes rendus, les réunions avec les représentants de cette ONG internationale montrent que son fonctionnement est assez particulier en Allemagne, où les services fournis par Caritas reposent sur un niveau élevé d'emploi au sein de l'OING et une bureaucratisation excessive. À côté des grandes ONG de service (ONG faïtières), on trouve des initiatives citoyennes, plus souples, moins bureaucratiques, qui peuvent plus facilement sortir des sentiers battus.

Cadre juridique des ONG

Définition des ONG

En vertu de la Recommandation CM/Rec (2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis

politiques. Les ONG comprennent les entités ou organisations créées soit par des personnes (physiques ou morales) à titre individuel, soit par des groupes de telles personnes. Elles peuvent avoir ou non des adhérents, être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique, être nationales ou internationales du point de vue de leur composition et de leur champ d'activité, devraient jouir du droit à la liberté d'expression et de tous les autres droits et libertés qui sont garantis tant universellement qu'au plan régional et qui leur sont applicables et ne devraient pas recevoir de directives des autorités publiques.

Dans le contexte allemand, les ONG sont des organisations qui poursuivent des objectifs sociaux, politiques et culturels. Leur force réside principalement dans une forte motivation et un niveau élevé d'expertise (membres/personnels/partenaires), ainsi que dans leur proximité avec une grande partie de la population, y compris les groupes défavorisés – cette condition est essentielle pour inciter les gens à se prendre eux-mêmes en charge et à agir.

Situation générale des ONG en Allemagne

En Allemagne, les ONG peuvent choisir entre un grand nombre de statuts juridiques⁶, mais en général, elles optent pour le statut d'association (*Der Verein*), de fondation (*Die Stiftung*), parfois de société à responsabilité limitée d'utilité publique (*Die gemeinnützige GmbH*⁷) et, pour certaines, de coopérative (*Die Genossenschaft*). Depuis quelques dizaines d'années, par suite du processus d'harmonisation au sein de l'Union européenne, ces entités juridiques sont plus ou moins les mêmes dans la plupart des pays européens.

Selon les études, il y aurait en Allemagne quelque 600 000 ONG (appelées *Drittsektor Organisationen*⁸, organisations du 3^e secteur). Environ 95 % (580 000) sont des associations (*Vereine*) qui fonctionnent avec 23 millions de bénévoles et 2,2 millions de salariés. Leur nombre ne cesse d'augmenter⁹, tout comme celui des fondations, des gGmbH et des coopératives.

La progression du nombre d'ONG depuis vingt ans est surtout sensible dans certains secteurs : intérêts des citoyens, intérêts des consommateurs, santé, solidarité internationale et éducation. Les organisations de loisirs et sportives, au contraire, sont en recul.

Les missions des ONG sont très variées :

- assistance sociale : aide (sociale), santé et éducation
- démocratie : plaidoyer, élaboration de programmes et surveillance (« watchdog »)
- société : intégration, capital social, développement communautaire.

Les sources de financement sont multiples :

- les cotisations arrivent en tête, suivies des revenus autogénérés
- l'argent public ne représente que 20 % des revenus globaux

⁶ Merci à Burkhard Küstermann: *Rechtsformen bürgerschaftlichen Engagements: Initiative-Stiftung-Verein-GmbH*.

⁷ gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung [gGmbH]

⁸ H. Krimmer, J. Priemer. *Ziviz-Survey 2012, Zivilgesellschaft verstehen*. Druckverlag Kettler, 2012, p. 16.

⁹ *Ibid*, p.16

- les dons et le parrainage (10 %)

Les ONG qui travaillent dans le secteur social, éducatif et sanitaire sont celles qui combinent le plus travail rémunéré et bénévolat.

Pluralisme des formes institutionnelles

Dans un *Verein*¹⁰, les membres peuvent être nombreux et changer perpétuellement. Une association qui veut s'enregistrer doit impérativement avoir sept membres et présenter des statuts (*Satzung*). Notons à cet égard que cette exigence n'est pas conforme à la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres¹¹. Aucun capital de départ n'est exigé. Les associations ont interdiction de procurer des avantages pécuniaires à leurs membres ou à leur directoire. Une association peut être dissoute par décision de l'assemblée générale (*Die Mitgliederversammlung*), qui est l'organe suprême de l'association.

Le statut d'*eingetragener Verein*¹² (association enregistrée) présente de nombreux avantages juridiques puisque l'association fonctionne alors comme une personne morale, et non comme un simple groupement de personnes (nous y reviendrons plus loin). La forme juridique doit apparaître dans le nom de l'association¹³.

Beaucoup de *Bundesländer* ont opté pour un régime général d'assurance incidents et responsabilité civile spécifique aux associations qui n'ont pas la personnalité juridique afin de faciliter la création d'un groupe citoyen non enregistré. La délégation se félicite de cette décision qui vise à soutenir l'engagement civil.

