

Cinq thèses sur la « crise des réfugiés » en Allemagne

Nele Katharina WISSMANN

Mai 2018

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-880-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

Comment citer cette publication :

Nele Katharina Wissmann, « Cinq thèses sur la "crise des réfugiés" en Allemagne », *Notes du Cerfa*, n° 142, Ifri, mai 2018.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org



Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Katja Borck est chargée de projets. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Nele Katharina Wissmann a travaillé au Cerfa de septembre 2009 jusqu'à avril 2016. Depuis septembre 2016, elle est chercheur associé.

Elle a suivi un cursus intégré franco-allemand en Études européennes (Université franco-allemande – UFA/DFH) et elle est titulaire d'un master 2 recherche en Études européennes de Paris 3 – Sorbonne Nouvelle.

Résumé

Le terme « crise des réfugiés » ne fait pas l'unanimité en Allemagne ; en effet, on lui reproche de présenter les réfugiés comme étant responsables de la crise. Les événements qui sont intervenus depuis l'été 2015 devraient plutôt être qualifiés de « crise des autorités », eu égard au fait que l'Allemagne aurait pu anticiper l'augmentation massive du nombre de réfugiés. L'emploi du terme « crise des réfugiés » dans la présente note est axiologiquement neutre et reflète son utilisation désormais courante en politique, dans les médias et dans la littérature spécialisée.

Le terme « réfugié », qui ne reflète pas non plus l'hétérogénéité des situations des immigrés en Allemagne, est par exemple moins usité en France qu'en Allemagne. Il est utilisé ici pour faciliter la compréhension du lecteur. La définition retenue est celle de la Convention de Genève : « le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne qui se trouve hors du pays et qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays¹ ». On distinguera entre les réfugiés « tolérés », les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire² et les demandeurs d'asile, conformément à l'article 16a de la Constitution allemande.

La crise des réfugiés en Allemagne a été évoquée pour la première fois dans le contexte des événements de l'été 2015 ; à l'époque, les chroniqueurs ont établi un lien direct entre crise des réfugiés et « politique de la porte ouverte ». Certes, cette caractérisation n'est pas entièrement fautive compte tenu de l'absence prolongée de chiffres fiables sur l'immigration, s'expliquant entre autres par des doubles enregistrements et par le fait que certaines personnes ont poursuivi leur voyage vers d'autres pays de l'UE sans le déclarer. Mais ce phénomène reflète plus les défaillances des autorités en matière d'enregistrement des réfugiés qu'une véritable orientation politique du gouvernement en réaction à l'augmentation du nombre de réfugiés. L'Allemagne, au contraire, a réagi en durcissant de plus en plus son droit d'asile, semblant fermer définitivement ses portes à de nombreux groupes de migrants.

1. Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, chapitre 1, article 1, définition du terme « réfugié ».

2. Définition du BAMF : « La protection subsidiaire est mise en place lorsque la protection des réfugiés ne peut être assurée, qu'ils ne sont pas éligibles à l'asile et qu'ils sont gravement menacés dans leur pays d'origine. Une personne peut bénéficier de la protection subsidiaire si elle peut présenter des arguments fondés montrant qu'elle est gravement menacée dans son pays d'origine et qu'elle ne peut ou ne veut pas bénéficier de la protection de son pays d'origine compte tenu de la menace à laquelle elle est exposée. »

Abstract

The term "refugee crisis" is not uncontroversial in Germany; it is indeed accused of presenting the refugees as being responsible for the crisis. The events that have occurred since the summer of 2015 should rather be called "crisis of the authorities", given that Germany could have anticipated the massive increase in the number of refugees. The use of the term "refugee crisis" in this article is axiologically neutral and reflects its present common use in politics, the media and specialised literature.

The term "refugee", which does not reflect the heterogeneity of immigrant situations in Germany, is less common in France than in Germany. When used in France, it is to facilitate the understanding of the reader. The definition used here is that of the Geneva Convention: "the term "refugee" will apply to any person who is outside their country of nationality and who is unable or unwilling to avail himself of the protection of that country". There will be a distinction between "tolerated" refugees and persons enjoying subsidiary protection and asylum seekers, in accordance with Article 16a of the German Constitution.

The refugee crisis in Germany was first mentioned in the light of the events in the summer of 2015; at the time, the chroniclers established a direct link between the refugee crisis and the "open door policy". Admittedly, this characterisation is not entirely false, given the prolonged absence of reliable statistics on immigration, which can be explained by, among other things, double registration and the fact that some people have continued their journey to other EU countries without declaring it. Nevertheless, this phenomenon reflects more the shortcomings of the authorities concerning refugee registration than a real political orientation of the government in response to the increase in the number of refugees. Germany has, on the contrary, reacted by progressively toughening its asylum rights, and seems to be permanently closing its doors to many groups of migrants.

Sommaire

INTRODUCTION	7
L'ALLEMAGNE N'A PAS MIS EN ŒUVRE UNE « POLITIQUE DE LA PORTE OUVERTE »	9
L'ALLEMAGNE A TIRÉ LES LEÇONS DE SES ERREURS PASSÉES ET A FAIT DE L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS UNE PRIORITÉ ABSOLUE	13
LE FÉDÉRALISME ALLEMAND A DÉBOUCHÉ SUR UNE COMBINAISON DE MESURES POLITIQUES EN MATIÈRE DE MIGRATION ET D'INTÉGRATION ...	16
LA SOCIÉTÉ ALLEMANDE EST CONFRONTÉE À SA PLUS GRANDE MUTATION SOCIALE DEPUIS LA RÉUNIFICATION	19
IL EST IMPOSSIBLE D'ESTIMER POUR L'INSTANT LES CONSÉQUENCES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS.....	22
PERSPECTIVES : LA CRISE DES RÉFUGIÉS APRÈS LES ÉLECTIONS AU BUNDESTAG DE 2017	26

