

Alliance

AUTORITÉS LOCALES
SOCIÉTÉ CIVILE POUR UNE
AUTRE GOUVERNANCE DES
Migrations

PANORAMA DES ALLIANCES ENTRE AUTORITÉS LOCALES ET SOCIÉTÉ CIVILE :

BERLIN

L'Alliance Migrations est un projet fondé et animé par :



OCU
ORGANISATION
POUR UNE CITOYENNETÉ
UNIVERSELLE



ANVITA
ASSOCIATION NATIONALE
DES VILLES ET TERRITOIRES ACCUEILLANTS



Pour un accueil inconditionnel et une citoyenneté universelle

Vers un socle commun des territoires

L'Alliance Migrations¹ vise un changement de cap local et global pour sortir de l'impasse dramatique dans laquelle nous enferment les politiques actuelles de non-accueil. Pour ce faire, elle œuvre à une échelle française, européenne et internationale à encourager et mettre en valeur les alternatives concrètes portées par les autorités locales en lien avec la société civile en matière d'accueil digne, de citoyenneté et de respect des droits fondamentaux.

En s'appuyant sur des territoires inspirants, l'Alliance Migrations souhaite tisser entre eux un fil rouge autour de 4 objectifs principaux :

- La mise en avant des politiques alternatives portées par les territoires
- La démultiplication de bonnes pratiques et la coopération entre territoires
- L'ancrage terrain du projet de l'Alliance : la preuve par l'action !
- A terme, le portage d'un plaidoyer commun pour une autre gouvernance des migrations

Ce projet a été initié dans 5 villes pilotes en 2020 (Lisbonne, Barcelone, Palerme, Grenoble et Montreuil), et a été poursuivi en 2021 dans 3 autres territoires : Berlin, Liège et les Cévennes gardoises (Pays Viganais). Pour chacun de ces territoires, des volontaires ont pris part aux actions portées par les acteurs locaux et mené un travail d'analyse de 5 mois permettant de construire un panorama des enjeux de chaque territoire et des pratiques inspirantes mises en œuvre.

États des lieux non exhaustifs de ces territoires, ces exemples mis en avant nous permettent de faire ressortir des points d'attention, des recommandations et autant de perspectives de chantiers communs pour renforcer des pratiques en faveur d'accueil et de citoyenneté localement et prendre appui sur ces alternatives concrètes pour induire ensemble un changement de cap en matière de politiques migratoires. C'est ainsi que s'est co-construit le socle commun des territoires pour un accueil, à travers trois piliers, à partir des 8 territoires :

- **La garantie d'une citoyenneté locale qui permette à chaque habitant.e de participer à la vie politique de sa ville**
- **La promotion de l'interculturalité comme vecteur d'inclusion et de cohésion sociale**
- **La garantie d'un accès inconditionnel aux droits.**

Ce document s'adresse aux collectivités territoriales et élu-es, aux associations, aux chercheurs et toute personne concernée afin d'encourager et mettre en valeur les alternatives concrètes portées par les autorités locales, en appui avec la société civile en matière d'accueil digne, de citoyenneté et de respect des droits fondamentaux.

¹ « L'Alliance Migrations », alliance entre autorités locales et sociétés civiles pour une autre gouvernance des Migrations, est une dynamique portée par l'Association Nationale des Villes et territoires Accueillants (ANVITA) et l'Organisation pour une Citoyenneté Universelle (O.C.U., composée d'Emmaüs International, du CCFD-Terre Solidaire, du Mouvement Utopia et du réseau latino-américain Espacio Sin Fronteras).

BERLIN

Ce panorama a été réalisé et rédigé par Clara Czuppon en mission de volontariat dans le cadre de l'Alliance Migrations, d'octobre 2021 à mars 2022. La mission a été encadrée par l'association SeeBrücke.

JUILLET 2022

SOMMAIRE

Glossaire	5
Introduction	6
I) Berlin : une terre de migrations au cœur d'un système fédéral réticent	6
Perspectives historiques sur les migrations	6
L'immigration sous Angela Merkel, entre intégration, accueil et exclusion	7
Le rôle du local dans la politique allemande – le cas particulier de Berlin	8
La société civile : pilier de la Willkommenskultur allemande et intégrée à la politique berlinoise	10
II) Berlin comme laboratoire politique : quatre exemples de pratiques inspirantes	11
Annexes	22
Références	23

PRATIQUES INSPIRANTES MISES EN LUMIÈRE

P. 11

Poussée par la société civile, Berlin affiche son engagement pour l'accueil direct de personnes

Engagements sur des programmes de réinstallation fédéraux et régionaux en faveur d'exilé.es particulièrement vulnérables, en partenariat avec le UNHCR

Améliorer les conditions de vie dans un système d'hébergement centralisé

Des initiatives visant à favoriser l'accès au logement autonome ou dans le diffus, et à garantir des conditions de vie digne dans les centres d'hébergement collectifs

P. 13

Vers un accès aux soins inconditionnel

Création de dispositifs, soutien financier à une structure de santé ouverte à toute personne de manière inconditionnelle (*la Clearingstelle*)

P. 16

Berlin, Ville pionnière dans la mise en valeur de la participation de toutes et tous

Berlin, un « laboratoire politique », avec des plans et programmes d'intégration, un projet pilote de consultation des exilé.es hébergé.es en structures

P. 18

Glossaire

Définitions et sigles :

Aussiedler :	Citoyen.ne.s allemand.e.s installé.e.s en Europe de l'Est puis rapatrié.e.s dès 1950
BAMF :	Bundesamt Für Migration und Flüchtlinge Bureau fédéral pour la migration et les réfugiés
Berliner Stadt Mission :	Mission protestante de la ville de Berlin
BMI :	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat Ministère de l'Intérieur, de la Construction et de la Communauté
BuBs :	Berliner unabhängige Beschwerdestelle Bureau indépendant des plaintes de Berlin
Duldung :	Titre de séjour « toléré », délivré lorsque l'expulsion du territoire allemand n'est temporairement pas possible
Flüchtlingsrat :	Conseil des réfugié.e.s (Association)
Gute Bleibenperspektive :	Bonnes perspectives de rester sur le territoire Allemand, évaluées selon le taux de protection du pays d'origine (>50%)
Königsten Schlüssel :	Clé de répartition des demandeur.se.s d'asile
LAF :	Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten Office régional pour les affaires des réfugié.e.s
Land (Länder) :	Etat fédéré d'Allemagne
PartIntG :	Partizipations- und Integrationsgesetz Loi sur la participation et l'intégration, 2011
PartMigG :	Partizipation in der Migrationsgesellschaftsgesetz Loi sur la participation au sein d'une société de migration, amendement de la PartIntG, 2021
Sozialamt :	Terme regroupant différents bureaux aux affaires sociales
Willkommenskultur :	Culture de l'accueil Allemande, terme utilisé en référence à 2015

Introduction

L'histoire complexe de Berlin, ainsi que sa position géographique, font de cette ville un espace protéiforme, modelé au fil des décisions politiques et des dynamiques migratoires. La ville-État se trouve dans le nord-est du pays, entourée par le Land du Brandebourg. Ce dernier partage sa frontière orientale avec la Pologne. Ces deux États forment la région métropolitaine de Berlin-Brandenburg, regroupant l'agglomération de Berlin et ses alentours, ainsi que des zones plus rurales². Elle est une des trois villes-États allemandes, avec Brême et Hambourg, comptant parmi les seize États (*Länder*) de l'actuelle République fédérale allemande. Cela signifie que les mêmes organes s'occupent des affaires municipales et de celles du Land, régissant de fait le même territoire. Ils disposent ainsi de pouvoirs administratifs, exécutifs et législatifs, sont encadrés par une Constitution (la Constitution actuelle de Berlin date de 1995) et dépendent du bourgmestre-gouverneur.

Berlin est la capitale et la plus grande ville d'Allemagne, comptant 3,7 millions d'habitant.e.s pour une surface totale de 892 km²³, ce qui la place parmi les plus grandes villes d'Europe. Berlin est une ville attractive, rayonnant par sa scène artistique et festive et comme berceau montant des nouvelles technologies ; ce dont témoigne une croissance démographique globalement en hausse depuis les années 2010. La conséquence la plus notable de la popularité de la ville reste son caractère cosmopolite. En 2020, la proportion de personnes nées à l'étranger et vivant à Berlin était de 21%, avec un total de 190 nationalités représentées. Les groupes les plus nombreux sont les personnes venant de Turquie (98 437 personnes), de Pologne (55 996) et de Syrie (41 418)⁴. Vient ensuite une grande proportion de différentes nationalités européennes, telles qu'italienne, bulgare, russe, roumaine.