*Die Stiftung*¹⁴ est une fondation. Du point de vue de sa composition, elle est l'opposée d'une association, puisqu'il n'y a pas de membres, juste un conseil d'administration. Une fondation peut être définie comme un fonds ou un capital constitué en vue de poursuivre un but donné (à caractère philanthropique¹⁵ – exonérations fiscales à la clé – ou privé). Une fondation peut être établie par d'autres entités juridiques et l'est souvent par un donateur qui engage son patrimoine pour qu'une œuvre d'intérêt général continue d'exister après son décès. En Allemagne, un organe de contrôle (*Der Stiftungsrat* – conseil de fondation) veille à ce que la direction (*Der Vorstand*) respecte les objectifs fixés. Une fondation cesse son activité une fois les objectifs atteints ou s'il s'avère impossible de les poursuivre. Les fondations philanthropiques sont soumises au contrôle de l'État. Toutes les formes de fondation peuvent cependant être dissoutes si leurs buts sont anticonstitutionnels. Les fondations sont supervisées par les pouvoirs locaux au niveau de chaque Land¹⁶.

¹⁰ Articles 21-79 et 705-740, Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) [code civil allemand] : Wiki (en allemand).

¹¹ Deux personnes ou plus devraient pouvoir créer une ONG ayant des adhérents mais, pour obtenir la personnalité juridique, le nombre requis peut être supérieur, sans toutefois être dissuasif (point 17).

¹² *Vereine* : art. 21-79, Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) [code civil allemand]

¹³ https://en.wikipedia.org/wiki/Eingetragener_Verein

¹⁴ Selon Krimmer, 18 162 *Stiftungen* en 2012 (p. 17).

¹⁵ *gemeinwohlkonforme Allzweckstiftung* (« fondation polyvalente compatible avec le bien commun »).

¹⁶ Env. 15 000 fondations (2008), dont 85 % à caractère philanthropique.

Die GmbH¹⁷ est une sorte de société à responsabilité limitée sans but économique. Contrairement à une association qui n'a pas le droit de générer des bénéfices, il s'agit en général d'une entité commerciale qui poursuit un but économique et dont la responsabilité financière est limitée au montant des investissements réalisés dans la personne morale. Le capital d'une *GmbH* est principalement constitué par les sociétaires, qui apportent des actifs ou des compétences. Dans le domaine des ONG, la forme la plus courante est la *gemeinnützige GmbH* (société limitée sans but lucratif).

Bien qu'étant la forme d'ONG la moins courante, *die Genossenschaft*¹⁸ mérite d'être mentionnée : des personnes ayant des compétences et/ou des moyens de production se regroupent en coopérative pour poursuivre des objectifs économiques, sociaux et/ou culturels communs. Le pouvoir est exercé démocratiquement et les salariés peuvent aussi détenir des parts. Traditionnellement, les coopératives réinvestissent une large part des bénéfices dans les objectifs qu'elles poursuivent.

Organisations faîtières (*Dachverbände*)

En Allemagne, un citoyen qui souhaite monter un projet doit se demander si son ONG veut agir seule et trouver son propre mode de fonctionnement, ou s'il est préférable qu'elle cherche soutien, protection et conseils auprès d'une organisation plus importante.

Choisir d'agir seul est coûteux car les ONG doivent investir du temps et de l'argent pour structurer leur initiative, investir de l'argent dans leur promotion et défendre leur projet auprès des donateurs potentiels. Faire partie d'une organisation faîtière permet à l'ONG de profiter de l'expérience des autres, voire de synergies. Organiser des collectes de fonds en se servant des médias sociaux est devenu monnaie courante. Une bonne campagne et un bon réseautage médiatique semblent impossibles sans moyens financiers importants, et à cet égard, une organisation plus importante ayant des budgets plus conséquents peut présenter bien des avantages.

Le fait qu'une grande partie des services de santé et sociaux répartis entre les différentes autorités sont confiés à des ONG (dans les hôpitaux, 50 % des lits sont gérés par des ONG) est une autre raison qui peut inciter à se placer sous la tutelle d'une organisation faîtière. Durant notre visite, nous avons constaté que les Länder et les autorités fédérales préfèrent largement avoir affaire à de grandes ONG, qu'ils jugent plus solides et (donc) dignes de confiance. Pour donner une image de stabilité et de solidité, les initiatives plus petites et locales peuvent adhérer à une ONG plus importante qui siègera à la table des négociations avec les autorités supérieures. S'asseoir à la table des négociations est sans conteste primordial pour les grandes ONG¹⁹.

Financement des ONG

¹⁷ Selon Krimmer, env. 10 000 *gGmbH* en 2012.

