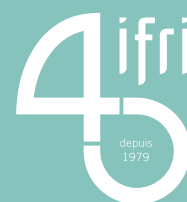




JUILLET
2023



Entre inertie et ouverture L'Allemagne réforme son système d'immigration de travail

Comité d'études
des relations
franco-
allemandes
(Cerfa)

Jeanette SÜß

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 fondation reconnue d'utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n'est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



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

ISBN : 979-10-373-0735-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : © anon_tae/Shutterstock © Pixel-Shot/Shutterstock © OlegD/Shutterstock

Comment citer cette publication :

Jeanette Süß, « Entre inertie et ouverture. L'Allemagne réforme son système d'immigration de travail », *Notes du Cerfa*, n° 174, Ifri, juillet 2023.

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. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur les plans politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; 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.

Éric-André Martin est secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est l'assistante du Cerfa.

Auteur

Jeanette Süß est chercheuse au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri), où elle travaille en particulier sur l'Union européenne et les relations franco-allemandes. Politologue de formation, elle a travaillé pour le Conseil d'experts pour l'intégration et la migration au profit du gouvernement allemand, pour l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne à Paris et pour la fondation politique allemande Friedrich-Naumann pour la liberté à Bruxelles avant de rejoindre le Cerfa.

Résumé

Avec sa nouvelle loi sur l'immigration qualifiée (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) du 23 juin 2023, l'Allemagne entend devenir le pays doté du « droit de l'immigration le plus moderne en Europe ». Un nouveau système à points ainsi que de nouveaux dispositifs pour les travailleurs expérimentés ayant un diplôme étranger montrent la volonté du gouvernement allemand d'ouvrir davantage son marché du travail aux immigrés. Alors que le droit de l'immigration professionnelle a déjà fait l'objet d'une réforme en 2020, la nouvelle loi représente un réel changement de paradigme dans la politique migratoire allemande. Elle fait partie d'une panoplie de mesures qui démontrent l'affichage plus progressiste de la coalition « feu tricolore » entre les sociaux-démocrates, les Verts et les libéraux-démocrates.

Pour ce faire, un minimum de 400 000 travailleurs par an sera nécessaire selon les estimations de l'Institut de recherche sur le marché de l'emploi et la formation professionnelle (IAB) si l'Allemagne ne veut pas perdre en compétitivité. Comme le manque de main-d'œuvre couvre une multitude de secteurs, plusieurs dispositifs ont été allégés pour permettre non seulement aux travailleurs qualifiés de venir travailler en Allemagne, mais aussi aux travailleurs expérimentés dans un domaine spécifique. Cela a entraîné une discussion politique autour de la valeur de la qualification et du système de formation professionnelle en Allemagne, unique au monde.

Changer de dispositifs juridiques est toutefois jugé insuffisant. Une meilleure concertation entre les différentes administrations concernées et un processus moins bureaucratique sont déterminants pour la réussite de la nouvelle loi. L'incertitude sur l'issue du processus d'introduction d'un étranger ainsi que l'enlisement de la numérisation soulignent le manque d'attractivité de l'Allemagne en tant que destination pour les travailleurs qualifiés.

Pour éviter des répercussions négatives sur les pays d'origine et mieux maîtriser les flux, la collaboration avec les pays tiers permet d'offrir des voies d'immigration légale dans le cadre d'accords sur mesure.

Abstract

With its new Skilled Immigration Act (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) of 23 June 2023, Germany aims to become the country with “the most modern immigration law in Europe”. A new points system and new entry rules for experienced workers having a degree from their home country demonstrate the willingness of the German government to open up its labour market to third-country nationals. While immigration law was already the subject of a previous reform in 2020, the new law is a real paradigm shift in Germany’s migration policy. It is part of a myriad of policy measures demonstrating the more progressive stance of the “traffic light” coalition between the Social Democrats, the Greens, and the Liberals.

According to estimates by the Institute for Labour Market and Vocational Training (IAB), a minimum of 400,000 workers a year will be needed if Germany is not to lose competitiveness. As labour shortages cover a multitude of sectors, several legal arrangements enable not only skilled workers to come and work in Germany, but also workers with experience in a specific field. This has led to a political discussion about the value of qualifications and the vocational training system in Germany, which is considered unique worldwide.

However, changing the legal framework is not sufficient. Better coordination between the various administrative bodies involved and a less bureaucratic process are crucial to the success of the new act. Uncertainty over the outcome of the process of bringing in foreign nationals and the stalled digitization process highlight Germany’s lack of attractiveness as a destination for skilled workers.

In order to avoid negative repercussions on the countries of origin and better steer migratory flows, cooperation with third countries offers legal migration channels based on tailor-made agreements.