I) Berlin : une terre de migrations au cœur d'un système fédéral réticent

Perspectives historiques sur les migrations

Dès le XVII^{ème} siècle, la ville accueille un grand nombre de français.e.s Huguenot.e.s, fuyant les persécutions catholiques et cherchant l'asile sous le nouvellement décrété Édit de Potsdam⁵. Sous la monarchie Prussienne, ce sont également plusieurs milliers de réfugié.e.s pour conviction religieuse qui s'y installent. Berlin rayonne alors dans toute l'Europe et devient ouvrière : sa croissance économique et industrielle attire de la main d'œuvre du monde entier pendant plusieurs années⁶. La première moitié du XX^{ème} siècle est néanmoins marquée par de nombreuses crises : guerres, famine, inflation et crise économique. Ces années sont celles d'une

² <https://www.berlin-brandenburg.de/hauptstadtregion/daten-und-fakten/>

³ <https://www.businesslocationcenter.de/en/business-location/berlin-at-a-glance/>

⁴ *Ibid*

⁵ <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/fr/histoire/la-residence-des-electeurs/>

⁶ <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/fr/histoire/la-capitale-royale/>

émigration massive, multipliée après l'accession au pouvoir du National-Socialisme qui s'oppose à une politique d'asile. Plus de la moitié de la population juive de Berlin parvient à fuir à l'étranger avant 1941⁷.

La sortie de la Seconde Guerre Mondiale dessine deux politiques migratoires distinctes entre l'Ouest et l'Est. Alors que dans la région contrôlée par le régime soviétique, l'immigration est très contrôlée et limitée, la République fédérale d'Allemagne et l'Ouest de Berlin font massivement appel à des travailleur.se.s étranger.e.s pour participer à la reconstruction. Ceux qui s'installent à Berlin viennent principalement de Turquie et de Yougoslavie⁸. L'immigration de travail est officiellement stoppée par le gouvernement fédéral de l'Ouest en 1973, après le choc pétrolier, à travers une interdiction de recrutement de travailleur.se.s étranger.se.s. Plusieurs millions de personnes retournent alors dans leur pays d'origine, et les tendances migratoires passent d'une immigration de travail majoritaire à une quasi-exclusivité du regroupement familial⁹. Dès lors, et ce pour plusieurs dizaines d'années, l'Allemagne se défend d'être une terre d'immigration. Les années 1950 sont également celles du premier rapatriement des Aussiedler (*rapatrié.e.s*)¹⁰.

Les migrations Est-Ouest ont fait partie prenante de l'histoire de Berlin dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. Jusqu'en 1961, des centaines de milliers de Berlinoises.e.s de l'Est ont fui ou tenté de fuir à l'Ouest, sous la pression du durcissement des conditions de vie en RDA (République Démocratique d'Allemagne)¹¹. Par la suite, celles et ceux qui ont essayé de franchir le mur nouvellement construit ont été exposés à des risques énormes, pouvant mener à leur mort. La dissolution du bloc soviétique et la chute du mur de Berlin (1989) ont intensifié les flux migratoires venant de l'Est, en hausse depuis la fin des années 1980 à la suite des tensions affectant les pays de l'Union Soviétique, la Yougoslavie mais aussi les communautés kurdes d'Irak et de Turquie¹². Le pic d'immigration est atteint à la réunification du pays, en 1992, lorsque des centaines de milliers de personnes ont quitté les territoires anciennement RDA.

L'immigration sous Angela Merkel, entre intégration, accueil et exclusion

Dès le début des années 2000, alors que les courbes migratoires sont plutôt marquées par l'émigration¹³, le gouvernement Schröder tente de remettre l'immigration au sein des débats, sous l'impulsion, entre autres, des démographes prévoyant un vieillissement certain et rapide de la population allemande. L'immigration commence alors à être perçue non comme un problème, mais comme une opportunité. Lors de l'adoption de la nouvelle loi Immigration en 2004, l'Allemagne insiste sur la seule valorisation d'une immigration de travail dont les principaux concerné.e.s sont les travailleur.se.s qualifié.e.s, voire hautement qualifié.e.s. Soutenus par un patronat demandant plus de main d'œuvre, les différents gouvernements Merkel assouplissent à

⁷ <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/fr/histoire/berlin-sous-le-national-socialisme/>

⁸ OECD, 2018, Working Together For Local Integration Of Migrants And Refugees In Berlin, OECD Publishing, Paris, p25

⁹ *Ibid*

¹⁰ Il s'agit de populations issues de l'émigration allemande vers les pays de l'Est (Russie, Pologne, Roumanie), anciennement considérés comme territoires allemands et passés sous le régime soviétique.

¹¹ <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/fr/histoire/berlin-apres-1945/>

¹² OECD, 2018, *op cit.*, p25

¹³ Hanewinkel Vera, Oltmer Jochen, 2018, « Historical and Current Development of Migration to and from Germany » In *Länderprofile Migration*, Bundeszentrale für politische Bildung, consulté le 09/11/21 [en ligne] :

<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/english-version-country-profiles/262758/historical-and-current-development-of-migration-to-and-from-germany>

répétition les conditions d'entrée sur le territoire pour les travailleur.se.s qualifié.e.s, simplifient les démarches et facilitent la venue des familles¹⁴. La fin de la crise de 2008 voit le solde migratoire du pays monter en flèche, notamment influencé par l'arrivée d'Européen.ne.s, majoritairement de Pologne ou d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Grèce). Une partie de l'opinion publique se crispe autour de discours de plus en plus nationalistes, tandis que s'installe une politique migratoire sélective. Dès les années 2005, les gouvernements Merkel mettent également le thème de l'intégration au cœur de leur politique¹⁵, à travers de nombreux sommets et plans nationaux pour l'intégration. Leur mesure phare est la généralisation de l'accès aux cours d'intégration, cours d'allemand et de culture générale dont le contrôle devient obligatoire lors du processus de naturalisation.

À la fin de l'été 2015, la chancelière Angela Merkel déclare ouvrir les frontières du pays pour les demandeurs.se.s d'asile bloqué.e.s à la frontière hongroise¹⁶. L'Allemagne accueille alors près d'un million de personnes réfugiées en 2015, lors de ce qu'on appelle « l'été de la migration », ouvrant la route des Balkans et bravant les accords de Dublin. Berlin accueille plus de 50 000 personnes réfugiées cette année-là, un nombre qui baisse drastiquement dès 2016-2017. Il est important de noter que Berlin est loin d'être l'État qui a reçu le plus de demandes d'asile en 2015, se positionnant à la septième place¹⁷. Le discours d'accueil de la Chancellerie allemande se dissipe rapidement et laisse la place à un climat répressif. Deux lois – Asylpaket I et II – sont introduites dès l'automne 2015 et ré-installent l'interdiction de travailler pour les personnes en demande d'asile, les expulsions sans préavis, les allocations en nature uniquement, le tout dans un paysage administratif général d'augmentation des rejets des demandes d'asile¹⁸. Elles inscrivent également juridiquement deux catégories de personnes : celles avec de « bonnes perspectives de rester » sur le territoire (*Gute Bleibensperspetiven*), et les autres. Ces dernières sont dans l'obligation de rester dans des logements collectifs de premier accueil le temps de l'examen de leur demande d'asile, dans des conditions d'inconfort censées être « dissuasives » et coupées de contact avec la société extérieure¹⁹. Ce calcul des chances de rester sur le territoire ou non se base sur des indices de sûreté de leur pays d'origine et est rediscuté chaque six mois par l'État fédéral. Au 1^{er} mars 2021, seul.e.s les ressortissant.e.s de l'Érythrée, la Syrie, la Somalie sont considéré.e.s comme ayant des bonnes perspectives de rester sur le territoire.