¹⁸ Article 21, Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) [code civil allemand]

¹⁹ Comme nous l'avons appris le 28 octobre 2016 – Table ronde avec des ONG « niveau fédéral ». Rencontre avec des associations de la société civile et des experts sur les politiques d'intégration et la participation de la société civile dans les mesures d'intégration en Allemagne

L'analyse a montré qu'en moyenne, toutes les ONG sont financées à 41 % par les cotisations des adhérents, à 27 % par les revenus qu'elles génèrent, à 10 % par l'État, à 20 % par des sponsors et à 2 % par des sources diverses. Sans surprise, les coopératives génèrent elles-mêmes près de 90 % de leurs revenus. Revers de la médaille : les *gGmbH* profitent plus que toutes les autres organisations (33 %) des subsides de l'État. On peut en conclure que les associations (10 %) et les *gGmbH* (33 %) sont en concurrence pour recevoir de l'argent public. En général, les grandes organisations professionnelles profitent trois fois plus que toutes les autres réunies de l'argent public²⁰. Dans le secteur de l'aide sociale et de l'éducation, respectivement 49 % et 56 % des revenus proviennent de fonds publics. Il s'agit d'organisations très professionnalisées de plus de 10 salariés. À l'opposé, certaines associations fonctionnent uniquement avec des bénévoles et ne sont guère aidées par l'État.

Problèmes futurs éventuels²¹

Si la plupart des ONG ont de belles idées et bien souvent une « main-d'œuvre » très compétente, elles manquent aussi de ressources et de moyens. Elles sont en permanence à court d'argent, en partie à cause des restrictions très claires imposées aux activités économiques des associations. Le problème aujourd'hui est la baisse du nombre de travailleurs bénévoles (*Ehrenamtliche*) et d'adhérents. Les associations, surtout celles qui dépendent des cotisations de leurs membres, sont dans une situation très précaire, sans compter qu'avec la multiplication des règlements et formalités à respecter, la bureaucratie paperassière devient écrasante. Augmenter les cotisations (le choix de 30 % des associations), vendre des produits à des tiers (25 %) et/ou solliciter des sponsors (70 %) ne permettent pas d'infléchir la courbe : 14 % des associations voient le nombre de leurs bénévoles diminuer et 41 % ont un bilan négatif.

Toutes les ONG ne sont pas égales face aux problèmes susmentionnés. Les subventions de l'État ont progressé de 20 % ces dernières années, mais elles ont surtout profité aux ONG du secteur de l'action sociale et aux causes d'intérêt général (dont 38 % ont vu leurs subventions augmentées, tandis que 22 % les ont vu diminuées). Les subventions des clubs de sport et des ONG de loisirs ont été divisées par deux.

Financement et influence

En vertu de la recommandation CM/Rec(2007)14²², les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques. Vu l'ampleur des missions quasi de service public réalisées par les ONG, il est évident que ni les dons privés ni les cotisations de membres ne seront jamais suffisants. On peut s'interroger sur l'indépendance des ONG dès lors qu'elles sont en grande partie financées – et donc contrôlées ? – par l'État. L'argent du

²⁰ Krimmer, p. 55

²¹ Höfer, Simone & Priemer, Jana (rédaction) : *Ziviz-finanzierungsstudie 2015, Weniger Subsidiarität, mehr Wettbewerb in der Zivilgesellschaft?* (chapitre 3)

²² Recommandation CM/Rec (2007)14 du Comité des Ministres, point 50.

secteur privé est beaucoup plus « contrôlé » en Allemagne – et les entreprises veulent gagner en influence en donnant de l’argent.

Activités des autorités publiques et des ONG dans le secteur de l’intégration des migrants

D’après les informations recueillies sur place, 890 000 réfugiés sont arrivés en Allemagne en 2015 et presque tous sont déjà enregistrés. Les autorités attendaient environ 350 000 réfugiés en 2016. À titre de comparaison, 1,3 million de demandes d’asile ont été enregistrées en 2015 dans l’ensemble des 28 pays membres de l’UE d’après Eurostat. Depuis le début de la crise migratoire, l’Allemagne a fait montre de courage en accueillant de nombreux réfugiés. Certains pays ont critiqué son choix et refusé de partager cette responsabilité avec l’Allemagne et les autres pays d’accueil. La peur des attentats, qui entretient la confusion entre terroristes et réfugiés, a provoqué des réactions très négatives à travers toute l’Europe, ce qui n’a pas aidé tous ceux qui travaillent auprès des réfugiés à accomplir leurs missions dans le respect des droits de l’homme et des conventions internationales. Il est admis aujourd’hui que nous ne pourrions pas nous protéger contre tous les dangers liés au terrorisme et que pendant 10 ans, les autorités des pays européens ont sous-estimé les départs de jeunes vers la Syrie et le problème de la radicalisation.