Introduction

Parallèlement, l'Allemagne a dès le début de la crise relevé de nouveaux défis en matière d'intégration, et donné la priorité à l'intégration des réfugiés. Ce *mea culpa* de l'État s'explique par son attitude passée : dans les années 1950 et 1960, il considérait que l'immigration de travail était temporaire, et le regroupement familial n'était pas accompagné de mesures d'intégration. Forte de ces expériences, l'Allemagne a inscrit l'intégration linguistique et « culturelle » de ses nouveaux citoyens dans une stratégie qui manie la carotte et le bâton, qui encourage tout en exigeant. Il ne faut cependant pas oublier que le fédéralisme allemand ne permet pas de définir des exigences contraignantes à l'échelle du pays dans nombre de secteurs ; cela explique l'émergence d'un dosage (*policy mix*) d'approches politiques en matière d'immigration et d'intégration. Les communes, situées tout en bas de l'échelon, ont dû dépasser leurs limites face à l'afflux de réfugiés, ce qui n'a été possible que par l'élan de solidarité unique manifesté par la population. L'engagement citoyen et la nouvelle « culture d'accueil » allemande s'inscrivent dans une mutation de la société dont la dimension historique rejoint, selon nombre d'observateurs, celle de la réunification allemande. Ce changement est pourtant bien plus profond, car l'enjeu ne consiste plus à intégrer des Allemands en Allemagne, mais à intégrer les référentiels culturels, sociaux et religieux des nouveaux arrivants dans le système de valeurs allemand, ce qui n'est pas toujours allé de soi. Les médias du monde entier ont fait leurs gros titres sur la montée de la xénophobie en 2016 et 2017 et sur l'(in)capacité de l'Allemagne à respecter les standards de sécurité compte tenu de la procédure de traitement accéléré des demandes d'asile. L'Allemagne a été obligée de reconnaître ces derniers mois que les défaillances de sa politique d'expulsion et l'absence de coopération entre les forces de police des Länder ont fait le jeu de la menace terroriste, dont la gravité met derechef la cohésion sociale à l'épreuve.

Les points de vue divergent également quant à la lecture à faire de cette crise des réfugiés. Est-ce une chance qui s'offre à l'Allemagne de montrer qu'elle est un État compatissant et ouvert sur le monde ? Les réfugiés peuvent-ils et doivent-ils contribuer à atténuer les changements démographiques ? Sont-ils des acteurs économiques majeurs susceptibles

de remédier à la pénurie de travailleurs qualifiés et de renforcer l'économie allemande³ ?

Malgré la baisse du nombre de migrants, la crise des réfugiés perdure, et on ne peut que spéculer quant à son impact à long terme sur la société et l'économie. Les questions toujours en suspens qui touchent à l'asile et à l'intégration ont eu une influence majeure sur le résultat des élections fédérales de 2017, et resteront des points de rupture politique dans les mois à venir. La fermeture de facto de la route des Balkans et son corollaire, la réduction du nombre de réfugiés en Allemagne, ne peuvent occulter la crise aiguë qui perdure aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE).

3. Voir A. Salles, « Entre vieillissement et migrations : la difficile équation allemande », *Notes du Cerfa*, n° 138, Ifri, juin 2017, disponible sur : www.ifri.org.

L'Allemagne n'a pas mis en œuvre une « politique de la porte ouverte »

L'origine du terme « politique de la porte ouverte » remonte à l'accord conclu le 5 septembre 2015 entre la chancelière allemande Angela Merkel, le premier ministre hongrois Viktor Orbán et le chancelier autrichien Werner Faymann. La suspension temporaire de l'obligation d'enregistrer les réfugiés en Hongrie et la promesse de les accepter en Allemagne n'a pas été, contrairement à la croyance populaire, un revirement de la politique d'asile allemande, mais plutôt une dérogation exceptionnelle⁴ dictée par une situation d'urgence humanitaire. Cette décision, qui pèse sur le débat autour des réfugiés, est l'un des principaux reproches adressés par les milieux politiques allemands et européens à l'encontre de la politique d'Angela Merkel.

L'impression que l'Allemagne ne contrôle plus ses frontières est renforcée par l'opacité entourant le nombre exact de réfugiés, corrigé à plusieurs reprises entre 2015 et 2017. Le système EASY utilisé par l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) et le ministère fédéral de l'Intérieur (BMI) pour la répartition initiale des demandeurs d'asile n'a enregistré aucune donnée à caractère personnel jusqu'en janvier 2017, se contentant de noter le pays d'origine, le nombre de personnes et le sexe. Les erreurs de saisie et les doubles enregistrements expliquent les différences considérables entre le nombre de réfugiés annoncé et le nombre réel de personnes qui ont déposé une première demande d'asile. En 2015, le système Easy⁵ comptabilisait plus d'un million de personnes, chiffre ramené à 890 000 en septembre 2016 par le ministre de l'Intérieur, Thomas de Maizière⁶.

L'image d'une Allemagne sans frontières a été renforcée par d'autres dérogations en 2014 et 2015, au rang desquelles la procédure de suspension de la procédure de Dublin pour les ressortissants syriens⁷,

4. Communiqué de presse du service de presse du gouvernement fédéral (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) daté du 5 septembre 2015, disponible sur : www.bundesregierung.de.

5. Rapport sur les demandes d'asile pour le mois de décembre 2015 du Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 6 janvier 2016, disponible sur : www.bamf.de.

6. Communiqué de presse du ministère fédéral de l'Intérieur en date du 30 septembre 2016, disponible sur : www.bmi.bund.de.

7. Instruction intitulée « Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige », Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 21 août 2015.

le remplacement de l'examen au cas par cas pour les réfugiés et demandeurs d'asile syriens par une procédure essentiellement écrite⁸, et l'ouverture du regroupement familial⁹ aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Malgré l'abrogation de toutes ces dispositions et la prolongation par le Bundestag de la suspension du regroupement familial pour ce groupe jusqu'au 31 juillet 2018, ces mesures ont largement contribué à la perception que l'on a de la politique de l'Allemagne vis-à-vis des réfugiés. Pour le gouvernement fédéral, toutefois, elles obéissaient à une logique d'urgence et se voulaient temporaires, car prises pour réagir à la situation dramatique en Syrie et à la longueur des procédures de traitement des demandes d'asile – 476 649 demandes d'asile¹⁰ seulement ont été déposées en 2015 pour 890 000 demandeurs d'asile en raison d'un manque de personnel. Ces dispositions concernaient les Syriens vulnérables, qui constituaient en 2015 – et constituent encore aujourd'hui – le premier groupe de demandeurs d'asile avec 35,9 %¹¹.

L'opinion publique allemande a prêté moins d'attention au durcissement progressif de la loi allemande sur l'asile, dont l'objectif était dans un premier temps de décourager les candidats à l'asile – notamment les « réfugiés économiques » – et dans un deuxième temps de mettre en place des réglementations plus strictes pour les demandeurs d'asile déboutés. En novembre 2014, l'Allemagne a classé comme pays d'origine sûrs¹² les États balkaniques de Serbie, de Macédoine et de Bosnie-Herzégovine, mesure pour le moins efficace : en 2014, en effet, 9,9 % des demandeurs d'asile provenaient de Serbie. Ils formaient alors le deuxième contingent de candidats. En 2015, ce chiffre a chuté à 3,8 % ; aujourd'hui, les demandeurs d'asile serbes sont relégués dans la catégorie « Autres » dans les statistiques de 2016¹³. Fort de cette expérience, le gouvernement

8. Rapport sur l'immigration commandé par le gouvernement fédéral au Bundesamt für Migration und Flüchtlinge : Migrationsbericht 2015, page 16, disponible sur : www.bamf.de. Le retour à l'examen au cas par cas s'explique pour l'essentiel par le fait que la procédure écrite compliquait la vérification des nationalités.