Le rôle du local dans la politique allemande – le cas particulier de Berlin

Selon la sociologue Sophie Hinger, ce sont les municipalités et les Länder qui ont en réalité commencé dès les années 2000 à insuffler un renouveau politique dans la gestion des migrations, face à des mesures étatiques restrictives²⁰. Le point d'action principal a alors été le

¹⁴ Prat-Ecker Cécile, 2014, « La politique migratoire : entre volontarisme et réticences », *In Allemagne aujourd'hui*, Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui, Issue 4 n°210, p147

¹⁵ *Ibid*, p140

¹⁶ Steinhilper Elias (2019) « Dynamiques de protestation politique des exilés afghans à Berlin : entre « silence » et « prise de parole » », *Critique Internationale*, Presses de Science Po, n°84, p68

¹⁷ OCDE, 2018, *Op. Cit.*, p26

¹⁸ Steinhilper Elias, 2019, *Op. Cit.*, p68

¹⁹ Steinhilper Elias et Hinger Sophie (2017) « L'accueil allemand, un modèle pour la France ? », *Pleins Droits*, GISTI, n°115, p8

²⁰ Hinger Sophie (2020) « Integration Through Disintegration? The Distinction Between Deserving and Undeserving Refugees in National and Local Integration Policies in Germany » *In* Hinger Sophie et Schweitzer Reinhard (eds) *Politics of (Dis)Integration*, IMISCOE Research Series, Springer Cham

logement. En effet, les Länder sont responsables de l'administration des centres d'accueil collectifs. Certaines municipalités, suivies de certains États, ont profité de cette flexibilité pour accélérer et soutenir la décentralisation du logement, c'est-à-dire le passage de personnes en demande d'asile des hébergements collectifs obligatoires vers des hébergements privés. L'éducation dépend également des Länder, ce qui a permis à Berlin de mettre en place des classes spéciales pour les enfants venant d'arriver sur le territoire allemand et ne parlant pas ou peu allemand (*Willkommensklassen*). De même, l'accès aux cours de langues a été élargi par la Ville de Berlin aux personnes considérées comme ayant moins de « perspectives de s'installer »²¹.

Ces exemples montrent la marge de manœuvre laissée aux différents États et municipalités par le système fédéral, notamment en matière de politiques migratoire et d'intégration. Les Länder bénéficient d'un gouvernement distinct de celui de la chancellerie, composé également d'une coalition de partis politiques, d'un parlement, d'une constitution ainsi que de budgets qui leur sont propres. Pour beaucoup de secteurs, les instances nationales installent un cadre législatif général, dont l'application sur le territoire est laissée à la discrétion des autorités locales. En ce qui concerne le droit d'asile et l'immigration, l'État fédéral (Bureau Fédéral des Migrants et des Réfugiés, appelé BAMF) répartit les demandeurs d'asile selon des quotas régionaux, calculés à partir des revenus fiscaux de chaque Land. La procédure d'asile est gérée par ce Bureau (BAMF), tandis que les seize Länder sont responsables de l'hébergement et de l'encadrement social des personnes en demande d'asile, ainsi que de leur renvoi dans le cas d'un refus de titre de séjour²². Lorsque leur probabilité de rester sur le territoire est jugée haute, elles sont réparties dans les communes de la région, mais n'ont pas le choix de ces différentes affectations. Ces municipalités sont, ici encore, à même d'interpréter la loi : bien que le pays leur demande de loger les personnes sans statut stable dans des hébergements collectifs, les directives restent vagues ou contradictoires et permettent une marge d'action²³.

Berlin a une place toute particulière dans cette répartition des pouvoirs. En effet, comme précisé plus haut, elle est à la fois un Land et une Ville ce qui multiplie son champ d'action. De plus, Berlin est dirigée depuis plusieurs années par une coalition de gauche. Depuis 2016, trois partis sont à la tête du parlement : les Sociaux-démocrates (SPD), les Verts (die Grüne) et la gauche (die Linke). Le même gouvernement tripartite est ressorti des élections de 2021. Cette conjonction permet l'exploration de mesures progressistes en matière de réception et d'accueil de personnes. Le gouvernement de 2016 a fait figurer cet objectif dans l'accord de coalition établi au début de son mandat, stipulant que les directives fédérales autour du droit d'asile et de l'accueil devront être interprétées pour permettre l'intégration et des perspectives d'installation plus nombreuses²⁴. L'orientation de Berlin vis-à-vis des migrations ainsi que l'importance de sa société civile sur ces questions ont permis l'adhésion de la ville à de nombreux réseaux de localités accueillantes, tels que Solidarity Cities, Eurocities, l'alliance des villes-refuges (*Bündnis Städte Sicherer Hafen*). Solidarity cities est une initiative lancée dans le cadre du réseau d'Eurocities en 2016, et qui vise à mettre en valeur la souveraineté des villes en termes de politiques migratoires. L'alliance des villes-refuges regroupent des municipalités allemandes se

²¹ OECD, 2018, *Op. cit.*, p57

²² Hinger Sophie, 2017, « Allemagne : les villes-laboratoires », In *Revue Projet*, C.E.R.A.S, Issue 3 n°358

²³ *Ibid*, p69

²⁴ Jakob Christian, 2021, « City Report: Berlin », In *Moving Cities*, an initiative by Seebrücke, Rosa Luxembourg Stiftung and Heinrich Böll Stiftung, available on www.moving-cities.eu

déclarant solidaires avec le mouvement Seebrücke et avec les opérations de sauvetage en mer méditerranée.

La société civile : pilier de la Willkommenskultur allemande et intégrée à la politique berlinoise

Les conjonctures exceptionnelles de 2015 ont suscité une indignation de la société civile, qui s'est massivement mobilisée pour proposer des solutions en dehors des systèmes institutionnels, en tant qu'associations, collectifs militants ou volontaires indépendant.e.s, réfugié.e.s ou résident.e.s. A Berlin, l'engagement a été fort et immédiat, comme le note le rapport de l'OCDE. La Ville a rapidement réagi à cette vague de solidarité et inclus de nombreuses initiatives de la société civile proposant un soutien de plus longue durée dans son plan pour l'intégration et la sécurité de 2016²⁵. L'État de Berlin affirme également sa volonté de travailler à l'intégration et la participation de chacun.e par les financements qu'il alloue à ces initiatives²⁶. C'est ainsi que certains de ces mouvements nés spontanément en 2015 se sont pérennisés et comptent parmi les nombreux acteurs participant au cadrage des politiques migratoires et d'intégration de Berlin.

Aujourd'hui, la société civile allemande se mobilise en particulier autour de l'ouverture de couloirs de solidarité entre la Méditerranée et les villes allemandes. C'est dans ce contexte qu'a été créé Seebrücke en 2018²⁷, devenu l'un des mouvements de la société civile les plus importants en Allemagne. Il milite aux côtés d'autres organisations (Civilfleet-support, Alarm Phone, Mensch Mensch Mensch, etc.) pour créer des voies migratoires sûres, désenclaver les camps aux frontières et assurer les sauvetages en mer²⁸. Ces structures et collectifs mettent en place un travail de plaidoyer actif, mobilisant une couverture médiatique maîtrisée, ou négociant avec les autorités, à l'instar de Seebrücke. Ce travail a par exemple poussé près de 300 municipalités à se déclarer prêtes à accueillir des personnes exilées dans le cadre de programmes de réception²⁹. Par ailleurs, le Sénat de Berlin met en place de nombreux espaces de discussion avec la société civile, en particulier avec le Fluchtlingerrat (Conseil aux réfugié.e.s) qui s'engage auprès des autorités locales pour la défense des droits des exilé.e.s.

Les vagues d'arrivées de personnes et le durcissement des mesures nationales en matière de migration ont permis la naissance, le renforcement ou la mise en réseau de nombreuses initiatives civiles, qui pourraient être ainsi considérées comme les véritables sentinelles de la « Willkommenskultur » allemande. Ville-État gouvernée par une coalition de

²⁵ OCDE, 2018, *Op. Cit.* p59

²⁶ Pour l'année 2020/2021, le bureau de la déléguée du Sénat pour l'intégration et la migration alloue plusieurs millions d'euros à 44 projets de la société civile, allant du conseil juridique aux « ateliers d'empowerment » pour femmes migrantes.

²⁷ À la suite du blocage des bateaux Ocean Viking et Lifeline au large des côtes européennes pendant plusieurs jours avec plusieurs centaines de personnes secourues à leur bord.