Pendant notre visite, nous nous sommes aperçus que beaucoup de personnes et d’organisations partagent notre vision selon laquelle la réponse au problème susmentionné ne réside pas dans l’exclusion de certains groupes, mais dans le travail social et l’éducation pour donner de l’espoir et instaurer la justice sociale : lutter contre les inégalités, promouvoir l’ouverture à la diversité et l’inclusion sont le seul moyen de contrer les mouvements nationalistes qui se servent de nos peurs dans le but de déstabiliser la cohésion sociale et l’intégrité politique en Europe.

La politique d’intégration allemande

Les exposés et les échanges tenus dans les différents ministères nous ont éclairés sur la politique d’intégration allemande, qui s’est faite en plusieurs étapes. Entre 1955 et 1973, les « travailleurs invités » (*Gastarbeiter*) ont été intégrés dans le système social sans mesures particulières. À l’époque, l’immigration vers l’Allemagne était surtout économique – nous en voulons pour preuve qu’en 1978, un délégué aux étrangers a été nommé au sein du ministère du Travail. Avec l’ouverture du rideau de fer, une nouvelle vague de migrants est arrivée et s’est poursuivie jusqu’en 1998, lorsque le gouvernement a officiellement reconnu que l’Allemagne était un pays d’immigration.

La nouvelle politique d’intégration a été lancée en 2000 avec l’adoption de plusieurs textes législatifs décisifs :

- 2000 : adoption d’une nouvelle loi sur la citoyenneté qui facilite la naturalisation des enfants nés sur le sol allemand de parents étrangers ;
- 2005 : cadre juridique pour les travailleurs étrangers établis à titre permanent en Allemagne (révisé en 2012) afin de favoriser l’immigration d’une main-d’œuvre très qualifiée ;

- 2006 : création de la Conférence allemande sur l’islam en vue d’améliorer les relations entre les communautés musulmanes et l’État fédéral ;
- 25 mai 2016 : adoption par le cabinet fédéral du nouveau projet de loi sur l’intégration des migrants, en vertu duquel un lieu de résidence est attribué aux demandeurs d’asile reconnus afin de mieux les répartir sur le territoire.

La politique d’intégration embrasse plusieurs domaines : cours d’allemand, éducation et emploi, logement, santé, participation à la vie sociale. Pour le représentant du ministère fédéral de l’intérieur (BMI), l’intégration passe par l’égalité des chances et la participation : « *il ne peut y avoir de migration sans intégration. Nous devons investir dans l’intégration des nouveaux migrants à qui, en contrepartie, nous demandons de faire des efforts* ». L’Allemagne consacre ainsi un budget considérable aux cours d’intégration et le refus d’y assister peut avoir des conséquences juridiques. Pour obtenir un titre de séjour permanent, les réfugiés reconnus doivent en outre prouver qu’ils ont fait des efforts pour s’intégrer. Une question demeure : comment ces efforts sont-ils évalués, quels sont les critères objectifs utilisés pour que l’appréciation soit équitable ?

La politique d’intégration repose sur trois piliers : cours d’intégration, conseil aux migrants adultes et projet d’intégration. Les bénéficiaires sont des *migrants* qui résident légalement en Allemagne. Une question se pose alors : que fait l’Allemagne pour les *demandeurs d’asile*, qu’ils soient acceptés ou refusés (à un stade ultérieur) ? Les autorités allemandes distinguent trois groupes de réfugiés et de demandeurs d’asile :

1. les réfugiés originaires de pays sûrs (Albanie, Kosovo²³, Monténégro, Serbie, « l’ex-République yougoslave de Macédoine », etc.) sont incités à retourner volontairement dans leur pays et à postuler pour un emploi en Allemagne à partir de leur pays d’origine ;
2. les réfugiés originaires de pays pour lesquels le taux de reconnaissance du statut de réfugié est supérieur à 50 % (Érythrée, Iran, Irak, Syrie, etc.) ont de bonnes chances d’obtenir le statut de réfugié, selon une estimation solide de l’Office fédéral pour la migration et les réfugiés²⁴ ; ces réfugiés bénéficient du programme d’intervention précoce ;
3. les migrants de nationalité indéterminée.

Le représentant du ministère fédéral de l’Intérieur a souligné que les demandeurs d’asile qui ont peu de chances de rester reçoivent une *proposition d’orientation* dans le cadre d’un projet

²³ Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu’il s’agisse de son territoire, de ses institutions ou sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l’Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

²⁴ Pendant notre visite, il n’avait pas encore été décidé si l’Afghanistan pouvait être considéré comme un pays non sûr. Le taux de reconnaissance de l’Afghanistan était juste en dessous de 50 %. Or mi-décembre, les premiers renvois de réfugiés afghans à Kaboul ont été organisés dans le cadre d’un accord entre l’UE et les autorités afghanes. Ce nouvel accord (comme celui signé entre l’UE et la Turquie) est lui aussi très controversé (pour en savoir plus, voir « Europe makes deal to send Afghans home, where war awaits », de Rod Nordland et Mujib Mashaloc (2016). *New York Times*, http://www.nytimes.com/2016/10/06/world/asia/afghanistan-eu-refugees-migrants.html?_r=0

pilote mis en œuvre au cours du second semestre 2016. On ignore en quoi cette proposition est (très) différente de l'incitation à retourner dans leur pays d'origine.