9. Cf. la refonte de la loi sur le séjour, l'emploi et l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), § 104 Übergangsregelungen alinéa 13 Aufenthaltsgesetz zum privilegierten Familiennachzug.

10. « Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration », Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, p. 11, disponible sur : www.bamf.de.

11. Juin 2017 : 22,9 %. « Aktuelle Zahlen zu Asyl », publication juin 2017, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, p. 8, disponible sur : www.bamf.de. Le taux de protection globale est compris entre 96 et 98 % (2016).

12. Le BAMF estime qu'un pays d'origine est sûr lorsque son système démocratique et sa situation politique protègent les individus des persécutions de l'État. Voir à ce sujet : « Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sicherere Herkunftsstaaten, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2014 », n° 49, disponible sur : www.bgbl.de.

13. « Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration und Integration », Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, p. 8, disponible sur : www.bamf.de.

allemand a classé l'Albanie, le Kosovo et le Monténégro comme pays d'origine sûrs dans le cadre du pacte Asile I¹⁴. Le projet du gouvernement fédéral de classer l'Algérie, la Tunisie et le Maroc comme pays sûrs dans le cadre du pacte Asile III a échoué au Bundesrat en mars 2017, mais figure dans le nouvel accord de coalition conclu en 2018 entre l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU), l'Union chrétienne-sociale en Bavière (CSU) et le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD)¹⁵.

Afin d'éviter que des candidats qui n'ont aucune chance d'obtenir l'asile présentent tout de même une demande, le pécule destiné à couvrir les besoins personnels a été converti en octobre 2015 en prestations en nature dans le cadre du paquet Asile I ; en mars 2016, son montant a été révisé à la baisse dans le cadre du paquet Asile II¹⁶, conformément à la loi sur les prestations versées aux demandeurs d'asile¹⁷, qui fixe les moyens de subsistance octroyés à certains groupes de ressortissants étrangers.

La politique a évolué à partir de 2016, et met désormais l'accent sur le durcissement du droit des expulsions. Dans le cadre du paquet Asile II, une procédure de demande d'asile accélérée a été mise en place pour les personnes provenant de pays d'origine sûrs et celles ayant donné une fausse identité. Les obstacles à l'expulsion ont également été levés ; actuellement, seules les personnes en mesure de produire un certificat médical attestant qu'elles souffrent d'une maladie potentiellement mortelle peuvent bénéficier d'un report d'expulsion. Les violences de la Saint-Sylvestre à Cologne en 2015-2016 ont renforcé cette tendance. Depuis mars 2016, les peines d'emprisonnement, les peines prononcées à l'encontre de mineurs et les condamnations avec sursis d'une durée d'un an minimum peuvent entraîner l'expulsion d'un demandeur d'asile¹⁸. En 2017, le gouvernement fédéral a doté d'un budget de 40 millions d'euros le nouveau programme d'aide au retour « StarthilfePlus¹⁹ », qui accorde des aides financières supplémentaires aux rapatriés volontaires. Le manque de

14. Entretien de la chancelière allemande avec les responsables des exécutifs des Länder sur la politique vis-à-vis des demandeurs d'asile et des réfugiés le 24 septembre 2015, disponible sur : www.bundesregierung.de.

15. 954^e session du Bundesrat, 10 mars 2017, point 6 de l'ordre du jour, disponible sur : www.bundesrat.de.

16. Pour de plus amples informations, voir sur : www.bundesregierung.de.

17. Diminution de 10 euros par mois du niveau de prestations conformément au § 3 AsylbLG pour tous les bénéficiaires.

18. Intitulé de la loi : « Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern », Bundesgesetzblatt 2016, partie I, n° 12, disponible sur : www.bmi.bund.de.

19. Pour plus d'informations, voir sur : www.bamf.de, qui complète le programme de 1979 de l'Organisation internationale pour les migrations, « Programm Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme » des Bund et Länder, disponible sur : <http://germany.iom.int>.

coopération entre le gouvernement fédéral et les Länder, qui a été particulièrement critiqué suite à l'attentat terroriste perpétré par le Tunisien Anis Amri contre un marché de Noël à Berlin et à une attaque au couteau à Hambourg, doit être réglé par la création d'un centre commun d'aide au retour (ZUR) pour coordonner les expulsions collectives. Bien que la responsabilité des retours incombe aux Länder et aux autorités locales, l'État fédéral a plus de contacts avec les ambassades étrangères et les pays d'origine. Le ZUR pourra également intervenir pour les personnes représentant une menace, autrement appelées « perturbateurs présumés », qui sont des individus dont on pense qu'ils pourraient commettre un délit, et pour les multirécidivistes tenus au départ.

La loi sur l'amélioration de l'injonction de quitter le pays²⁰, entrée en vigueur en juillet 2017, prévoit la détention aux fins d'expulsion des individus qui représentent une menace pour la sécurité intérieure. Elle accorde de nouvelles compétences au BAMF pour déterminer l'identité et la nationalité des demandeurs d'asile, par exemple en analysant le contenu des téléphones et les données des ordinateurs. Sur les 207 484 étrangers tenus de quitter l'Allemagne en 2016, 153 047²¹ étaient « tolérés ». Seulement 25 375 expulsions ont été enregistrées au niveau national, alors même qu'on dénombrerait encore plus de 54 400 étrangers tenus de quitter le pays après déduction des étrangers tolérés.

20. Bundesgesetzblatt 2017, partie I, n° 52, disponible sur : www.bgbl.de.

21. Disponible sur : <https://de.statista.com>.

L'Allemagne a tiré les leçons de ses erreurs passées et a fait de l'intégration des réfugiés une priorité absolue

Jusque dans les années 2000, la République fédérale d'Allemagne n'admettait pas être un pays d'immigration. Il a fallu attendre 2015 pour que la chancelière Merkel, à l'occasion d'une rencontre avec la société civile, reconnaisse que l'Allemagne était effectivement devenue une terre d'immigration²². Le mythe du retour et du séjour temporaire des migrants a longtemps déterminé la pensée et l'action des milieux politiques, de la société allemande, mais aussi des immigrants eux-mêmes. L'État a longtemps ignoré que de nombreux travailleurs étrangers étaient rejoints par leurs familles, et a attendu 2006 pour instaurer le « Sommet de l'intégration », suivi la même année par la Conférence sur l'Islam chargée d'aborder les aspects religieux de l'intégration. La mise en place de ces institutions est la conséquence des résultats décevants de l'étude PISA²³, qui a mis en lumière l'étroite corrélation entre les résultats scolaires des élèves d'une part, et l'origine et le niveau d'éducation de leurs familles d'autre part.