Sommaire

LA LÉGISLATION SUR L'IMMIGRATION LA PLUS MODERNE EN EUROPE.....	7
UNE APPROCHE POLITIQUE PRAGMATIQUE, MOTIVÉE PAR LES BESOINS ÉCONOMIQUES	10
ENTRE DURCISSEMENT ET OUVERTURE EN POLITIQUE MIGRATOIRE	11
DES PARTENARIATS MIGRATOIRES POUR MIEUX CIBLER L'IMMIGRATION DE TRAVAIL	13
UN NIVELLEMENT VERS LE BAS ? LA QUALIFICATION AU CŒUR DU DÉBAT SUR L'IMMIGRATION DE TRAVAIL	15
UNE BUREAUCRATIE COMPLEXE QUI MET EN PÉRIL LA RÉFORME..	19
LA RÉUSSITE DE LA LOI DÉPENDRA DE SA MISE EN APPLICATION	21

La législation sur l'immigration la plus moderne en Europe

Avec sa nouvelle loi sur l'immigration qualifiée (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*), l'Allemagne entend devenir le pays doté de « la législation sur l'immigration la plus moderne en Europe », comme le réclamait le ministre fédéral du Travail, Hubertus Heil, en novembre 2022¹.

De fait, la coalition « feu tricolore », composée des sociaux-démocrates, des Verts et des libéraux-démocrates, revient sur la première « loi d'immigration qualifiée », entrée en vigueur en mars 2020 sous l'ancien gouvernement de la chancelière Angela Merkel. Alors que cette loi a été victime de la crise du Covid-19 et n'a pas réellement pu montrer ses effets, elle a été jugée trop bureaucratique et peu ambitieuse. Un chiffre revient de façon récurrente sur les tableaux médiatique et politique en Allemagne : 400 000 travailleurs par an sont nécessaires au minimum selon les estimations de l'Institut de recherche sur le marché de l'emploi et la formation professionnelle (IAB) si l'Allemagne ne veut pas perdre en compétitivité². Selon la présidente du conseil des « sages économiques » allemands, Monika Schnitzer, si l'on prend en compte le solde migratoire, c'est-à-dire, les départs et les arrivés vers et depuis l'Allemagne, 1,5 million de travailleurs étrangers seraient en réalité nécessaires pour atteindre ce but. En 2022, environ 73 000 personnes ont migré vers l'Allemagne pour des raisons professionnelles ce qui constitue une hausse importante par rapport à 2021, en raison des restrictions imposées par la pandémie. À cela s'ajoutent 60 000 personnes, venues pour faire leurs études à l'autre côté du Rhin ainsi que ceux qui souhaitent commencer une formation professionnelle ou continue³.

1. « L'Allemagne va moderniser en profondeur sa législation sur l'immigration », ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du Climat/gouvernement fédéral, communiqué de presse commun, 30 novembre 2022.

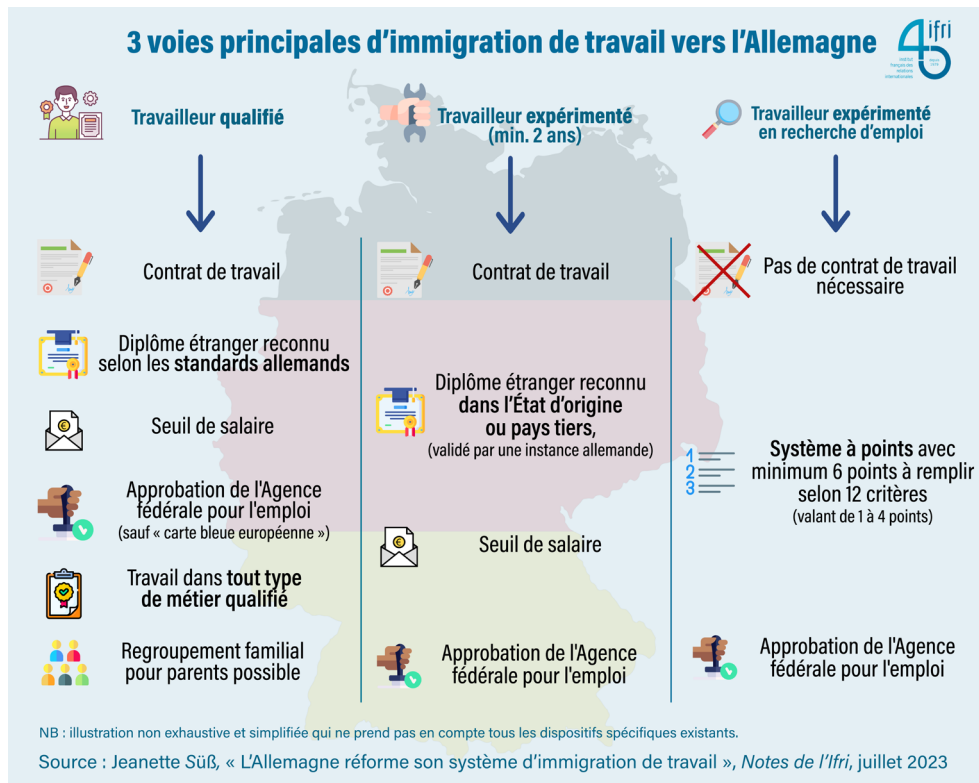
2. Il est à noter que ce chiffre représente l'immigration nette ce qui veut dire le solde migratoire qui comprend le différentiel entre les entrées et sorties de personnes sur un territoire par an. « Nur mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 400.000 Personen bleibt das Arbeitskräfteangebot, langfristig konstant », Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 23 novembre 2022, disponible sur : <https://iab.de/>.