Malgré une définition incertaine du concept de « bonnes chances de rester », tout demandeur d'asile ayant « de bonnes chances de rester » et tout migrant dont l'expulsion vers son pays d'origine a été suspendue pour raisons personnelles, humanitaires ou d'intérêt général²⁵ peuvent participer aux cours d'allemand.

La stratégie globale pour l'intégration linguistique des migrants, qui permet aux réfugiés et aux demandeurs d'asile d'acquérir des compétences linguistiques, relève de plusieurs ministères, qui se répartissent la tâche en fonction du niveau de langue²⁶. Le ministère fédéral de l'Intérieur s'occupe des cours d'intégration (niveau B1)²⁷ tandis que le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales est responsable de l'apprentissage de la langue liée à l'emploi (niveaux C1 et C2) et que l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés se charge de l'organisation et de la mise en œuvre des cours. Grâce aux nouveaux programmes appelés « Mesures d'intégration des réfugiés », 100 000 emplois ont été créés avec le soutien du gouvernement fédéral.

Nous avons constaté que les autorités publiques ont mis en place un système d'intégration très performant qui permet à chaque réfugié de connaître les différentes étapes menant à l'intégration sur le marché de l'emploi. Les demandeurs d'asile et les migrants dits « tolérés » (qui ont le droit de travailler) ont accès à différents niveaux de formation professionnelle. Le délai pour décrocher une formation dépend du statut (demandeur d'asile ou migrant « toléré »), 49 mois étant le délai maximum pour obtenir un permis de travail. Des ONG interviennent à chaque stade du processus et soutiennent l'action des ministères dans la mise en œuvre de la stratégie (contrôle de l'aptitude à l'emploi de chaque migrant concerné, par exemple).

La réactivité des autorités ne laisse que très peu de temps à la société civile pour s'adapter. Les ONG créées par des migrants soulignent ainsi que même après avoir obtenu le statut de réfugié (généralement après une période trop longue), le migrant doit surmonter de nombreux obstacles avant de pouvoir commencer à la vie en société. Les « nouveaux arrivants » devraient avoir la possibilité de s'intégrer immédiatement (en venant en aide aux autres réfugiés, par exemple).

« Moabit Hilft! » (Moabit aide) a constaté qu'une intégration immédiate renforce l'estime de soi (un sentiment nécessaire). Cette initiative citoyenne favorise les rencontres avec les habitants et permet aux migrants de développer des compétences, d'apprendre des rudiments d'allemand et de se familiariser avec le mode de vie local. Moabit Hilft! est né en 2013 du constat que de nouvelles initiatives et de nouvelles organisations étaient nécessaires pour

²⁵ Article 60(2)(3) de la loi relative à l'établissement et au séjour.

²⁶ Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) : A1 : débutant, A2 : élémentaire, B1 : pré-intermédiaire, B2 : intermédiaire, C 1: autonome / lower advanced, C2 : maîtrise / higher advanced.

²⁷ Ce niveau prévoit 600 heures de cours de langue + 100 heures de cours sur le système juridique, la culture, l'histoire. Les groupes sont définis en fonction de leurs besoins spécifiques (parents, femmes, jeunes, personnes illettrés). Les cours sont dispensés par 15 000 formateurs et 1500 prestataires de formation. Depuis 2005, le gouvernement fédéral a consacré plus de 2 milliards d'euros aux cours d'intégration.

intégrer les réfugiés. Dans le quartier berlinois de Moabit, l'association se mobilise pour aider les réfugiés en organisant des distributions de produits de première nécessité (lits, nourriture, tentes, soins médicaux, etc.) pour les réfugiés installés dans le parc du quartier. Les bénévoles leur apportent également un soutien social et pratique au quotidien, notamment en matière d'accès aux droits pour les réfugiés. Ils définissent leur mission en ces termes : informer la population et l'impliquer dans des projets d'aide en vue de lutter contre les clichés à l'encontre des migrants. Ce réseautage entre les institutions et les bénévoles est l'un des principaux domaines d'action de Moabit Hilft, qui a fait un travail énorme dans un grand camp de réfugiés. Ils sont fiers de leur travail et se battent pour être reconnus par les autorités et recevoir des subventions qui leur permettraient de poursuivre leur travail social.