On ne dispose actuellement d'aucune information précise sur le nombre de réfugiés qui resteront en Allemagne, qui est largement tributaire de l'évolution géopolitique. Une étude du BAMF réalisée en 2016²⁴ montre que 89,2 % des Afghans et 76,4 % des Syriens voulaient s'établir définitivement en Allemagne. Une étude de l'association « Adopt a Revolution²⁵ » estime quant à elle que 8 % seulement des Syriens envisagent leur avenir en Allemagne. Sachant que ces deux scénarios impliquent un séjour de quelques années au minimum, l'Allemagne a fait de l'intégration des nouveaux arrivants une priorité absolue dès le début de la crise des réfugiés. Le gouvernement s'est concentré en particulier sur ceux dont il pense qu'ils resteront très probablement, qui sont originaires

22. Disponible sur : <https://buergerdialog.gut-leben-in-deutschland.de>.

23. PISA 2006 in Deutschland, « Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich », p. 17-18, disponible sur : <http://archiv.ipn.uni-kiel.de>.

24. Synthèse BAM publiée 1|2016 : « Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkteteiligung und Zukunftsorientierungen », p. 8, disponible sur : www.bamf.de.

25. Disponible sur : www.adoptrevolution.org.

de pays affichant un taux de protection supérieur à 50 %. En 2017, il s'agissait de l'Érythrée, de l'Irak, de l'Iran, de la Syrie et de la Somalie²⁶.

Avec le paquet Asile I adopté en octobre 2015, le gouvernement fédéral a ouvert les cours d'intégration²⁷ existants aux demandeurs d'asile et aux personnes tolérées ayant de fortes chances de rester en Allemagne, et doté ce programme de 25 millions d'euros²⁸. En août 2016, la loi sur l'intégration²⁹ est entrée en vigueur, qui repose sur le principe « encourager et exiger ». Les demandeurs d'asile peuvent être contraints de suivre des cours d'intégration, et perdent une partie de l'aide financière qui leur est versée en cas de refus. Les cours d'orientation, dont l'objectif premier est de renforcer la transmission des valeurs, ont été élargis face aux nouveaux défis sociopolitiques, et sont passés de 60 à 100 unités d'enseignement. Les réfugiés acceptés sont également tenus à une obligation de résidence au cours des trois premières années, afin de ne pas créer de ghettos dans les agglomérations. L'octroi du permis de résidence, habituellement accordé pour une durée illimitée après un délai de cinq ans, est subordonné aux progrès réalisés par le réfugié en matière d'intégration. Les personnes concernées doivent avoir une connaissance suffisante de l'allemand et disposer de moyens de subsistance « sûrs pour l'essentiel ».

Le gouvernement fédéral a également pris des mesures de soutien pour intégrer rapidement les demandeurs d'asile sur le marché du travail. Cet encouragement est un instrument pour permettre aux réfugiés de devenir autonomes et de gagner leur vie le plus rapidement possible. Actuellement, 133 des 156 bureaux de l'Agence fédérale pour l'emploi ne procèdent pas aux contrôles habituels s'appliquant aux travailleurs nationaux afin de déterminer si un chômeur peut occuper un poste vacant, l'objectif étant de trouver rapidement un emploi aux réfugiés. L'Allemagne s'appuie notamment sur son système allemand de formation en alternance pour intégrer rapidement les jeunes réfugiés. Les personnes « tolérées³⁰ » ont quant à elles obtenu le statut de résident pour toute la durée de leur formation, suite aux critiques émises par les organismes de formation après l'expulsion sans préavis d'apprentis titulaires de contrats de formation. La création de 100 000 emplois à un euro devait permettre aux réfugiés d'accéder au marché du travail de façon simple, rapide et sans

26. Syrie 94 %, Irak 58,7 %, Iran 54,7 %, Somalie 65 %, Érythrée 74,3 %, disponible sur : www.bamf.de.

27. Mis en place en 2005 dans le cadre des lois sur les migrations, obligatoires au titre du § 44a de la loi sur le séjour des personnes titulaires d'une autorisation de séjour et ne connaissant pas suffisamment l'allemand.

28. Analyses et rapports du BMI, « Asyl- und Flüchtlingspolitik aus Sicht des Bundeshaushalts », disponible sur : www.bundesfinanzministerium.de.

29. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016, partie I, n° 39, disponible sur : www.bgbl.de.

30. L'Allemagne peut accorder cette tolérance pour une durée allant de quelques jours à quelques mois ; elle ne dépasse généralement pas six mois.

formalités excessives, avant même que leur demande d'asile n'ait été traitée. Le gouvernement allemand a toutefois considérablement réduit la voilure du programme d'emplois à un euro pour les réfugiés en 2017, 25 000 emplois seulement ayant été demandés³¹.

31. Disponible sur : www.zeit.de.

Le fédéralisme allemand a débouché sur une combinaison de mesures politiques en matière de migration et d'intégration

En Allemagne, la Loi fondamentale dispose que la politique migratoire est du ressort de la législation dite « concurrente³² ». En d'autres termes, les Länder ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps que – et dans la mesure où – le gouvernement fédéral n'exerce pas sa compétence législative³³. Les compétences en matière de politique vis-à-vis des réfugiés sont réparties entre les autorités fédérales, régionales et locales, les demandes d'asile étant traitées au niveau fédéral par le BAMF. L'accueil initial des demandeurs d'asile se fait donc dans des foyers d'urgence situés à proximité d'une des 48 antennes du BAMF dans les Länder. Face à l'augmentation du nombre de réfugiés et à la surcharge de travail du BAMF, la durée du séjour dans les foyers d'accueil initial a été portée de trois à six mois dans le cadre du pacte Asile I (2015). Malgré 3 000 nouvelles embauches au BAMF, le traitement d'une demande d'asile durait 7,1 mois en moyenne en 2016, voire plus de 15 mois pour les demandeurs d'asile en provenance de Somalie, de Turquie, de Russie et du Pakistan³⁴. À l'échelon fédéral, c'est la loi sur l'aide sociale pour les demandeurs d'asile qui fixe le montant et la nature des aides auxquelles les demandeurs d'asile et les personnes tolérées peuvent prétendre. Ces aides ont été révisées à la hausse en mars 2015 suite à un arrêt du *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle fédérale) de 2012, qui a estimé que les aides, faute d'être suffisantes pour mener une existence décente, étaient inconstitutionnelles³⁵. Le pacte Asile I a décidé par ailleurs que les aides seraient essentiellement versées en nature dans les foyers de premier accueil, afin de décourager les candidats qui seraient tentés de déposer une demande d'asile pour toucher de l'argent.

32. Article 74, § 1 n° 4 et 6 GG.

33. Article 72 § 1 GG.

34. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12623, 1^{er} juin 2017, disponible sur : <http://dip21.bundestag.de>.