3. « Mehr Fachkräfte und Studierende aus dem Ausland. Erwerbs- und Bildungsmigration aus Drittstaaten im Jahr 2022 stark gestiegen », Office fédéral pour la migration et les réfugiés, 15 juin 2023, disponible sur : www.bamf.de.

La loi qui vient d'être adoptée au Bundestag le 23 juin 2023 prévoit un nouveau système de voies d'immigration, réparti en trois piliers. Tout d'abord, les différents titres de séjour pour arriver en Allemagne en tant que travailleur qualifié (*Fachkraft*) resteront le principal pilier d'immigration. Pour pouvoir bénéficier de cette voie d'accès sur le territoire, l'immigré doit être en possession d'un diplôme académique ou professionnel, reconnu par l'État allemand. Afin de faciliter cet accès, la nouvelle loi permet aux travailleurs diplômés d'exercer tout type d'occupation professionnelle qualifiée, indépendamment de leur diplôme. À titre d'exemple, cela signifie qu'un ingénieur spécialisé dans les machines et véhicules pourrait travailler dans le marketing ou la finance à la condition qu'il ait un diplôme reconnu en Allemagne, un contrat de travail, et que l'Agence fédérale pour l'emploi donne son approbation. Jusqu'à présent, cette voie d'immigration était encore sous-exploitée à cause des critères d'accès formels. En contrepartie, l'Allemagne est le pays qui se sert le plus du dispositif européen de la « carte bleue européenne » pour les travailleurs ayant un diplôme académique. Dans le cadre de la réforme, les critères d'attribution ont encore été considérablement allégés, notamment en ce qui concerne le seuil de salaire à atteindre qui passe de 58 400 à 43 800 euros brut par an. La « carte bleue » est le titre de séjour le plus fréquemment délivré.

À cela s'ajoutent deux nouvelles voies d'immigration : directement inspiré du Canada, l'établissement d'un nouveau système à points (*Chancenkarte*) constituera la plus grande nouveauté de la loi. Ainsi, un contrat de travail ne serait plus indispensable afin d'entrer en Allemagne dès lors qu'un minimum de 6 points sur 12 critères (valant 1 à 4 points chacun) auront été acquis. Le nouveau titre de séjour permettra de chercher un travail pendant un an directement sur place – à la condition que le candidat puisse subvenir à ses besoins. Cette carte d'opportunité serait renouvelable un an si l'immigré a trouvé un travail. La troisième voie est destinée aux travailleurs ayant un contrat de travail et possédant une qualification professionnelle reconnue dans leur pays d'origine. Par conséquent, il ne leur sera plus demandé de faire reconnaître leur diplôme étranger afin de prouver qu'il correspond aux standards d'un diplôme professionnel allemand (*Gleichwertigkeitsnachweis*). Pour un pays fortement ancré dans un système basé sur la formation professionnelle (*Berufsausbildung*), l'abrogation de l'obligation de reconnaissance de diplômes étrangers (pour les professions dites non réglementées) constitue une innovation importante.

Changer de dispositifs juridiques est toutefois jugé insuffisant pour atteindre le but affiché de 400 000 travailleurs par an. En plus de la simplification des voies réglementaires, l'allègement des procédures administratives, la dotation des autorités locales en Allemagne ainsi que des ambassades à l'étranger en personnel et en moyens satisfaisants est donc primordiale pour que l'Allemagne devienne un pays plus attrayant en matière d'immigration professionnelle.



Une approche politique pragmatique, motivée par les besoins économiques

Selon la chambre de commerce et d'industrie allemande, le DIHK, plus de la moitié des entreprises allemandes peinent à recruter de la main-d'œuvre qualifiée⁴. Au premier trimestre 2023, 1,75 million de postes étaient vacants⁵. Un manque de main-d'œuvre se manifeste dans une multitude d'entreprises dans différentes branches, allant du soin, de la santé, de la garde d'enfant, des métiers en technologies de l'information et de la communication (TIC), dans le bâtiment ainsi que d'autres branches dans l'industrie et les services. Selon l'agence fédérale pour l'emploi, un métier sur six en Allemagne connaît une pénurie de main-d'œuvre qualifiée⁶.