²⁸ <https://seebruecke.org/ueber-uns>

²⁹ Ces déclarations sont pour le moment symboliques car les programmes de réception requièrent l'accord du ministère de l'Intérieur pour être mis en place, ce qui a été refusé.

gauche, Berlin semble être un terrain d'exploration pour penser les alliances entre société civile et autorités locales, vers des politiques migratoires locales progressistes et plus inclusives.

II) Berlin comme laboratoire politique : quatre exemples de pratiques inspirantes

Poussée par la société civile, Berlin affiche son engagement pour l'accueil direct de personnes

Depuis 2012, l'Allemagne a lancé un programme fédéral de réinstallation dans lequel le BAMF, l'UNHCR (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) et l'OIM (Organisation Internationale pour la Migration) organisent l'arrivée chaque année de quelques centaines de personnes venant de zones dangereuses ou dont la vie est menacée. Ce programme s'inscrit depuis 2016 dans le cadre du plan de réinstallation de l'Union européenne et prévoit désormais l'arrivée de quelques milliers de personnes par an en Allemagne³⁰. Ces programmes concernent les personnes en exil particulièrement vulnérables, qui sont dans l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine et qui n'ont pas de perspectives d'intégration dans le pays de premier accueil (Liban, Égypte, Jordanie, Éthiopie). En 2019, à la suite de plusieurs blocages en mer de bateaux de sauvetage, la France, l'Allemagne, Malte et l'Italie ont signé un accord de distribution temporaire des personnes secourues en mer, l'accord de Malte. Cet accord de réinstallation *ad hoc* a été décidé de manière informelle pour désengorger les « hot-spots » d'Italie et de Malte et accélérer les procédures d'asile, en conduisant par exemple un premier examen sur place. Entre 2018 et 2020, l'Allemagne a accepté de prendre la responsabilité de 1291 demandes d'asile. Toutefois, seules 624 d'entre elles ont en réalité été transférées sur le territoire et une vaste majorité ont vu leur demande d'asile rejetée³¹. Il existe enfin des programmes d'accueil humanitaire spéciaux, mis en place en Syrie de 2013 à 2018, et de nouveau appliqués en 2020 à la suite des incendies des camps de Moria et Lesbos.

Les Länder allemands ont également la possibilité légale de lancer leur propre programme de réinstallation régional. Bien que cette marge de manœuvre soit prévue dans les textes de loi, elle nécessite toutefois l'autorisation du ministère de l'Intérieur (*BMI*) en amont. Certaines régions proposent ainsi des programmes au sein desquels des personnes de Syrie ou d'Irak peuvent rejoindre des membres de leur famille installés en Allemagne. Un programme pour les personnes particulièrement vulnérables a également été mis en place par Berlin, notamment lors de la prise de pouvoir par les talibans en Afghanistan.

C'est dans ce contexte qu'est né en 2018 le mouvement Seebrücke, dont la volonté est de pousser les municipalités à se déclarer prêtes à accueillir des personnes bloquées aux frontières

³⁰ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-node.html>

³¹ Borderline Europe, 2021, EU ad hoc Relocation – A lottery from the sea to the hotspots and back to unsafety, Pinguin Druck Berlin

de l'Europe. L'idée est de promouvoir des programmes d'accueil locaux dans lesquels les autorités régionales ou municipales pourraient faire valoir leur souveraineté en matière de réinstallation. Si ce mouvement a permis une prise de conscience nationale et une visibilité de ces questions, avec près de 300 villes « ports sûrs » au printemps 2022³², ces déclarations sont pour beaucoup symboliques car l'accord du ministère de l'Intérieur reste nécessaire pour leur mise en œuvre. Alors, pour faire valoir ce droit d'accueil, Berlin a été le premier État à saisir la justice nationale.

Une action en justice pour la réinstallation directe des réfugié.e.s

Berlin a été moteur dans les discussions sur les programmes de réinstallation et prône une plus grande autonomie des autorités locales sur les questions migratoires. En plus d'être membre de plusieurs réseaux de villes « accueillantes », Berlin a porté plainte contre le ministère de l'Intérieur en 2020 en réaction au refus prononcé contre une proposition de programme de réinstallation local. Ce fut une grande première pour tenter d'inscrire le pouvoir d'accueil des régions dans la Loi.

En 2019, Berlin fait partie des signataires de la déclaration de Potsdam³³, regroupant les villes se déclarant solidaires et en faveur de programme d'accueil directs. L'été de l'année suivante, le Land propose un programme d'accueil local prévoyant la prise en charge de 300 personnes bloquées dans des camps en Grèce. Il est refusé par le ministre fédéral de l'Intérieur, Horst Seehofer. En septembre 2020, un incendie ravage le camp de Moria. Le ministre de l'Intérieur du Sénat de Berlin, Andreas Geisel, accuse alors Seehofer d'inaction et le tient directement responsable³⁴. Geisel annonce dans ce communiqué de presse l'intention du Land de proposer un amendement de l'article de loi stipulant que les programmes d'accueil des Länder ne peuvent se faire sans l'accord du ministère fédéral de l'Intérieur. L'incendie de Moria a été le point de départ de cette action en justice, en ce qu'il a accentué l'urgence et la pression d'une action de la part du gouvernement.

C'est donc ici que Seebrücke est intervenu. Depuis 2018, le plaidoyer du mouvement s'est construit autour de la réinstallation, urgeant les différents gouvernements (locaux et fédéral) à mettre en place des « couloirs de solidarité » vers l'Europe du nord (Seebrücke est actuellement implanté en Allemagne, en Autriche, en Suisse et aux Pays-Bas). Le mouvement a vu le jour en Allemagne, en réaction au blocage des bateaux de Lifeline et Ocean Viking en mer méditerranée pendant plusieurs jours, et plus largement pour la liberté de mouvement pour tous. Il est composé de plusieurs groupes locaux indépendants, rassemblés au sein d'un collectif supranational. Le mode opératoire du mouvement est de coupler lobbying politique et « actions » de rue, c'est-à-dire des manifestations, des occupations, des pétitions etc. Après le refus de Seehofer, un groupe de travail réunissant des membres du Fluchtlingerrat³⁵ et de Seebrücke ont d'abord œuvré à trouver une faille légale pour tenter de renforcer le pouvoir des États fédéraux

³² <https://seebruecke.org/sichere-haefen/haefen>

³³ Die Städte Sicherer Häfen et Seebrücke, 2019, *Potsdamer Erklärung der „Städte Sicherer Häfen“*, disponible sur <https://staedte-sicherer-haefen.de/en/> [en ligne]

³⁴ https://www.berlin.de/sen/inneres/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung_988983.php

³⁵ Le Fluchtlingerrat Berlin (Conseil des réfugiés) est une association qui milite depuis 1981 pour l'amélioration des conditions d'accueil et de vie des personnes réfugiées. En plus de ses activités de soutien et d'accompagnement aux personnes, elle est partie prenante des discussions politiques autour de la migration et au niveau du Land de Berlin.

en matière de programmes d'accueil. Ensemble, ils ont ensuite rédigé un agenda politique, des recommandations, et ont mis en lien les Länder solidaires de cette proposition (Thuringia, Brême et Berlin). En faisant jouer leurs relations interpersonnelles avec des membres des partis die Linke et les Verts, des points de pression ont pu être trouvés, notamment sur le ministre de l'Intérieur de Berlin, Andrea Geisel (SPD). Cette pression a été doublée d'une pression « de rue », sans laquelle Seebrücke affirme qu'il n'aurait pas été possible d'aller si loin. Seul Berlin a connu une mobilisation militante suffisante pour pousser le SPD à réagir et saisir la justice. On se souvient, par exemple, de l'action très visuelle des 13 000 chaises vides disposées par Seebrücke, Sea Watch et Campact, devant le Parlement, sous la devise « Wir haben platz » (« nous avons de la place »)³⁶. Les éléments étaient donc réunis à Berlin, où trois niveaux de pouvoir sont présents, pour convaincre le SPD local d'intenter une action en justice.

Le 17 novembre 2020, le Sénat de Berlin annonce porter plainte contre BMI pour avoir refusé de donner son accord au programme d'accueil du Land. L'objectif est de mettre en action les déclarations solidaires de Berlin, et de promouvoir les programmes locaux de réinstallation, à l'échelle interrégionale. Le procès lancé par les autorités locales de Berlin n'est pour le moment pas une priorité à l'agenda politique, du fait des nouvelles élections sénatoriales. Les membres de la société civile l'ayant porté se concentrent actuellement sur l'étude du nouveau programme politique de la coalition du Land.