35. Disponible sur : www.bundesverfassungsgericht.de.

Bien que le gouvernement fédéral ait une compétence en matière réglementaire, les Länder jouent un rôle central dans la politique d'immigration et d'intégration. La répartition des réfugiés entre les 16 Länder est basée sur la clé de Königstein, qui tient compte à la fois des recettes fiscales (pour deux tiers) et de la population (pour un tiers). En 2017, les deux Länder qui ont accueilli la majorité des réfugiés sont la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (21 %) et la Bavière (15 %).

Les Länder sont chargés notamment de la mise en œuvre de la loi sur l'aide sociale pour les demandeurs d'asile, tâche qu'ils délèguent le plus souvent à l'échelon communal. La crise des réfugiés a provoqué au début des tensions majeures entre le gouvernement fédéral et les Länder, qui se sentaient débordés financièrement par le nombre croissant de réfugiés ; ce problème a été pris en compte dans le paquet Asile I. Le gouvernement fédéral prend aujourd'hui à sa charge une part considérable des dépenses, et verse aux Länder une somme forfaitaire de 670 euros par mois et par demandeur d'asile. Les règles de redistribution des ressources financières aux municipalités varient toutefois d'un Land à l'autre. En Bavière, à Berlin, Brême et Hambourg, les Länder gèrent directement l'accueil et l'hébergement. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les communes percevaient un forfait annuel de 10 000 euros par réfugié jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement en 2017. Le montant des aides, calculé à partir des prévisions migratoires, a suscité de nombreuses critiques de la part des municipalités qui ont souvent dû accueillir bien plus de réfugiés que prévu, occasionnant des problèmes financiers. En 2017, le Land et les communes sont convenus de verser un forfait de 866 euros par personne aux municipalités pour couvrir les frais de logement (comme les loyers) et de nourriture. Les coûts d'intégration – financement des cours de langue et garde des enfants – ne sont pas inclus dans ces montants. En outre, ce forfait ne tient pas compte des différences de loyers d'une ville à l'autre.

L'application des dispositions régissant le droit de séjour, qui fait partie des obligations qui incombent aux municipalités, provoque aussi des tensions. Les services chargés de l'immigration dans les municipalités sont chargés de vérifier l'existence d'obstacles à l'expulsion et d'octroyer le statut de réfugiés « tolérés ». Ces dernières années, ils ont usé de leur marge de manœuvre de façon différenciée³⁶. Le ZUR, créé conjointement par le gouvernement fédéral et les Länder en 2017, a été chargé d'harmoniser les normes et les procédures d'expulsion. L'expulsion des personnes présumées dangereuses et des multirécidivistes a pris un retard considérable, les autorités locales n'ayant souvent pas les contacts

36. Voir entre autres T. Eule, « Inside Immigration Law : Migration Management and Policy Application in Germany », Farnham 2014, p. 142.

indispensables avec les consulats concernés pour se procurer les documents nécessaires aux expulsions.

C'est dans le domaine de l'hébergement que les différences sont les plus flagrantes, malgré l'existence de normes minimales de surface et d'équipement. Le type et le mode d'hébergement dépendent grandement du Land et de la municipalité. Or, la réussite de l'intégration des réfugiés est largement tributaire des choix faits par les administrations : logements centraux ou excentrés, appartements individuels ou logements collectifs... On en veut pour preuve les centres d'accueil initial que les Länder ont dû mettre à disposition dans des délais ultra-courts à partir de 2015. La clé de Königstein ne tenant pas compte de la superficie du Land pour répartir les réfugiés, les villes-États relativement petites ont rencontré beaucoup de difficultés pour trouver des locaux adéquats, et ont souvent logé en urgence les réfugiés dans des gymnases ou sous des tentes de l'armée.

Le fédéralisme allemand présente des avantages et des inconvénients en matière de politique migratoire. Le transfert au niveau local de certaines missions essentielles de la politique d'intégration en application du principe de subsidiarité se justifie dans la mesure où il est préférable – et plus efficace – de gérer sur place les tâches qui dépendent du contexte régional. On peut toutefois s'interroger face aux différences considérables entre les politiques migratoires déployées à l'échelon local, et il est urgent d'initier un débat sur le fédéralisme allemand dans les domaines touchant à la crise des réfugiés qui sont de la compétence des Länder. C'est une évidence dans le secteur éducatif, qui pourrait, selon les spécialistes, accueillir bien plus d'élèves que prévu dans les années à venir compte tenu de la pression migratoire³⁷. La flambée du nombre d'élèves obligerait les Länder, qui sont responsables de l'éducation, à investir massivement dans de nouveaux locaux et dans la formation des enseignants. La souveraineté en matière éducative signifie également que chaque Land est libre de décider si les enfants réfugiés d'âge scolaire seront accueillis dans des classes scolaires ordinaires ou pris en charge dans des classes d'intégration spéciales. Les normes varieront certainement d'un Land à l'autre.

37. Voir notamment Fondation Bertelsmann, « Demographische Rendite adé. Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen », disponible sur : www.bertelsmann-stiftung.de.

La société allemande est confrontée à sa plus grande mutation sociale depuis la réunification

Deux ans après le début de la crise des réfugiés allemands, les communes sont passées en « mode intégration » : les villes, districts et municipalités ont compris que l'intégration est devenue une mission permanente, qui va au-delà de l'aide d'urgence qu'ils ont fournie en 2015 et au premier semestre 2016. Une étude montre que 90 % des municipalités interrogées estiment que l'engagement citoyen est une ressource essentielle pour relever les défis de l'accueil et de l'intégration des réfugiés³⁸. Elles s'appuient souvent sur des réseaux anciens ou nouveaux : conseils de réfugiés, associations caritatives et églises, qui jouent un rôle de premier plan. L'engagement citoyen massif en faveur des réfugiés a surpris les médias et les milieux politiques, et les images de l'été 2015 montrant une foule applaudissant des trains de réfugiés en provenance d'Autriche et de Hongrie ont marqué les esprits. Ce mouvement n'a pas disparu, contrairement à ce qui avait été largement annoncé. En 2016, un Allemand sur cinq était engagé dans l'aide aux réfugiés ; 44 % des musulmans vivant en Allemagne étaient actifs³⁹.

La mutation sociale profonde que traverse l'Allemagne sera décisive dans les années à venir pour la cohésion de la société civile⁴⁰. La comparaison fréquente avec la réunification allemande n'est que partiellement justifiée, dans la mesure où la crise des réfugiés a un impact bien plus grand en termes de politique sociale et sociétale que ce n'était le cas en 1990⁴¹. Aujourd'hui, l'enjeu est d'intégrer les systèmes de référence culturels, sociaux et religieux des nouveaux arrivants dans le système de valeurs allemand. Les enseignements que la population allemande a tirés de la réunification peuvent toutefois expliquer sa détermination à accueillir les nouveaux arrivants. La réunification a certainement été plus difficile,

38. DESI, « Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden », mai 2016, p. 4, disponible sur : www.bundesregierung.de.