Affichant un taux de chômage de 5,5 % en mai 2023⁷, l'Allemagne s'approche du but ultime et de long terme du plein-emploi. Le départ à la retraite de la génération « babyboomers » et la baisse de la fécondité vont encore aggraver ce manque de main-d'œuvre. Cela pèsera sur l'économie allemande même si l'activation des femmes sur le marché du travail sera accrue et la formation continue sera améliorée afin d'optimiser les ressources domestiques. Il est à noter que les femmes allemandes travaillent encore trop souvent à temps partiel avec environ 40 % en Allemagne contre 27 % en France⁸.

C'est donc sur cette toile de fond de constats purement économiques que le gouvernement allemand cherche à mener le débat sur l'immigration de travail. Contrairement aux débats menés en France sur les sujets de migration et l'asile, marqués par un haut niveau de polarisation, l'approche allemande se veut ostensiblement plus pragmatique : l'Allemagne a besoin de travailleurs immigrés à des fins économiques.

4. « Trotz schwieriger Wirtschaftslage: Fachkräfteengpässe nehmen zu », Deutsche Industrie- und Handelskammer, 12 janvier 2023, disponible sur : www.dihk.de.

5. « IAB-Stellenerhebung 1/2023: 1,75 Millionen offene Stellen am Arbeitsmarkt », IAB-Forum, 11 mai 2023, disponible sur : www.iab-forum.de.

6. « Fachkräftemangel nimmt zu: Zahl der Engpassberufe steigt auf 200 », Agence fédérale pour l'emploi, Presseinfo Nr. 26, 2 juin 2023, disponible sur : www.arbeitsagentur.de.

7. « Arbeitsmarkt weiter in guter Verfassung », gouvernement fédéral, 31 mai 2023, disponible sur : www.bundesregierung.de.

8. Chiffres pour l'année 2020. « Femmes et hommes, l'égalité en question. Emploi et chômage en Europe », Insee, disponible sur : www.insee.fr.

Entre durcissement et ouverture en politique migratoire

La loi pour l'immigration de travail fait partie d'un ensemble de mesures sur l'immigration qui démontre la volonté du gouvernement de faire de l'Allemagne un pays moderne et progressiste. En décembre 2022, la coalition « feu tricolore » a adopté une loi instaurant un droit de séjour (*Chancen-Aufenthaltsrecht*) pour les « personnes tolérées » (*Geduldete*), qui ont un statut de suspension temporaire d'expulsion et arrivent à subvenir à leurs besoins, possèdent des connaissances d'allemand de base, n'ont pas menti sur leur identité et n'ont pas de casier judiciaire. Toutefois, cette loi ne s'applique qu'aux personnes ayant vécu au moins cinq ans dans le pays, jusqu'au premier octobre 2022. À cela s'ajoute un nouveau dispositif qui a été ajouté tardivement lors du processus parlementaire. Il consiste en un changement de voies (*Spurwechsel*) de l'asile vers un titre de séjour de travail pour tous ceux qui ont séjourné en Allemagne jusqu'au 29 mars 2023, date à laquelle le gouvernement a annoncé le projet de loi. La décision est perçue comme une concession de la part des partenaires de la coalition vis-à-vis des Verts, qui sont divisés sur la question de l'accord sur la politique migratoire à l'échelle européenne, instaurant un mécanisme de contrôle plus strict aux frontières extérieures. Pour l'opposition de droite et de l'extrême droite, cette décision entraînera un appel d'air. L'opposition se montre inquiète aussi par rapport au changement de voie (*Zweckwechsel*) pour des personnes venant en Allemagne grâce à un visa touristique de trois mois qui peut être changé en un titre de séjour régulier si la personne a trouvé un travail qualifié et possède un diplôme correspondant aux standards allemands de qualification. Enfin, un autre projet de loi, actuellement débattu au Bundestag, vise à faciliter l'accès à la nationalité allemande qui devrait passer de huit à cinq, voire à trois ans sous des conditions spécifiques⁹. Avec 28 % de personnes en plus ayant obtenu la nationalité allemande en 2022 par rapport à l'année précédente, une augmentation qui n'a jamais été aussi forte depuis 2002, la coalition « feu tricolore » se veut plus ouverte que les gouvernements précédents.

Ces mesures vers plus d'ouverture en matière migratoire sont toutefois à nuancer avec un contexte politique de plus en plus tendu. L'arrivée

9. « Gesetzentwurf für modernes Staatsangehörigkeitsrecht veröffentlicht – Faeser: “Erwerb der Staatsangehörigkeit ist stärkstes Bekenntnis zu Deutschland” », ministère de l'Intérieur, 19 mai 2023, disponible sur : www.bmi.bund.de.