Par ailleurs, le déroulement des programmes de réinstallation mis en place au niveau fédéral a été vivement critiqué par plusieurs acteurs de la scène militante. Bordeline Europe a édité un rapport en 2021 révélant des procédures tout sauf transparentes, arbitraires et, dans le cas de l'Allemagne, instrumentalisées³⁷. Après avoir réalisé 45 entretiens avec des personnes réinstallées en Europe, les chercheurs ont pointé du doigt les entretiens abusifs réalisés par BAMF³⁸ sur place, ainsi que le manque d'informations données sur la suite de l'étude de la demande d'asile, qui a conduit plusieurs centaines de personnes à recevoir un refus de leur titre de séjour inattendu, une fois arrivées en Allemagne.

Un programme de réinstallation local devrait donc prendre en compte ces critiques et tenter d'être le plus transparent possible, voire mettre en place des espaces de conseil indépendant pendant toute la procédure.

Améliorer les conditions de vie dans un système d'hébergement centralisé

L'organisation de l'hébergement des personnes exilées à Berlin, tout comme dans le reste du pays, est particulière. L'Allemagne met en place des hébergements collectifs pour les nouveaux et nouvelles arrivant.e.s, à la charge des gouvernements régionaux. Les personnes demandant l'asile doivent rester dans un centre de premier accueil, le temps qu'une décision concernant leur demande soit prise, dans un délai maximum de 18 mois. Si les places manquent

³⁶ <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-09/berlin-demonstration-fluechtlinge-organisationen-stuehle-bundestag-moria-lager>

³⁷ Bordeline Europe, 2021, *Ibid*

³⁸ BAMF (Bureau Fédéral pour la Migration et les Réfugié.e.s) est une administration fédérale sous l'égide du Ministère de l'Intérieur et responsable des demandes d'asile.

– comme ce fut le cas en 2015/2016 – les personnes sont hébergées dans des centres d'urgence. Elles sont ensuite obligées selon la Loi et par principe d'être logées dans des hébergements collectifs, qui dépendent également du Land d'assignation. Ici, l'expression « par principe » est importante pour comprendre la marge de manœuvre laissée aux Länder. En effet, les différents États fédéraux peuvent choisir de faciliter les conditions d'installation dans des hébergements individuels.

C'est le cas de Berlin qui a choisi en 2003 de supprimer cette deuxième étape dans l'installation des demandeur.se.s d'asile au niveau de sa législation régionale. Cela signifie qu'après avoir vécu dans un centre de premier accueil, et trois mois après avoir reçu une autorisation de séjour provisoire, les personnes ont la possibilité de chercher à emménager dans un appartement individuel sans passer par un autre centre d'hébergement collectif. Berlin réduit non seulement le délai légal avant de pouvoir déménager, mais propose également des solutions pour faciliter l'obtention d'un logement. Le Land couvre par exemple les frais de logement à hauteur de 750 euros par personne et par mois tout au long de la demande d'asile. Il a également protégé un « segment » du marché immobilier, dédiant 275 logements de son parc aux réfugié.e.s depuis 2011³⁹. Il est important de noter que les demandeur.se.s d'asile venant de pays considérés comme « sûrs » devront rester dans ces centres le temps que durera l'étude de leur demande d'asile, jusqu'à leur expulsion du territoire, si appliquée.

La Ville de Berlin tente donc de faciliter l'installation des demandeur.se.s d'asile par des mesures concrètes. Cependant, face à un marché immobilier en tension, à un manque d'informations, à une charge bureaucratique importante et à des discriminations à la location, ces déménagements restent rares⁴⁰.

Un exemple d'alliance entre société civile et autorités locales : le renforcement du contrôle de qualité en hébergement collectif

Malgré les efforts, nombreux.ses sont celles et ceux qui restent ainsi dans les hébergements collectifs pendant de très longues périodes, même après l'obtention de leur titre de séjour. Des organisations militantes dénoncent régulièrement les conditions de vie dans ces logements, les qualifiant de « camps » (*Lager*) dans lesquels autonomie et intimité n'ont pas de place. Le manque d'espace, la surveillance, l'inactivité forcée, la pression ou discrimination parfois exercée par le personnel, tous ces éléments peuvent entraîner une fragilisation de la santé mentale des personnes qui y vivent, voire conduire à des incidents violents⁴¹. Les normes et réglementations d'accueil dépendent des régions, et Berlin s'est engagée il y a quelques années à renforcer le système de contrôle de la qualité de ces centres, pour y améliorer les conditions de vie et limiter les abus. C'est dans cette dynamique qu'a été développée l'initiative du BuBs (*Berliner unabhängige Beschwerdestelle*, Bureau indépendant des plaintes de Berlin), en place depuis le printemps 2021 en collaboration avec l'administration pour l'Intégration, le Travail et les Affaires Sociales, et l'association protestante Johanniter Hilfe. Le BuBs propose un espace au sein duquel les habitant.e.s des centres d'hébergement collectif peuvent formuler des

³⁹ <https://www.berlin.de/laf/wohnen/informationen-fuer-fluechtlinge/programm-wohnungen-fuer-fluechtlinge/>

⁴⁰ OECD, 2018, Working Together For Local Integration Of Migrants And Refugees In Berlin, OECD Publishing, Paris, p25

⁴¹ Hinger Sophie, 2017, « Allemagne : les villes-laboratoires », In *Revue Projet*, C.E.R.A.S, Issue 3 n°358

plaintes officielles qui seront ensuite transmises au LAF (*Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten*, l'office régional des réfugié.e.s qui a la responsabilité des centres).

Les plaintes peuvent être déposées en douze langues différentes, anonymes ou non, par téléphone, e-mail, réseaux sociaux, dans les centres ou bien dans leur bureau de Neukölln. Elles sont ensuite transmises aux travailleur.se.s sociaux.les de l'association qui les transcrivent en une plainte écrite pour l'envoyer directement aux organismes publics régionaux responsables. L'accent est mis sur la construction de relations de confiance entre les plaignant.e.s et les personnes récoltant leur parole : les « guides » ont par exemple tous et toutes un statut de réfugié.e ou un parcours migratoire. Une fois la réponse de l'administration reçue, le BuBs s'engage à la traduire à la personne concernée et propose d'écrire une deuxième plainte si la réponse est négative. À partir des plaintes récoltées, le bureau construit une base de données afin de produire des statistiques et de leur donner du poids. Ces résultats sont étudiés en tables rondes trimestrielles regroupant des membres du Sénat, du LAF, du Flüchtlingsrat et de la société civile, afin de mettre au point des recommandations et plans d'action adressant les divers problèmes structurels de ces hébergements. Le contrôle de la qualité des centres d'hébergement est ainsi effectué à partir de la parole des personnes concernées, leur conférant un pouvoir d'action sur leurs conditions de vie. Il n'existe pour le moment pas d'étude montrant l'efficacité de cet outil.

Des initiatives alternatives : repenser le vivre ensemble

Pour répondre aux problématiques de l'accès à des logements individuels et décents, d'autres initiatives sont développées par la société civile. Le Refugio est un projet d'hébergement alternatif, soutenu par la mission protestante de la ville de Berlin (*Berliner Stadtmission*). C'est un immeuble partagé au sein duquel vivent et travaillent quarante personnes, demandeuses d'asile ou non. Les résident.e.s partagent les espaces communs, organisent des événements, s'occupent du café qui se trouve au rez-de-chaussée etc. Selon les sociologues Sophie Hinger et Elias Steinhilper, il s'agit ici d'expériences qui peuvent être soutenues par les municipalités et qui montrent la voie vers un système d'accueil plus juste et inclusif⁴². Pour tenter de parer au manque d'appartements disponibles, aux conditions de vie intenable dans les centres, et s'adressant aussi aux personnes en situation irrégulière, l'organisation Schlafplatzorga (« un endroit où dormir ») propose de mettre en lien directement les personnes pouvant offrir un logement, une chambre, une place de canapé, pour du court ou long terme, avec les personnes en demande. Lors des trois permanences hebdomadaires du groupe, les volontaires accueillent les personnes ayant besoin d'un toit et multiplient les appels aux hôtes potentiels. Si aucune « médiation » n'a été trouvée (c'est-à-dire une solution d'hébergement chez un.e particulier), les bénévoles se chargent d'appeler les nombreux centres d'hébergement d'urgence. Il s'agit ici d'une alternative qui se développe en opposition au système administratif, en le dénonçant et en s'attachant à créer des liens de solidarité interpersonnels.