39. Fondation Bertelsmann, « Engagement für Geflüchtete – eine Sache des Glaubens? Die Rolle der Religion für die Flüchtlingshilfe », 2017, disponible sur : www.bertelsmann-stiftung.de.

40. Voir également H. Stark et N. Wissmann (dir.), *L'Allemagne change ! Risques et défis d'une mutation*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2015.

41. Lire à ce sujet le discours prononcé par le président de la République fédérale d'Allemagne à l'occasion de la journée de l'unité allemande le 3 octobre 2015.

plus coûteuse et plus longue que prévu, mais le jeu en a valu la chandelle, même si de nombreux Allemands de l'Est ont aujourd'hui l'impression d'être laissés pour compte. L'Allemagne aimerait apparemment arriver aux mêmes conclusions dans 25 ans.

Ces dernières années, l'Allemagne n'est pas devenue un pays d'immigration uniquement sur le papier ; elle se perçoit de plus en plus comme une société d'accueil. Depuis 2012, son regard sur les immigrants est de plus en plus bienveillant. En 2012, 49 % seulement des personnes interrogées dans le cadre d'une étude représentative considéraient que les migrants étaient les bienvenus, contre 59 % en 2015 et 70 % en 2016⁴². La même étude souligne toutefois que l'attitude vis-à-vis des réfugiés a changé, et que le nombre de personnes disposées à accueillir d'autres réfugiés baisse nettement : 54 % des personnes interrogées en 2016 estimaient que les limites ont été atteintes, contre 40 % seulement en 2014. Ce recul s'explique notamment par le souhait des Allemands de voir l'UE prendre plus de responsabilités ; 81 % des personnes interrogées sont en effet favorables à ce que les réfugiés soient répartis de façon plus équilibrée dans l'Union. Comme dans les études précédentes, on constate que la « culture d'accueil » se décline de façon très différente à l'Est et à l'Ouest : 33 % seulement des habitants des Länder de l'Est pensent qu'il faut accueillir des réfugiés, contre 65 % des Länder de l'Ouest, soit presque le double. La mission principale des politiques sera dans les années à venir de tenir compte des craintes et doutes exprimés par les habitants de l'est de l'Allemagne.

La nouvelle « culture d'accueil » allemande n'est qu'un aspect des choses. Entre janvier et mars 2017, le *Bundeskriminalamt* (Office générale de police criminelle) a dénombré 103 attaques contre des foyers de réfugiés⁴³, chiffre en net recul par rapport au premier trimestre de l'année précédente – les autorités avaient comptabilisé plus de 340 attaques contre des foyers réfugiés entre janvier et mars 2016⁴⁴. Le début de la crise des réfugiés a coïncidé avec des agressions contre les réfugiés, des attentats à l'explosif et des incendies criminels contre des structures d'accueil. La police a enregistré 1 031 délits contre des foyers abritant des demandeurs d'asile en 2015, dont 923 perpétrés par des mouvances d'extrême droite⁴⁵. Bien qu'on ne puisse que se féliciter de la baisse du nombre d'attaques,

42. Fondation Bertelsmann, « Willkommenskultur im Stresstest. Einstellungen in der Bevölkerung 2017 und Entwicklungen und Trends seit 2011/2012 », 2017, disponible sur : <http://dip21.bundestag.de>.

43. Bundeskriminalamt, « Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Kernaussagen. Beobachtungszeitraum 01.01-31.03.2017 », disponible sur : www.bka.de.

44. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11298, 22 février 2017, disponible sur : <http://dip21.bundestag.de>.

45. Bundesministerium des Inneren, Polizeiliche Kriminalstatistik 2015, disponible sur : www.bmi.bund.de.

le gouvernement fédéral n'a toujours pas pris de mesures permettant d'endiguer un phénomène qui nuit à la cohésion sociale.

L'État est soumis à une pression croissante générée par les crimes et délits commis par des individus d'obédience islamiste. À la mi-juillet 2017, l'Allemagne déplorait quatre incidents majeurs : l'attaque au couteau par un réfugié mineur dans un train régional près de Würzburg (18 juillet 2016), l'attentat à l'explosif commis par un réfugié syrien de 27 ans à Ansbach (24 juillet 2016), l'attentat du marché de Noël à Berlin commis par un Tunisien demandeur d'asile qui vivait en Allemagne sous une fausse identité (19 décembre 2016) et l'attaque au couteau par un jeune Palestinien de 26 ans à Hambourg (28 juillet 2017). Il ne faut pas sous-estimer les répercussions potentielles de ces attaques compte tenu de la poussée électorale du parti populiste de droite *Alternative für Deutschland* (AfD) aux élections au Bundestag de 2017. Le débat porte non seulement sur des considérations sécuritaires, mais aussi sur les relations entre l'État allemand et l'islam.

L'Allemagne abritait entre 4,4 et 4,7 millions de musulmans en 2015⁴⁶. Alors qu'ils pesaient 5 % environ des habitants, ils représentent aujourd'hui entre 5,4 et 5,7 % de la population totale. Depuis le dernier recensement de 2011, l'Allemagne compte 1,2 million de musulmans supplémentaires : en d'autres termes, un musulman sur quatre est arrivé récemment dans le pays. Une étude du Pew Institute table sur un taux de natalité des femmes musulmanes de 1,9 entre 2015 et 2020, contre 1,4 pour les femmes non musulmanes⁴⁷. Ces changements doivent être pris en compte dans le débat sur l'islam.

46. BAMF, « Wie viele Muslime leben in Deutschland? Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. décembre 2015 », étude réalisée à la demande de la Deutsche Islam Konferenz, *Working Paper*, n° 71, disponible sur : www.bamf.de.

47. Pew Research Center, « Europe's Growing Muslim Population », 29 novembre 2017, disponible sur : <http://assets.pewresearch.org>.

Il est impossible d'estimer pour l'instant les conséquences démographiques et économiques de la crise des réfugiés⁴⁸

En Allemagne, la corrélation entre accueil des réfugiés et atténuation de l'évolution démographique n'est pas sans susciter la controverse. Le gouvernement fédéral⁴⁹ et des instituts économiques de premier plan tels que le *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (Institut allemand de recherche économique – DIW) ont mis en garde contre la tentation d'assimiler la politique d'accueil des réfugiés à une politique démographique volontariste, qui consiste notamment à mettre en place une politique familiale attrayante et à accorder des permis de travail spéciaux pour recruter de la main-d'œuvre hautement qualifiée. Même en faisant abstraction du fait que l'accueil des réfugiés relève de l'humanitaire et n'est pas un instrument politique, il ne faut pas oublier que le statut de réfugié est accordé à des personnes qui ne sont pas censées s'établir définitivement dans le pays, et qu'il n'est pas attribué sur la base de critères migratoires sélectifs. Si on en faisait un élément d'une politique démographique volontariste dans le but de remédier aux pressions démographiques, cela pourrait augmenter le nombre de candidats à l'asile.