d'environ 1,2 million de réfugiés ukrainiens pose des défis notamment pour les communes et les acteurs locaux en matière d'accueil et d'intégration sur le terrain. Force est de constater que, depuis la crise migratoire de 2015, l'accueil de réfugiés et d'immigrés en Allemagne est loin de faire l'unanimité dans le pays. Ainsi, selon une étude de l'université de Leipzig, 40 % des Allemands à l'Est et 27 % à l'Ouest trouvent qu'il y a trop d'immigrés en Allemagne (contre deux tiers selon les sondages en France¹⁰). Et même si la migration n'a pas été un sujet structurant lors des dernières élections législatives en 2021, le parti d'extrême droite *Alternative pour l'Allemagne* (AfD) voit sa cote de popularité monter drastiquement. Avec 4 % au Schleswig-Holstein, et jusqu'à 27,5 % en Saxe dans les assemblées parlementaires, l'AfD continue à imprégner le débat public, notamment dans certains *Länder* de l'Est, mais elle progresse également à l'échelle nationale, où elle a même dépassé les sociaux-démocrates, selon les sondages actuels¹¹. Alors qu'il s'agit ici certainement d'une sanction électorale par rapport aux disputes internes de la coalition « feu tricolore » dans le contexte de la rénovation thermique, des pics de popularité allant jusqu'à 19 % au niveau fédéral montrent bien une certaine bienveillance d'une partie de la population vis-à-vis d'un parti portant un projet nationaliste, raciste et populiste.

Depuis le changement de gouvernement, les chrétiens-démocrates se retrouvent dans le rôle du parti d'opposition principal et durcissent le ton sur la politique migratoire. À titre d'exemple, le ministre-président saxe, Michael Kretschmer, s'est prononcé en faveur d'une réduction de prestations sociales pour les demandeurs d'asile supposant que ces prestations seraient la raison qui attire les réfugiés. De surcroît, il reprend la proposition de l'ancien ministre de l'Intérieur, Horst Seehofer, d'établir un seuil maximum de migration en raison de la situation politique actuelle¹².

Mais pour une gestion plus équitable des flux migratoires, notamment pour la reprise des déboutés, des partenariats migratoires seront nécessaires. Dans ce contexte, la coalition a nommé un nouveau responsable en la matière, Joachim Stamp, ancien ministre pour l'Intégration en Rhénanie Nord-Westphalie et homme politique des libéraux-démocrates.

10. « Leipzig Authoritarianism Study: Germans more satisfied with democracy as a form of government; far-right attitudes in decline », Universität Leipzig, 9 novembre 2022, disponible sur : www.uni-leipzig.de ; « Immigration : plus de deux tiers des Français se disent préoccupés, selon un sondage », TF1, 26 mai 2023, disponible sur : www.tf1info.fr.

11. « Stimmenanteile der AfD bei den jeweils letzten Landtagswahlen in den Bundesländern bis Mai 2023 », Statista, 15 mai 2023, disponible sur : <https://de.statista.com/> ; « AfD überholt SPD als zweitstärkste Partei nach Union », *Handelsblatt*, 13 juin 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com.

12. « Sachsens Innenminister fordert flexible Begrenzung der Migration », MDR, 9 mai 2023, disponible sur : www.mdr.de.

Des partenariats migratoires pour mieux cibler l'immigration de travail

L'idée est de mettre en place des accords dits « gagnant-gagnant », qui visent à la fois à réduire l'immigration irrégulière tout en ouvrant les possibilités de migration légale vers l'Allemagne. À cette fin, les expériences faites dans le cadre de la réglementation spécifique des Balkans occidentaux pourraient servir de modèle pour d'autres accords à l'avenir. Il s'agit d'une règle applicable aux six pays des Balkans occidentaux (*Westbalkanregelung*), l'Albanie, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine, qui permet d'immigrer en Allemagne à des fins professionnelles sous des conditions allégées. Avant son installation, le gouvernement précédent avait effectué une évaluation de la situation des déboutés afin d'identifier d'où venaient le plus de demandeurs d'asile à qui on n'accordait pas le statut d'asile. À travers des campagnes d'information et en étroite collaboration avec les gouvernements respectifs des six pays, des accords ont été signés afin d'endiguer les flux irréguliers et d'inciter les pays d'origine à reprendre les demandeurs d'asile une fois que leur demande a été jugée non recevable. En contrepartie, une voie d'immigration facilitée a été ouverte, afin de permettre aux travailleurs possédant un niveau moyen de qualification de venir travailler en Allemagne sans rencontrer autant d'obstacles bureaucratiques et formels que par d'autres dispositifs d'immigration de travail. En outre, ces pays ont été déclarés comme pays d'origine sûrs, condition préalable pour expulser leurs ressortissants plus rapidement¹³.