Le mécanisme de négociation du corporatisme n'est pas assez souple pour intégrer de nouvelles initiatives. Les conclusions de l'étude ZiviZ²⁸ qui nous ont été présentées lors de notre visite montrent leur manque de connaissances du travail des ONG dans le secteur de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. Les informations sur le nombre d'organisations concernées doivent être revues.

Défis actuels pour la participation des ONG au processus décisionnel

La présidence allemande du G20, du 1^{er} décembre 2016 au 30 novembre 2017, ayant pour devise « formons un monde interconnecté », la délégation de la Conférence des OING avait hâte de connaître les priorités du G20 lors des échanges avec le représentant du ministère du Travail et des affaires sociales. Les trois grands axes de la présidence allemande sont donc : assurer la stabilité, améliorer la capacité à faire face à l'avenir et endosser des responsabilités. L'Allemagne veut renforcer le rôle du G20 en tant que communauté de responsabilités (3^e axe) en plaçant en particulier le développement économique durable en Afrique au centre des préoccupations et, plus généralement, en endossant des responsabilités concernant les mouvements migratoires, les flux de réfugiés et la lutte contre le terrorisme. Elle a annoncé que plusieurs discussions sont prévues « entre mars et juin 2017 », notamment sur les thèmes suivants : économie (Business20), organisations non-gouvernementales (Civil20), organisations syndicales (Labour20), communauté scientifique (Science20), groupes de réflexion (Think20), femmes (Women20) et jeunesse (Youth20)²⁹ ». La responsabilité des rencontres sera confiée aux organisations de la société civile, qui élaboreront des recommandations à l'attention de la présidence allemande du G20.

Cet exemple montre comment les ONG peuvent peser sur l'agenda politique d'un événement aussi important. Cependant, cette possibilité est-elle ouverte à toutes les ONG ? Comment les autorités s'assureront-elles que toutes y auront accès ?

S'agissant des processus parlementaires, nous avons été informés que la consultation de la société civile a lieu à un stade tardif du processus législatif, comme cela a été le cas pour la loi relative à la migration. Les ONG que nous avons pu rencontrer ont souligné qu'il n'y a pas de véritable échange ou débat, et qu'elles n'ont que sept minutes pour présenter leur dossier lors de ces consultations. C'est sans aucun doute insuffisant et cette présentation n'est suivie

²⁸ <http://ziviz.info/>

²⁹ https://www.g20.org/Webs/G20/EN/Home/home_node.html

d'aucun échange avec les politiques. Cette procédure est source de frustration et ne prend pas suffisamment en compte leurs efforts. Les groupes informels de la société civile, leurs points de vue et positions ont moins de poids que les ONG établies.

Au terme de de notre visite, nous sommes parvenus à la conclusion, entre autres, que le corporatisme allemand confère beaucoup plus de légitimité et de pouvoir (de négociation) aux grandes organisations faîtières, de sorte que certains problèmes et besoins ne sont jamais ni entendus ni résolus. Les petites organisations de surveillance (watchdog) et de services, ainsi que les initiatives citoyennes, jouent elles aussi un rôle de premier plan et méritent une plus grande reconnaissance et un meilleur soutien afin de garantir leur pérennité. Leur influence dans le processus décisionnel public et leur interaction avec les pouvoirs publics semblent faibles au niveau fédéral. De manière générale, les petites ONG et initiatives citoyennes, en particulier les initiatives de jeunes – qui sont aussi fournisseurs de services – n'ont pas les moyens de négocier efficacement pour obtenir des subventions. Elles manquent de ressources, de main-d'œuvre et de temps, elles ne sont que rarement informées ou écoutées dans le cadre du processus décisionnel et ne reçoivent pas d'argent pour financer leur action. La plupart des personnes qui travaillent pour les initiatives citoyennes et les petites ONG ne sont pas rémunérées, ce qui signifie qu'elles n'ont pas de couverture sociale.

Il est clair que le rapport de force est inégal entre les grandes organisations faîtières et les petites ONG et initiatives citoyennes, qui se sentent parfois exclues. Les organisations faîtières ont tendance à pratiquer un système de *closed shop* et à tenir à l'écart les autres groupes de la société civile. Le financement des nouvelles organisations est lui aussi problématique. Les intérêts des organisations de services établies sont protégés et les institutions les plus anciennes/grandes ont souvent le dessus. Il importe d'établir différents critères, mieux adaptés, en fonction des différents rôles joués par les différents types d'organisation. Les donateurs ne peuvent pas attendre les mêmes résultats ou actions d'une grande ONG professionnalisée et d'une petite initiative de bénévoles. Moabit Hilft! estime que la Croix-Rouge et les autres grandes ONG sont incapables de s'adapter à la situation des dizaines de milliers de migrants qui attendent dans un parc sans aide ni abri. Les ONG de terrain sont porteuses d'une énergie nouvelle et de nouvelles initiatives que les grosses ONG n'ont pas. Il est ressorti de notre rencontre avec les volontaires à l'origine de l'initiative citoyenne berlinoise que les ONG établies devraient s'ouvrir à de nouvelles formes de bénévolat, s'organiser via les médias sociaux et d'autres formes d'action moins formelles de la société civile.