L'obstacle principal à la généralisation des logements « décentralisés » et dignes pour les demandeur.se.s d'asile semble donc être le manque d'appartements bon marché disponibles à

⁴² Steinhilper Elias et Hinger Sophie (2017) « L'accueil allemand, un modèle pour la France ? », *Pleins Droits*, GISTI, n°115

Berlin, bien que la Ville soit en passe de ralentir l'expansion des grands groupes immobiliers. De ce fait, le BuBs semble indispensable pour pallier cette situation, en agissant directement dans les centres. Il a toutefois été l'objet de quelques critiques, regrettant qu'il ne permette pas d'obliger les décideurs à résoudre les dysfonctionnements mis en évidence dans les plaintes⁴³.

Une amélioration possible serait donc la prise de position du bureau face aux destinataires des plaintes (LAF, Jobcenter, Office de la jeunesse), assortie d'un mode de pression pour l'action. De plus, les pratiques alternatives ici mises en lumière ne reçoivent actuellement aucun soutien financier de la Ville de Berlin. Un développement souhaité serait de soutenir des initiatives d'hébergement alternatif préexistantes, comme le Refugio, tout en laissant la pleine administration à l'association responsable.

Vers un accès aux soins inconditionnel

Chaque personne ayant été enregistrée comme vivant en Allemagne et y ayant un titre de séjour, temporaire ou permanent, est légalement tenue d'avoir une couverture santé. Cependant, les demandeur.se.s d'asile et les réfugié.e.s ne bénéficient pas des mêmes droits que les personnes inscrites au régime général. Selon la loi sur les prestations pour demandeur.se.s d'asile (*AsylBLG*), les personnes reçoivent une couverture santé réduite pendant les quinze premiers mois de leur séjour⁴⁴. Cette assurance couvre les traitements considérés comme « nécessaires »⁴⁵, laissant ainsi une marge d'interprétation importante à la discrétion des municipalités et pouvant conduire à des décisions administratives arbitraires quant à savoir si un soin doit être remboursé ou non⁴⁶.

Pour alléger cette situation, Berlin et plusieurs autres Länder ont institué une carte électronique d'assurance maladie qui permet aux personnes d'accéder aux soins sans en demander l'autorisation aux autorités. Les personnes vivant dans des hébergements collectifs importants doivent en revanche se rendre au point santé de la structure et ne peuvent donc pas choisir leur médecin. Un examen médical est également systématiquement effectué dans les 24 premières heures d'arrivée en centre de premier accueil. Les personnes sans-papiers sont de fait exclues de ce système et ne bénéficient d'aucune couverture santé.

Les hôpitaux ont néanmoins l'obligation d'accepter toute personne présentant des signes de douleur intense, de maladie aiguë ou liés à une grossesse, sans regard de son statut légal. Bien que cette obligation soit prévue par la Loi, il semblerait que certains hôpitaux refusent d'accepter les cas urgents de personnes sans papiers. La raison en est que le remboursement des frais avancés par les hôpitaux se fait par l'intermédiaire du Bureau des affaires sociales (*Sozialamt*). Ce dernier refuse souvent ces prises en charge, sous prétexte de renseignements ou documents manquants, et les soins restent à la charge des hôpitaux⁴⁷. Pour les soins non urgents, les personnes sans assurance médicale peuvent demander une couverture minimum aux services

⁴³ Memarnia Suzanne, 2020, "Jeder darf sich beschweren, In TAZ [en ligne] : <https://taz.de/Qualitaet-von-Berliner-Wohnheimen/%215735482/> [consulté pour la dernière fois le 16/02/22]

⁴⁴ <http://gesundheit-gefluechtete.info/en/how-is-healthcare-for-refugees-organized/>

⁴⁵ Les soins entourant la grossesse ainsi que la vaccination préventive sont également pris en charge

⁴⁶ https://asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/health-care/#_ftnref14

⁴⁷ Entretien avec une bénévole de Medibüro, le 17/02/2021

sociaux, mais ces derniers ont pour devoir de transmettre les informations des personnes soignées à l'Office de l'Immigration, dans le cas où elles n'auraient pas de statut légal en Allemagne. Il s'agit du Paragraphe 87 de la Loi sur le séjour des étrangers (*Aufenthaltsgesetz*), qu'une campagne portée en partie par Medibüro, Médecins du Monde et Diakonie milite pour faire disparaître, car il exclut du soin toute personne risquant d'être expulsée⁴⁸. Le nouveau gouvernement fédéral prévoit de supprimer ce paragraphe dans son contrat de coalition.

En principe donc, chaque personne en Allemagne peut être soignée gratuitement pour des cas de première nécessité mais de nombreux freins entravent ce droit universel. À Berlin, la société civile lutte depuis près de trente ans pour l'établissement d'un système de prise en charge inconditionnelle. Depuis 2018, la Clearingstelle propose des bons de soins gratuits, conseille et redirige les personnes n'ayant pas de couverture santé suffisante.

La Clearingstelle de Berlin, un point de contact clé pour favoriser l'accès aux soins

Le nombre de personnes n'ayant pas ou peu de couverture santé à Berlin est estimé à 60 000. Il regroupe les personnes n'ayant pas accès à ce droit (par exemple, les personnes sans statut de résidence légal), les personnes n'étant pas au courant de leurs droits et celles ne sachant pas comment y accéder. Il existe des dizaines de structures non gouvernementales prenant en charge directement les soins ou apportant conseils et soutien en matière de santé, mais la seule étant financée entièrement par le Sénat de Berlin est la Clearingstelle. Son histoire commence après des années de lobbying d'organisations de la société civile (telles que Medibüro, Diakonie, Médecins sans Frontières, ...) qui ont conduit le Sénat à s'engager à ouvrir un lieu proposant des conseils relatifs à l'assurance maladie et des bons de soins gratuits. Après de nombreuses tables rondes avec des membres de la société civile et un appel d'offre, la Berliner Stadtmission a finalement remporté le contrat et gère depuis plus de trois ans le projet, dont le financement est pour le moment renouvelé chaque année.

La Clearingstelle s'adresse donc à toute personne n'étant pas suffisamment couverte par l'assurance maladie, avec ou sans papiers. Le public peut se rendre à une des trois permanences hebdomadaires, ou prendre rendez-vous pour un premier entretien avec un.e travailleur.se social.e. Ce premier entretien déterminera si un accompagnement vers l'obtention d'une couverture santé est possible ou, dans le cas contraire, la nécessité d'émettre un bon de soins gratuits. La Clearingstelle a obtenu une collaboration officielle avec l'association des médecins conventionnés de Berlin (*Kassenärztliche Vereinigung Berlin*), établissant que tous les médecins généralistes conventionnés doivent accepter les bons de soins gratuits, ainsi que des coopérations directes avec deux des plus grands opérateurs hospitaliers de la ville et quelques spécialistes. Les bons peuvent être émis de manière anonyme (sous un pseudonyme), ce qui permet un accès aux soins en dehors du risque de dénonciation au Bureau des étrangers. Plusieurs projets similaires ont vu le jour à travers le pays. Ils se réunissent régulièrement et échangent des expériences et idées pour l'amélioration du service sur une plateforme en ligne⁴⁹.

⁴⁸ <https://gleichbehandeln.de/>

⁴⁹ <https://anonymer-behandlungsschein.de/>

Il existe toutefois plusieurs conditions qui doivent être remplies pour accéder à ces bons, comme de résider de manière permanente à Berlin et de disposer de moins de 450€ par mois, une fois le loyer payé. Les demandeur.se.s d'asile qui ont récemment quitté leur Land d'assignation et ne peuvent être enregistrés à Berlin en sont donc exclu.e.s mais peuvent néanmoins bénéficier de conseils. Du fait de son contrat avec le Sénat de Berlin, la Clearingstelle ne peut couvrir que les procédures médicales prévues par les dispositions légales concernant les demandeur.se.s d'asile. La rééducation, les articles de premiers secours en dehors des prescriptions (pansements, compresses, ...) et les lunettes ne sont, par exemple, pas pris en charge. Pour celles et ceux qui n'ont pas pu obtenir de bons de soin via la Clearingstelle, le Medibüro propose une solution de repli. L'organisation milite depuis 1996 pour un accès universel aux soins gratuits et est un acteur majeur de l'engagement berlinois pour une politique migratoire alternative⁵⁰.