Les réfugiés qui seront autorisés à rester pèseront certainement sur l'évolution démographique en Allemagne. Un volet essentiel de la politique démographique consiste donc à les intégrer rapidement sur le marché du travail grâce à une politique ciblée. L'afflux de migrants a déjà largement modifié l'évolution démographique ; le ministère fédéral de l'intérieur estime dans son dernier rapport que compte tenu du solde migratoire élevé, le déclin de la population sera nettement moins important d'ici au milieu des années 2030 que prévu⁵⁰.

48. Voir à ce sujet l'analyse détaillée d'Anne Salles, *op. cit.*

49. Discours du ministre de l'Intérieur Thomas de Maizière : « Zuzug von Flüchtlingen und demografischer Wandel - die Politik der Bundesregierung », 1^{er} septembre 2016, disponible sur : www.bmi.bund.de.

50. Ministère fédéral de l'Intérieur, « Jedes Alter zählt (Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen. Eine demografepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode », disponible sur : www.demografie-portal.de.

Il n'est toutefois pas certain que le relèvement du solde migratoire net profitera aux systèmes de protection sociale ; tout dépendra du rythme et de la réussite de l'intégration des migrants sur le marché du travail allemand et de leur capacité à devenir des contributeurs. Une étude réalisée à l'automne 2016 par le *Bundesinstitut für Berufsbildung* (Institut fédéral de formation professionnelle) estime qu'environ 12,1 millions d'actifs ayant suivi une formation s'arrêteront de travailler d'ici 2035, et que 9,2 millions de jeunes seulement pourront assurer la relève⁵¹. Selon le *Bundesinstitut für Berufsbildung*, les réfugiés ne combleront que partiellement – et surtout lentement – la différence.

Au début de la crise des réfugiés, les milieux économiques se sont montrés enthousiastes, tablant sur l'afflux de main-d'œuvre pour pallier la pénurie de travailleurs qualifiés ; aujourd'hui, la plupart des entreprises sont plus réservées. À la mi-2016, les 30 plus grandes entreprises du DAX n'avaient recruté que 54 réfugiés, dont 50 pour la seule Deutsche Post⁵². Les entreprises essaient d'attirer les jeunes en créant des stages et des places d'apprentissage, mais 500 stages seulement sur 2 700 avaient été pourvus à la mi-juin. La barrière linguistique semble être un frein à une intégration professionnelle rapide. De plus, le niveau d'éducation des réfugiés est très hétérogène. En 2015, près d'un demandeur d'asile adulte sur cinq avait suivi un enseignement supérieur, mais cela ne signifie pas pour autant que cet enseignement avait débouché sur un diplôme ou que les qualifications requises pour le marché du travail allemand avaient été acquises. Un cinquième ou un quart des réfugiés n'avait pas du tout fréquenté l'école, ou simplement l'école primaire⁵³. Dans la plupart des cas, les réfugiés doivent acquérir une formation de base ou suivre une formation complémentaire.

La *Bundesagentur für Arbeit* (Agence fédérale sur l'emploi)⁵⁴ et l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (Institut fédéral de recherche sur le marché du travail et la formation professionnelle)⁵⁵ estiment que 10 % des réfugiés trouveront du travail au cours de l'année qui suivra leur arrivée en Allemagne, la moitié dans un délai de 5 ans et jusqu'à 70 % dans un délai de 15 ans. Ces pronostics optimistes ne sont pas partagés par tous les spécialistes du marché du travail.

51. Bundesinstitut für Berufsbildung, BIPP-Report 03/2016, disponible sur : www.bibb.de/de.

52. Disponible sur : www.faz.net.

53. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2016a, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht, n° 14, Nuremberg, disponible sur : <http://doku.iab.de>.

54. Disponible sur : www.igmetall.de.

55. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 19/2016. « Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland » p. 18, disponible sur : <http://doku.iab.de>.

La majorité des experts s'accordent à dire que les réfugiés représentent pour l'instant une charge financière pour le pays, même si la notion de « rapport coût/bénéfice » ne doit pas être utilisée à la légère, compte tenu de la définition du terme « réfugié » dans la Convention de Genève. La crise des réfugiés a fait grimper le nombre de bénéficiaires des aides et des minimas sociaux. En décembre 2017, la *Bundesagentur für Arbeit* estimait que 273 000 personnes originaires des huit pays fournissant les plus gros contingents de demandeurs d'asile⁵⁶ occupaient un emploi régulier, soit une progression de 53 % par rapport à l'année précédente⁵⁷. Parallèlement, le nombre de chômeurs parmi les demandeurs d'asile originaires de pays non européens a augmenté de 3,2 % d'une année à l'autre, portant à 7,5 % la part des chômeurs originaires de ces huit pays. Ce pourcentage étonnamment bas est dû au fait que la *Bundesagentur für Arbeit* ne comptabilise pas comme chômeurs les réfugiés qui suivent des cours de langue et d'intégration, des stages, des formations continues ou qui occupent un emploi à un euro. Il est donc intéressant de souligner que le taux de sous-emploi des demandeurs d'asile originaires de pays non européens a augmenté bien plus largement, en progression de 18 % par rapport à l'année précédente ; le taux de sous-emploi est aujourd'hui deux fois plus élevé que le taux de chômage. Cette poussée⁵⁸ est liée à une utilisation plus large des instruments d'intégration et de politique du marché du travail pour les réfugiés.

Le nombre de demandeurs d'asile non européens qui perçoit les minima sociaux est également en hausse de 46 % d'une année sur l'autre, la plus forte augmentation absolue concernant les ressortissants syriens (+ 152 000). La part des personnes originaires de pays non européens dans l'ensemble des bénéficiaires est passée de 10,9 % à 16 %. En Allemagne, tout demandeur d'asile dont la demande a été acceptée peut toucher les aides versées aux demandeurs d'emploi.

La crise des réfugiés a toutefois eu des retombées positives sur l'économie allemande⁵⁹. *L'Institut der deutschen Wirtschaft* de Cologne (Institut de l'économie allemande, IW) estime que le produit intérieur brut (PIB) pourrait croître d'environ 90 milliards d'euros d'ici 2020. Cette dynamique s'explique d'une part par l'augmentation des recettes de TVA

56. Afghanistan, Érythrée, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalie, Syrie.

57. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt kompakt, décembre 2017, disponible sur : <https://statistik.arbeitsagentur.de>.