Pistes de réflexion

Comparée aux autres pays examinés par le Conseil d'experts de la Conférence des OING sur le droit en matière d'ONG³⁰ et d'après ce que notre délégation a pu voir sur place, il est clair

³⁰ Hadzi-Miceva Evans, Katerina (éd.): *Expert council on NGO law, Regulating political activities of non-governmental organisations*. Rapport sur la réglementation des activités politiques des ONG préparé pour le

que l'Allemagne offre aux ONG un cadre parmi les plus favorables en Europe. Même les professionnels les plus critiques vis-à-vis de la situation des ONG en Allemagne³¹ reconnaissent – quels que soient leurs commentaires – que les conditions sont très bonnes. La situation des ONG étant plutôt enviables, nous n'avons aucune critique à émettre sur le fond. Dans ce chapitre, nous souhaitons formuler quelques suggestions d'amélioration.

L'association (Der Verein)

- La règle typiquement allemande selon laquelle il faut un minimum de sept membres pour enregistrer une association répond sûrement à des raisons historiques, mais elle devrait être revue dans un avenir proche.
- Nous nous félicitons de la mise en place par les Länder d'un régime général d'assurance incidents et responsabilité civile propre aux associations qui n'ont pas la personnalité juridique afin de favoriser les ONG.

Un système trop rigide

Comme noté plus haut, l'État fédéral et les Länder traitent plus volontiers avec les grosses ONG (organisations faîtières) ;

- elles sont plus faciles à intégrer dans le cycle budgétaire,
- des procédures établies peuvent être utilisées,
- les contrats d'association sur les résultats et les coûts sont plus sûrs.

Tant les autorités que les ONG sont enfermés dans ce système de négociation et de contrats d'association. Les problèmes surviennent lorsqu'il faut faire face à des situations imprévues, par exemple en cas de catastrophes naturelles (inondations, incendies) ou – comme en 2015 – d'arrivée massive de personnes déplacées, de réfugiés et de demandeurs d'asile. Le système n'est pas adapté pour traiter ce genre de phénomène en quelques jours. Le point positif du point, de vue des ONG allemandes, c'est que toutes sortes d'initiatives peuvent facilement voir le jour pour essayer d'apporter des réponses immédiates à des situations imprévues. Ce qui l'est moins, c'est que ces initiatives sont nouvelles dans le cycle budgétaire et – en particulier lorsqu'elles ne veulent pas se placer sous la tutelle d'une organisation faîtière – les organisations non étatiques ne sont pas représentées à la table des négociations au moment de l'allocation des ressources budgétaires. Elles ont le sentiment d'être des intruses coupables de réduire la part du budget total disponible pour chacun des acteurs réguliers.

Plaidoyer / politique d'influence

La procédure de consultation des ONG, tardive et inadaptée, dans le cadre du processus législatif (présentation de 7 minutes) peut être améliorée.

Financement et indépendance des ONG

Conseil d'experts de la Conférence des OING sur le droit en matière d'ONG du Conseil de l'Europe (2015) 3, mise à jour de décembre 2015.

³¹ Comme nous l'avons appris le 28 octobre 2016 – Table ronde avec des ONG « niveau fédéral ». Rencontre avec des associations de la société civile et des experts sur les politiques d'intégration et la participation de la société civile dans les mesures d'intégration en Allemagne

La situation financière des associations qui voient le nombre de leurs membres et de leurs bénévoles baisser est critique. Les règles leur interdisant de faire des bénéfices étant très strictes, elles survivent très difficilement.

La relation entre les subventions liées à des contrats sur les résultats et les coûts semble limiter la liberté des ONG. Comment faire la différence entre les agences gouvernementales et les ONG ?

Remarque finale

Au vu de ce qui précède, nous recommandons aux autorités allemandes de veiller à un meilleur l'équilibre entre les grandes et les petites ONG en ce qui concerne leur poids dans le processus décisionnel politique. La même recommandation s'applique aux ONG qui représentent les migrants et réfugiés dans la gestion des crises politiques provoquées par l'arrivée massive de nouveaux réfugiés en Allemagne. Le gouvernement allemand est en position de force pour exiger davantage de solidarité de la part des États membres de l'UE et pour veiller à ce que les politiques européennes interdisent tout accord interétatique susceptible de se traduire par le non-respect des droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Les valeurs européennes et les droits fondamentaux européens sont une nécessité absolue pour lutter contre la renationalisation et le populisme de droite dans les États membres du Conseil de l'Europe.