En parallèle des discussions parlementaires sur la loi actuelle, des négociations sont en cours avec la Moldavie et la Géorgie, qui sont, comme les Balkans occidentaux, des prétendants pour adhérer à l'Union européenne à moyen terme. En effet, seules 0,17 % des demandes d'asile venant des ressortissants géorgiens et 0,05 % des ressortissants moldaves se sont vu octroyer le statut d'asile entre janvier 2021 et mai 2023 selon des sources gouvernementales. Ainsi, les chrétiens-démocrates de la CDU/CSU viennent de proposer un projet de loi classant ces deux pays comme étant sûrs. D'autres pays en discussion sont le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, l'Arménie et l'Inde. Alors qu'une telle initiative a déjà été prévue sous

13. J. Süß, « Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive », Sachverständigenrat für Integration und Migration, Studie, décembre 2018, disponible sur : www.svr-migration.de.

l'ancien gouvernement pour les pays maghrébins ainsi que la Géorgie, elle n'a pas été couronnée de succès, suite à la résistance des Verts au Bundesrat, la deuxième chambre allemande, mettant en garde notamment contre les persécutions individuelles pour l'identité sexuelle des individus venant des pays maghrébins. Comme l'exemple de la règle pour les Balkans occidentaux le montre, plusieurs conditions politiques doivent être réunies, notamment une concertation accrue avec le pays d'origine. Au-delà du bilan de cette règle jugé très positif, la version modifiée de la loi prévoit d'étendre ce dispositif à d'autres pays tiers, pour donner suite à de nombreuses revendications de la communauté d'experts sur l'immigration de travail en Allemagne. Il a déjà été exclu d'élargir le dispositif qui s'applique aux Balkans occidentaux à la Moldavie et à la Géorgie, étant donné que ces deux pays n'ont pas intérêt à perdre davantage de travailleurs à grande échelle. Il est cependant prévu de leur offrir des dispositifs plus restreints, comme l'immigration saisonnière ou plus d'échanges dans le domaine de l'éducation. D'autres négociations sont en cours avec le Kenya, l'Ouzbékistan ou la Gambie, comme le précisait le responsable pour les partenariats migratoires, Joachim Stamp à un événement de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Le projet de loi initial ne prévoyait pas d'extension de la règle des Balkans occidentaux à d'autres pays, ce qui est certainement dû à la crainte d'un nivellement vers le bas des standards allemands de qualification, qui ne sont pas une condition préalable pour venir en Allemagne à travers cette règle spécifique.

Un nivellement vers le bas ? La qualification au cœur du débat

Alors que la CDU/CSU, cosignataire de l'ancienne réforme de la loi d'immigration de travailleurs qualifiés en 2020 partage l'impératif économique, cette posture ne l'empêche pas d'incarner pleinement son rôle dans l'opposition politique en exprimant sa critique acerbe contre la loi. Selon le député Alexander Throm, la loi incitait principalement les travailleurs peu qualifiés ce qui entraînait une « rétrogradation » des standards allemands de qualification¹⁴. La CDU/CSU est traditionnellement connue pour se mettre du côté du patronat allemand et des besoins de l'industrie allemande, représentée à travers les puissantes fédérations du patronat et de l'industrie en Allemagne, BDA et BDI. Mais avec son reproche de favoriser une « rétrogradation », la CDU/CSU se rapproche des positions de l'extrême droite (AFD), selon la perception des partis membres de la coalition au pouvoir. De son côté, l'AFD insinue que le gouvernement misait massivement sur les travailleurs peu qualifiés puisque le pays n'était plus une destination attrayante pour les travailleurs hautement qualifiés. En outre, l'AFD et la gauche (*die Linke*) mettent en garde contre un risque de dumping social, suite à l'allègement des règles pour les travailleurs moyennement ou peu qualifiés par rapport à la législation précédente¹⁵. C'est dans cette logique que l'ensemble des partis d'opposition ont voté contre la loi le 23 juin au Parlement.

En effet, l'abrogation de la reconnaissance d'équivalence du diplôme d'un pays tiers par rapport aux standards d'un diplôme allemand représente un réel changement de paradigme pour la politique migratoire en Allemagne. Son abrogation faisait déjà partie du débat lors de la dernière réforme, qui a seulement facilité le processus long et bureaucratique de la reconnaissance de diplômes étrangers pour un travailleur venant d'un pays tiers une fois arrivé en Allemagne. L'ancienne loi n'a cependant pas supprimé cette obligation pour les métiers dits non réglementés. Mais selon

14. « Weiterentwicklung der Fachkräfte-Einwanderung im Bundestag beraten », Deutscher Bundestag, 27 avril 2024, disponible sur : www.bundestag.de.

15. L'AFD veut réduire le fond citoyen (le *Bürgergeld*, ancien *Hartz IV*) et pousser les chômeurs nationaux à exercer des métiers qui exigent peu de qualifications (*Helferjobs*). La gauche (*die Linke*) veut massivement investir dans la formation continue pour mobiliser le potentiel de la main-d'œuvre qualifiée domestique, alors que le gouvernement vient d'adopter une « garantie pour la formation » professionnelle ainsi que des mesures promouvant une meilleure formation continue (*Weiterbildungsgesetz*).

les nouvelles propositions, pour les travailleurs ne possédant pas de diplôme académique mais une expérience professionnelle pertinente, il sera toujours requis d'avoir un diplôme professionnel et officiellement reconnu par l'État d'origine ou par un État tiers où la formation a été acquise, correspondant à au moins deux ans de formation professionnelle dans un domaine spécifique.