58. Définition de la Bundesagentur für Arbeit : « Le sous-emploi englobe les chômeurs inscrits et les personnes qui ne sont pas considérées comme étant au chômage au sens du Code social (SGB) car elles bénéficient de mesures de promotion de l'emploi ou souffrent d'une maladie de courte durée. »

59. Voir également Fonds monétaire international, « The Refugee Surge in Europe: Economic Challenge », 19 janvier 2016, disponible sur : www.imf.org.

générée par la consommation des réfugiés et les impôts et cotisations sociales payés par les réfugiés qui ont un emploi rémunéré, et d'autre part par les dépenses supplémentaires consenties par l'État pour financer l'intégration⁶⁰. La concrétisation de ces pronostics favorables est fortement tributaire de l'intégration professionnelle des réfugiés et de la transformation des personnes sous-employées en contribuables et en contributeurs.

60. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW-Trends, « Gesamtwirtschaftliche Effekte der Flüchtlingsmigration in Deutschland », n° 4, 1er janvier 2016, disponible sur : www.iwkoeln.de.

Perspectives : la crise des réfugiés après les élections au Bundestag de 2017

La discussion sur l'accueil des réfugiés n'a pas pris fin après les élections au Bundestag, et continuera à dominer le débat politique en Allemagne dans les mois à venir.

Cela s'explique notamment par le fait que les électeurs qui ont voté AfD, devenu le troisième parti au Bundestag, ont émis un vote protestataire. La mise en exergue de la question des réfugiés dans les médias allemands, notamment dans les derniers jours de la campagne électorale, explique largement les bons résultats du parti populiste de droite. L'ensemble des partis essaient aujourd'hui de priver l'AfD de son monopole discursif. L'AfD étant le premier parti d'opposition au Bundestag, nul doute qu'elle exploitera les problèmes liés à la politique des réfugiés pour asseoir son influence.

Sur le plan politique, l'accord de coalition conclu entre la CDU, la CSU et le SPD⁶¹ traduit une tendance au durcissement du droit d'asile, qui est apparue avec le premier paquet Asile en 2015. Les premières phrases des chapitres des accords de coalition de 2013 et 2018 consacrés aux migrations symbolisent ce changement. Ainsi, en 2013, on peut lire : « L'Allemagne est un pays ouvert sur le monde ». En 2018, la grande coalition fait référence aux obligations de l'État de droit : « l'Allemagne réaffirme son attachement à ses engagements juridiques et humanitaires », position qui se démarque clairement de la « politique de la porte ouverte ». Ces nouvelles priorités sont reflétées clairement dans la politique d'intégration. En 2013, la grande coalition souligne que les migrants « contribuent de manière significative à la prospérité et à la diversité culturelle de notre pays » ; en 2018, elle affirme qu'il ne faut pas dépasser la capacité d'intégration de la société allemande. Le catalogue des mesures touchant à la politique des réfugiés du nouvel accord de coalition s'articule autour d'un objectif : le nombre de migrants (hors migration économique, avec les réfugiés de guerre, les bénéficiaires de la protection subsidiaire, le regroupement familial, la réinstallation, la relocalisation, après déduction des rapatriements et départs volontaires) doit être limité et compris entre

61. « Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. », Accord de coalition conclu entre la CDU, la CSU et le SPD, 8 février 2018, disponible sur : www.cdu.de.

190 000 et 220 000 personnes. Ce but doit être atteint en intensifiant la lutte contre les causes de fuite, en œuvrant à l'instauration d'un système d'asile européen commun, en réformant la procédure de Dublin, en durcissant les règles relatives au regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, en gérant les procédures et les retours de façon plus efficace.

Ce projet comporte quatre mesures phares. Le Bundestag allemand va créer une commission « Causes de fuite » qui travaillera sur les points suivants : amélioration de la coopération au développement, élargissement des engagements humanitaires et de maintien de la paix, promotion d'une politique commerciale et agricole équitable, intensification de la protection du climat, politique d'armement plus restrictive. La suspension actuelle du regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire doit céder la place à compter du 1^{er} août 2018 à un règlement contingentant l'immigration à 1 000 personnes par mois ; au-delà de ce plafond, la loi allemande sur les « cas de rigueur » s'appliquera. Le projet prévoit la création d'unités AnKER⁶², chargées de la gestion centralisée des demandes d'asile ; ces unités organiseront l'accueil, prendront les décisions nécessaires et organiseront les retours. L'objectif est de traiter les demandes d'asile plus rapidement, globalement et en toute sécurité juridique. De nombreux exécutifs régionaux ont toutefois refusé de participer à la phase pilote de ce projet. Avec la Bavière, qui a entrepris de transformer un centre de transit en unité AnKER, la Saxe et la Sarre sont les seuls Länder à avoir accueilli positivement ce projet.

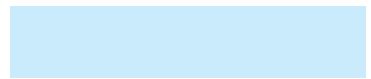
Après l'échec d'un projet de loi en 2016, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et les autres pays ayant un taux de reconnaissance généralement inférieur à 5 % seront considérés comme pays d'origine sûrs, le but étant d'accélérer les procédures.

Le nouveau gouvernement devrait s'attaquer dans les semaines à venir au regroupement familial, qui fait l'objet de règles particulières qui expireront à l'été 2018. Le nouveau ministre de l'Intérieur, Horst Seehofer, aura à cœur d'envoyer un message aux électeurs bavarois dans la perspective des élections régionales qui se dérouleront en octobre 2018. Avant même de prendre ses fonctions, il a annoncé un « schéma directeur pour accélérer le traitement des demandes d'asile et organiser les expulsions de manière plus cohérente ».

62. Abréviation de « Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung/Rückführung ».

Les dernières publications du Cerfa

- ▀ B. Kunz, [Beyond 'pro' and 'anti' Putin: Debating Russia Policies in France and Germany](#), *Visions franco-allemandes*, n° 28, Ifri, janvier 2018.
- ▀ B. Kunz, R. Kempin, France, [Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era](#), *Notes du Cerfa*, n° 141, Ifri, décembre 2017.
- ▀ R. Burç, B. Çopur, [La politique turque de l'Allemagne sous Merkel : un bilan critique](#), *Notes du Cerfa* n° 140, Ifri, septembre 2017.
- ▀ N. Renvert, [Le paysage allemand des fondations et think tanks. Le conseil en politique étrangère en Allemagne](#), *Notes du Cerfa*, n° 139, Ifri, juillet 2017.
- ▀ A. Salles, [Entre vieillissement et migrations : la difficile équation allemande](#), *Notes du Cerfa*, n° 138, Ifri, juin 2017.
- ▀ H. Stark, [Alternative für Deutschland : quels risques pour l'Allemagne ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 137, Ifri, mars 2017.



ifri

institut français
des relations
internationales