En ce qui concerne les soins qui nécessiteraient l'intervention d'un médecin spécialiste, les collaborations établies par la Clearingstelle sont limitées et ne permettent pas encore aux personnes de choisir leur praticien.ne. Bien qu'un effort soit fourni pour agrandir ce carnet d'adresses, l'implication de l'administration du Sénat pour la santé, les soins et l'égalité des chances pourrait accélérer ce processus. L'obstacle principal reste les moyens financiers alloués par le Sénat, qui ne semblent pas en passe de devenir suffisants pour offrir une véritable alternative à l'assurance maladie.

Un des objectifs principaux énoncés par la Clearingstelle est d'être une solution temporaire au problème de l'accès aux soins des personnes en difficultés, mais en aucun cas de remplacer un système de prise en charge défaillant au long terme. De ce fait, elle prône une couverture santé universelle qui rendrait de telles structures obsolètes. Selon Medibüro, la mise en place de la Clearingstelle est nécessaire mais ne doit pas contribuer au développement d'un système de santé parallèle, perpétuant la mise à l'écart des personnes n'ayant pas accès à une assurance maladie au lieu d'assurer leur régularisation. Un travail politique reste donc essentiel pour que la création de tels espaces ne soit pas une fin en soi.

Berlin, ville pionnière dans la mise en valeur de la participation de toutes et tous

Les questions d'intégration et de participation sont au cœur de la politique migratoire du gouvernement berlinois depuis plus d'une décennie. Berlin a été le premier Land allemand à promulguer une loi sur l'intégration et la participation des personnes réfugiées, en 2010 (*PartIntG*). Quelques autres États allemands ont suivi. Les objectifs principaux de cette loi sont d'assurer un accès égalitaire aux différents services et de renforcer l'intégration des personnes issues de l'immigration en favorisant leur participation à la politique locale. Le processus d'adoption de cette loi est en lui-même une mise en action d'une volonté d'étendre les processus participatifs car elle a été à l'initiative du Conseil Consultatif du Land pour les questions de migration et l'intégration, et a ainsi permis de lui donner une base légale. Ce comité se compose de sept représentant.e.s d'associations de migrant.e.s et d'Aussiedler⁵¹ (voir contextualisation),

⁵⁰ <https://medibuero.de/ueber-uns/>

⁵¹ Elu.e.s par les représentant.e.s des organisations ayant demandé à pouvoir voter

de membres du Sénat, des représentant.e.s des mairies d'arrondissement, d'association, de syndicats et d'ONG⁵². Il se réunit quatre fois par an, fixe l'agenda politique et soumet des recommandations au Sénat.

La loi PartIntG a été complétée de plusieurs plans et programmes pour l'intégration et réévaluée en 2021, avec l'adoption d'un projet de loi pour la « Nouvelle réglementation sur la participation à Berlin » (*PartMigG*), promettant des mises en place concrètes des objectifs fixés dans le premier texte. Elle prévoit notamment des mesures pour assurer une représentation de la diversité de la population berlinoise au sein de son administration, ainsi qu'un renforcement des outils locaux vers une participation sociale inclusive. Les aspects principaux de la loi sont, par exemple, une prise en compte accentuée des personnes issues de l'immigration pour les attributions de postes, une base légale et pérenne pour chaque conseil consultatif de quartier, et l'amélioration des compétences de l'administration en matière de migration et d'inclusion à travers des formations à destination des employé.e.s ou la création de commissions spécialisées⁵³.

En plus de s'engager à faire entrer en vigueur rapidement l'amendement de la loi PartMigG, la coalition sénatoriale nouvellement élue à Berlin prévoit de rendre le vote possible pour les personnes sans nationalité allemande après cinq ans de vie à Berlin, pour les élections régionales et celles des gouvernements d'arrondissement. Elle promet également le renforcement du « programme de Participation » pour soutenir les initiatives portées par des personnes réfugiées.

La participation en acte : genèse du projet BuBs

Une des « success stories » de ces politiques participatives, selon les mots de Maike Cauilo-Prahm, est celle de l'initiative du BuBs, dont elle est actuellement la co-directrice. Sa genèse s'inscrit dans un objectif affiché de la ville de donner de la visibilité aux expertises de la société civile. Il résulte de la mobilisation d'un groupe de quarante femmes migrantes (le Monitoring group) vivant dans un hébergement collectif d'urgence à Pankow, quartier berlinois au nord de la ville, et qui collecte dès 2015 des plaintes vis-à-vis de leurs conditions de vie. Après avoir obtenu le soutien de la mairie d'arrondissement et à la suite d'un long travail de lobbying, le collectif est arrivé à mettre en place un projet pilote en 2018, accompagné par l'administration sénatoriale pour l'Intégration, le Travail et les Affaires Sociales. Le projet s'étendait sur cinq structures d'hébergement collectif berlinoises dans lesquels les habitant.e.s ont été invité.e.s à faire part de leurs revendications. Il était accompagné par une équipe académique de l'Alice Salomon Hochschule et les consultations ont été assurées par des personnes réfugiées, dont certaines femmes du Monitoring group. La fin du projet pilote, en 2019, a été un succès et a conduit la Ville de Berlin à lancer un appel d'offre pour constituer un bureau des plaintes indépendant. Il a été attribué à l'association Johanniter Hilfe et le BuBs a vu le jour au printemps 2021. Les plaintes continuent d'être récoltées par des « guides », personnes avec un parcours migratoire et employées par l'association, et elles constituent une base de données qui est ensuite discutée au sein d'un comité consultatif se réunissant tous les trois mois. Il est composé

⁵² <https://www.berlin.de/lb/intmig/integrationsbeirat/>

⁵³ <https://www.berlin.de/lb/intmig/themen/partizipation-in-der-migrationsgesellschaft/>

du Secrétaire d'État pour l'Intégration sociale, des membres du LAF et administration sénatoriale pour l'Intégration, du Flüchtlingsrat, des représentant.e.s d'organisations de réfugié.e.s, etc. L'objectif de ces réunions est la mise en place de nouveaux standards de qualité pour inscrire dans la durée l'amélioration des services proposés par Berlin. La responsable de l'unité de gestion des réfugiés au Sénat de Berlin, Sybill Schulz, le résume ainsi :

« Nous avons pris au sérieux notre mission de développer cet outil de manière participative. Nous voulions parler directement avec les destinataires d'un tel service de plaintes - et non pas à leur sujet. C'est ainsi qu'environ 300 personnes exilées ont pu s'exprimer lors de diverses tables rondes et ont participé avec succès à la phase d'essai »⁵⁴.

Le droit d'avoir recours à un support de plainte constitue, selon les différents textes et programmes sur l'Intégration, un moyen d'assurer la participation des personnes exilées. Bien que son pouvoir d'action reste à évaluer, les personnes entrevoient la possibilité d'agir sur leurs conditions d'accueil.

Une participation revendiquée par les personnes concernées depuis une décennie

L'effort de la Ville de Berlin pour promouvoir la participation de tous et toutes s'inscrit dans une lutte engagée depuis une décennie par les personnes exilées de Berlin. La ville est souvent considérée comme un « laboratoire politique⁵⁵ » et le réseau de groupes auto-organisés y est important et actif. Un des événements majeurs fut la grande marche des personnes exilées depuis Würzburg jusqu'à Berlin, connue sous le nom du mouvement Oplatz. À leur arrivée à Berlin, les demandeur.se.s d'asile ont occupé Oranienplatz pendant plus d'un an et demi, ainsi qu'une école désaffectée, pour protester contre l'assignation à résidence, les « camps » de réfugié.e.s, l'interdiction de travailler et les expulsions. Cette occupation a abouti à la réduction du temps légal d'assignation à résidence de six mois à trois mois. Elle a été le lieu de naissance de nombreux groupes et collectifs politiques (dont beaucoup perdurent aujourd'hui), considérée jusqu'alors comme un pilier de l'organisation politique des exilé.e.s. Pour mobiliser, la grande marche s'est arrêtée dans douze centres d'hébergement collectifs à travers le pays, conduisant des actions de sensibilisation. Aujourd'hui, de nombreux groupes et collectifs ont recours au même mode opératoire et font régulièrement la visite des « camps » pour informer les personnes de leurs droits et sensibiliser aux possibilités d'action. Oplatz constitue donc un événement majeur dans la prise en compte des voix des personnes exilées et reste un exemple inspirant d'action de désobéissance civile. Elle a permis aux personnes concernées de négocier directement avec les autorités⁵⁶.