Annexe 1

Références

1. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) [Code civil allemand]
2. Fiches techniques sur l'Union européenne – 2016
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.2.2.pdf
3. Hadzi-Miceva Evans, Katerina (éd.) : *Expert council on NGO law, Regulating political activities of non-governmental organisations*. Rapport sur la réglementation des activités politiques des ONG préparé pour le Conseil d'experts de la Conférence des OING sur le droit en matière d'ONG du Conseil de l'Europe (2015) 3, mise à jour de décembre 2015
4. Höfer, Simone & Priemer, Jana (rédaction) : *Ziviz-finanzierungsstudie 2015, Weniger Subsidiarität, mehr Wettbewerb in der Zivilgesellschaft?* (chapitre 3)
5. Bundeszentrale für politische Bildung (Agence fédérale allemande pour l'éducation politique), <http://www.bpb.de/>
6. Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d
7. Site officiel du gouvernement fédéral sur la présidence allemande du G20
https://www.g20.org/Webs/G20/EN/Home/home_node.html
8. Krimmer, H., Priemer, J. : *Ziviz-Survey 2012, Zivilgesellschaft verstehen*. Druckverlag Kettler, 2012. P. 16.

9. Küstermann, Dr Burkhard : *Rechtsformen bürgerschaftlichen Engagements: Initiative-Stiftung-Verein-GmbH*.
10. *New York Times*, http://www.nytimes.com/2016/10/06/world/asia/afghanistan-eu-refugees-migrants.html?_r=0
11. Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe
12. Article 60(2)(3) de la loi relative à l'établissement et au séjour

Visite d'information de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Berlin, 25-26 octobre 2016

Programme
(version française)**Mardi 25 octobre**

- 10 heures** **Présentation (opt.)**
- 10h30** **Transfert de l'hôtel**
- 11 heures** **Visite à Moabit Hilft!**
Rencontre avec des initiatives de la société civile pour l'accueil et l'intégration des réfugiés à Berlin
- 12h30** **Transfert**
- 13 heures** **Déjeuner avec les ONG conviées à la réunion de l'après-midi**
- 14h30** **Table ronde « niveau fédéral »**
Rencontre avec des associations de la société civile et des experts sur les politiques d'intégration et la participation de la société civile dans les mesures d'intégration en Allemagne
- 17 heures** **Possibilité d'échanges individuels**
Retour à l'hôtel
- 19h30** **Dîner**

Mercredi 26 octobre

- 8h15** **Transfert de l'hôtel**
- 9-10 heures** **Ministère fédéral de l'Intérieur**
Rencontre avec M. *Nils Stützle*, Division de la cohésion et de l'intégration sociale (Stab GZ – Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Integration Referat GZ 2)
- 10 heures** **Transfert**
- 10h15 – 11h15** **Bureau du Chancelier fédéral**
Rencontre avec Mme *Honey Deihimi*, en charge de l'intégration dans la société au sein de la Division
- 12h30** **Fédération Stifterverband, ZiViz, Zivilgesellschaft in Zahlen**

- 14 - 15 heures** **Ministère fédéral de la Justice**
- 15h30 – 16h30** **Ministère fédéral du Travail et des affaires sociales**
 Rencontre avec Mme *Sabine Baun*, cheffe de la division Politique sociale et de l'emploi international (Internationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik)
- *L'intégration des migrants dans le marché de l'emploi, Mme Anne Lutz, unité IIc6 (Questions fondamentales de la politique de la migration et de l'intégration)*
 - *Les activités dans le cadre de la présidence allemande du G20, M. Sebastian Künzel, unité VIb1 (politique sociale et de l'emploi international)*
- 16h30** **Retour à l'hôtel (opt.)**
- 18 – 20 heures** **Exposition** – « les femmes et les Nations-Unies » au ministère des Affaires étrangères
 (intervention de Karin Nordmeyer)

Délégation :

Mme Anna Rurka,

Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Mme Karin Nordmeyer,

Membre de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

M. Simon Matthijssen,

Membre du Conseil d'experts de la Conférence des OING sur le droit en matière d'ONG

Mme Jane Crozier-Vincent,

Division de la société civile du Conseil de l'Europe

Organisation :

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Réseau national d'activités citoyennes)

Michaelkirchstr. 17-18

10559 Berlin

Mirko Schwärzel

Tél : (0 30) 629 80-11 9

E-mail : mirko.schwaerzel@b-b-e.de

Auswärtiges Amt (ministère des Affaires étrangères, 26 octobre uniquement) :

M. Jens Gust, Leiter der Arbeitseinheit Europarat (Chef de la Division Conseil de l'Europe)

M. Michael Becker, Arbeitseinheit Europarat (Division Conseil de l'Europe)