Une employée du Flüchtlingsrat Berlin, Conseil des réfugiés indépendant qui s'engage activement dans un travail de plaidoyer depuis 1981, déplore l'instrumentalisation de cette notion de « participation » qui, portée comme un étendard, justifie selon elle le polissage des

⁵⁴ <https://www.johanniter.de/johanniter-unfall-hilfe/einrichtung/regionalverband-berlin-163/meldung/berliner-unabhaengige-beschwerdestelle-bubs-kuemmert-sich-um-die-wuensche-und-kritiken-von-gefuechteten-in-unterkuenften-2450/>

⁵⁵ Amro Ali, 2020, « On the need to shape the Arab exile body in Berlin », In Dis : Orient [en ligne]

<https://www.disorient.de/magazin/need-shape-arab-exile-body-berlin> [dernière consultation le 16/02/22]

⁵⁶ <https://movements-journal.org/issues/02.kaempfe/09.%C3%BCnsal--refugees-supporters-oplatz-intersectionality.html#fnref4>

revendications des personnes concernées par des administrations majoritairement blanches. Car si les différentes structures – politiques, associatives ou militantes – insistent sur le fait de baser leur plaidoyer sur la collecte de la parole des personnes concernées, la traduction de ces demandes n’en reste pas moins l’œuvre des mêmes personnes, blanches et influentes, et le modus operandi celui du compromis. Afin de réfléchir à ces questions, le Flüchtlingsrat Berlin tente activement, par exemple, de diversifier son équipe en engageant majoritairement des personnes ayant eu un parcours migratoire en Allemagne. La diversité des groupes militants, ainsi que des organes politiques ou administratifs est donc essentielle pour ne pas renforcer des discriminations systémiques déjà à l’œuvre. Le défi serait donc de penser une participation reposant essentiellement sur la parole des personnes concernées, sans récupération institutionnelle.

Annexes

Répartition des pouvoirs et compétences en matière de droit d'asile en Allemagne

En Allemagne, la procédure de demande d'asile est encadrée par la « loi Asile » (*Asylumgesetz*) et relève de la responsabilité du Bureau Fédéral pour la Migration et les Réfugiés (*BAMF*). C'est auprès de cet office que les différentes étapes de la demande d'asile sont effectuées (dépôt de la demande, entretien, délivrance d'un titre de séjour ou d'une instance d'expulsion). Les personnes entrant sur le territoire pour demander l'asile doivent dans un premier temps s'enregistrer et donner leurs informations personnelles dans un centre de premier accueil, dans lequel se trouve souvent une branche de BAMF. Ces centres d'arrivée sont le lieu des premières démarches telles que les visites médicales, la vérification d'identité, le dépôt de la demande d'asile, ainsi que des cours d'orientation dans la société allemande⁵⁷. Selon le système de la clé de Königsten (*Königsten Schlüssel*) et à l'aide d'un programme informatique (*EASY*), elles sont ensuite réparties dans les seize Länder, en proportion des revenus fiscaux de ceux-ci et de leur nombre d'habitant.e.s. Elles doivent alors résider dans des centres de réceptions dont l'administration dépend de la région compétente. Après six mois de séjour dans un centre de réception, il est possible de déménager dans un centre d'hébergement collectif ou dans un appartement privé. Cela dépend de la législation du Land d'attribution et de l'état du marché immobilier local.

Si leur demande d'asile est acceptée, les personnes peuvent se voir attribuer un titre de séjour de trois ans (statut de réfugié.e) ou d'un an (protection subsidiaire). Si l'asile est rejeté, une instance d'expulsion est formulée et doit être honorée dans les 30 jours. Lorsque le retour dans le pays d'origine ou de premier enregistrement n'est temporairement pas possible (par manque de papiers d'identité, pour raisons humanitaires ou bien légales), un permis de séjour « toléré » et temporaire est émis (*Duldung*). Il s'agit d'un statut précaire et instable, qui peut en réalité durer des années.

En clair, les différents Länder sont responsables de l'accueil et de l'hébergement, et l'État fédéral de la procédure d'asile. Ce sont les états fédéraux qui ont également la responsabilité d'appliquer les instances d'expulsions. Cette combinaison de responsabilités régionales explique les différences de structures mises en place dans chaque Land, par exemple la disponibilité ou non de conseils indépendants lors de la procédure (souvent dans les centres d'hébergement collectifs), ou bien l'implantation de centres d'expulsion. En ce qui concerne les droits des demandeur.se.s d'asile, il existe un cadre légal posé par l'État fédéral (*Asylbewerberleistungsgesetz*, loi sur les prestations pour les demandeur.se.s d'asile) mais les autorités locales – régionales ou municipales – possèdent d'importants pouvoirs discrétionnaires quant à son application.

⁵⁷ <https://www.bamf.de/FR/Themen/AsylFluechtlingsschutz/Ankunftsentren/ankunftsentren-node.html>

Références

Articles et publications :

- Amro Ali, 2020, « On the need to shape the Arab exile body in Berlin », In Dis : Orient [en ligne] <https://www.disorient.de/magazin/need-shape-arab-exile-body-berlin> [dernière consultation le 16/02/22]
- Hanewinkel Vera, Oltmer Jochen, 2018, « Historical and Current Development of Migration to and from Germany » In Länderprofile Migration, Bundeszentrale für politische Bildung, consulté le 09/11/21 [en ligne] :<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/english-version-country-profiles/262758/historical-andcurrent-development-of-migration-to-and-from-germany>
- Hinger Sophie, 2017, « Allemagne : les villes-laboratoires », In Revue Projet, C.E.R.A.S, Issue 3 n°358
- Hinger Sophie (2020) « Integration Through Disintegration? The Distinction Between Deserving and Undeserving Refugees in National and Local Integration Policies in Germany » In Hinger Sophie et Schweitzer Reinhard (eds) Politics of (Dis)Integration, IMISCOE Research Series, Springer Cham
- Memarnia Suzanne, 2020, “Jeder darf sich beschweren, In TAZ [en ligne] : <https://taz.de/Qualitaetvon-Berliner-Wohnheimen/%215735482/> [consulté pour la dernière fois le 16/02/22]
- Nadiye Ünsal, 2015, Challenging ‘refugees’ and ‘supporters’, Intersectional power structures in the refugee movement in Berlin,
- Prat-Ecker Cécile, 2014, « La politique migratoire : entre volontarisme et réticences », In Allemagne aujourd’hui, Association pour la connaissance de l’Allemagne d’aujourd’hui, Issue 4 n°210, p147
- Steinhilper Elias et Hinger Sophie (2017) « L’accueil allemand, un modèle pour la France ? », Pleins Droits, GISTI, n°115, p8
- Steinhilper Elias (2019) « Dynamiques de protestation politique des exilés afghans à Berlin : entre « silence » et « prise de parole » », Critique Internationale, Presses de Science Po, n°84, p68

Déclarations :

- Déclaration de Postdam, Die Städte Sicherer Häfen et Seebrücke, 2019, Potsdamer Erklärung der „Städte Sicherer Häfen“, disponible sur <https://staedte-sicherer-haefen.de/en/> [en ligne]

Rapports et guides :

- Borderline Europe, 2021, EU ad hoc Relocation – A lottery from the sea to the hotspots and back to unsafety, Pinguin Druck Berlin
- Jakob Christian, 2021, « City Report: Berlin », In Moving Cities, an initiative by Seebrücke, Rosa Luxembourg Stiftung and Heinrich Böll Stiftung, available on www.moving-cities.eu
- OECD, 2018, Working Together For Local Integration Of Migrants And Refugees In Berlin, OECD Publishing, Paris, p25

Sources ministérielles :

- <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingschutz/humanitaereaufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-node.html>

Alliance Migrations

Plus d'informations

<https://alliance-migrations.fr>

<https://o-c-u.org>



<https://anvita.fr>