Or, comme l'a fait remarquer la chambre représentant les régions allemandes, le *Bundesrat*, dans son évaluation du projet de loi en mai, dans la plupart des pays dans le monde, il n'existe tout simplement pas de système comparable et aussi élaboré de formation professionnelle qu'en Allemagne¹⁶. Il est donc peu probable qu'une immigration professionnelle massive ait lieu à travers cette nouvelle voie d'immigration pour les travailleurs expérimentés, d'autant plus qu'un seuil de salaire haut (environ 3 200 euros brut) est à respecter et qu'une instance étatique allemande doit reconnaître la validité du diplôme étranger. C'est le travailleur étranger qui a la charge de se faire valider son diplôme, sachant que le gouvernement n'a pas encore tranché sur la question de l'instance responsable pour cette démarche. Si le seuil de revenu n'est pas atteint, un salaire plus bas peut être accepté s'il s'agit d'un travail soumis à une convention collective de l'employeur. C'est en l'occurrence le cas le plus probable après les expériences faites par l'Agence fédérale pour l'emploi, selon laquelle 70 % des candidats qui veulent immigrer en Allemagne à des fins économiques n'arrivent pas à remplir le seuil de salaire exigé, qui est donc jugé trop strict¹⁷.

C'est notamment la réglementation pour les ressortissants des Balkans occidentaux qui suscite régulièrement des débats parmi les experts sur l'immigration de travailleurs étrangers peu ou moyennement qualifiés. Le travailleur doit posséder un contrat de travail, ce qui est facilité par la diaspora importante des ressortissants de ces pays (à hauteur d'environ 1 million de personnes) et le fait qu'un séjour préalable allant jusqu'à 90 jours sans nécessité de visa permet de se rendre en Allemagne plus facilement que depuis d'autres pays tiers. Jusqu'à présent, cinq sur six pays profitent de cette liberté de mouvement au sein de l'Union européenne. À partir de 2024, les ressortissants kosovars pourront également en bénéficier depuis qu'un accord a été signé dans le cadre de l'accélération du processus d'adhésion à l'Union européenne. Pour être éligible, seul un contrat de travail est requis mais la réglementation n'exige pas la maîtrise de la langue allemande ou des qualifications académiques ou professionnelles à valider

16. « Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung – Drucksache 20/6500 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucksache 20/6946 », Deutscher Bundestag, 24 mai 2023, disponible sur : <https://dserver.bundestag.de/>.

17. Selon les propos de Steffen Sottung, directeur de la section internationale de l'Agence fédérale pour l'emploi, Öffentliche Anhörung zur Fachkräfteeinwanderung, disponible sur : www.bundestag.de.

formellement par des instances allemandes. Il incombe donc à l'employeur de juger si le prétendant travailleur est un bon candidat, ce qui signifie plus de flexibilité mais également une dépendance accrue du travailleur par rapport à l'employeur.

Face aux craintes potentielles d'un nivellement vers le bas, l'Institut de recherche sur le marché de l'emploi et de la formation professionnelle (IAB) a mené une enquête pour mieux comprendre le profil des travailleurs des Balkans occidentaux et leur impact sur le marché du travail allemand. Car selon l'IAB, seuls 23 % des postes vacants sont disponibles pour les travailleurs sans diplôme professionnel fin 2022. Pour 57 % des postes, une formation est nécessaire, 20 % des postes exigeant même un diplôme universitaire. Pour les ressortissants des Balkans occidentaux, l'IAB constate que plus de la moitié des candidats exercent un travail, catégorisé comme « travail qualifié » (*Fachkraft*) et seulement 43 % exercent un travail peu qualifié, ne nécessitant pas de spécialisation ou de connaissances approfondies¹⁸. Selon le directeur de la section internationale de l'Agence fédérale pour l'emploi, Steffen Sottung, 68 % des candidats possèdent une formation qualifiée. Cette notion est définie par l'État allemand par un minimum de deux ans de formation académique ou professionnelle dans un domaine précis¹⁹. Par conséquent, la réglementation spécifique pour les ressortissants des Balkans occidentaux ne mène pas à une remise en question du modèle économique allemand. Elle répond au contraire aux besoins des secteurs où il y a le plus de tension, à savoir le bâtiment, la restauration, le service et le soin en particulier.

Outre cette réglementation, un autre dispositif est prévu pour une durée saisonnière allant jusqu'à 90 ou 180 jours pour des occupations simples ne nécessitant pas de qualification particulière (*Helfertätigkeit*). En 2022, un minimum de 2 000 personnes aura été nécessaire pour répondre aux besoins de personnels saisonniers pendant les mois estivaux. Il a été prévu de faire venir des travailleurs turcs, en particulier, pour travailler dans les aéroports, par exemple. Pour avoir plus de flexibilité dans différents secteurs, le gouvernement fixera par décret chaque année un contingent de personnes qui pourront venir en Allemagne, même si les détails procéduraux restent à définir, notamment en ce qui concerne le rôle que jouera l'Agence fédérale pour l'emploi. Enfin, il serait primordial de veiller à ce que les droits des travailleurs soient respectés et que ces derniers ne soient pas exploités.

18. « Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration », IAB-Kurzbericht 16\20, IAB, 8 novembre 2020, p. 6. disponible sur : <https://doku.iab.de/>.

19. « Öffentliche Anhörung zur Fachkräfteeinwanderung », Deutscher Bundestag, 22 mai 2023, disponible sur : www.bundestag.de.

D'après les estimations, le gouvernement s'attend à accueillir environ 30 000 personnes par an à travers ce nouveau dispositif. Quant à la réglementation pour les ressortissants des Balkans occidentaux, elle a été plafonnée à 25 000 travailleurs par an et devrait donc même être considérée comme un quatrième « pilier » de voie d'immigration de travail en plus des trois piliers mentionnés dans la loi. Le gouvernement actuel prévoit son extension jusqu'à 50 000 travailleurs par an. Malgré cet objectif affiché, seules 7 300 personnes sont arrivées pour la première partie de l'année 2022²⁰, faute de capacités au sein des ambassades allemandes dans les six pays. Ainsi, cette réglementation risque d'être victime de son succès et révèle l'obstacle majeur concernant la mise en place de la future loi : le manque de capacités des autorités allemandes.

20. Les chiffres pour la deuxième partie de 2022 ne sont pas encore disponibles. En 2021, seules 2 300 personnes ont immigré en Allemagne à travers cette régulation, cf. « Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration », Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2 mars 2023, disponible sur : www.bamf.de.

Une bureaucratie complexe qui met en péril la réforme

Avec l'arrivée d'environ 1,2 million de réfugiés ukrainiens, les structures communales des services des étrangers et les services de reconnaissance compétents sont déjà à la limite de leurs capacités. Les capacités des structures locales de suivi avant et après l'entrée sur le territoire d'un étranger, comme les cours de langue, atteignent également leurs limites. Il faut s'attendre à ce que la loi impose des contraintes supplémentaires à ces structures. Ainsi, les goulots d'étranglement existants chez les autorités impliquées dans la procédure de recrutement de personnel qualifié risquent de contrecarrer les objectifs de la loi. Lutter contre une surcharge de l'administration est donc une revendication phare, partagée par la communauté d'experts et praticiens dans le domaine de l'immigration de travail. Or, alors qu'elle aborde la question de l'administration, la loi ne vise principalement qu'à modifier les règles d'entrée sur le territoire allemand. Des mesures « accompagnant » la loi ont été promises mais pas explicitées jusqu'à présent.

En effet, la procédure d'introduction d'un étranger sur le territoire allemand est jugée beaucoup trop compliquée par rapport à d'autres pays de destination comme le Canada ou la Nouvelle Zélande. Un étranger qui souhaite travailler en Allemagne pose sa demande de visa auprès de l'ambassade dans le pays respectif, après avoir souvent attendu un rendez-vous pendant des mois. À cela s'ajoute le fait que le ministère des Affaires étrangères ne dispose même pas d'un système central sur la durée des procédures dans les ambassades pour pouvoir repérer les défaillances.

La représentation diplomatique ou consulaire fait intervenir, le cas échéant, le service des étrangers (*Ausländerbehörde*) ou l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*), voire les deux. Si elles donnent leur accord, l'ambassade délivre un visa. Mais en règle générale, elle ne le fait que pour six semaines. L'Allemagne est ainsi loin d'exploiter le cadre juridique européen qui permet de délivrer un visa directement pour une durée allant jusqu'à un an.

De surcroît, les autorités viennent à peine d'internaliser les nouvelles réglementations, entrées en vigueur depuis la récente réforme de 2020 et qui modifient une multitude de détails sur les titres de séjour allemands très différenciés. Selon des représentants des autorités pour les étrangers,

les réglementations sont peu compréhensibles²¹. Devoir réapprendre de nouvelles réglementations tout en introduisant un nouveau système à points pour la recherche d'emploi dont les derniers contours juridiques et procéduraux ne sont pas encore détaillés mettra les autorités encore plus sous tension. À cela s'ajoutent un manque de personnel et l'absence d'un système central et uniforme de numérisation qui serait utilisé par toutes les autorités, afin de pouvoir suivre les demandes actuelles de manière efficace.

Selon une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'incertitude sur l'issue du processus d'introduction d'un étranger ainsi que l'enlisement de la numérisation sont des facteurs décisifs pour le manque d'attractivité de l'Allemagne en tant que destination pour les travailleurs qualifiés²².

Par conséquent, outre un investissement massif dans le personnel des autorités et ambassades, chargées de l'introduction des étrangers en Allemagne, la mise en place d'une plateforme numérisée pour les trois instances principales est une revendication phare. Une autre proposition, qui correspond à la réalité déjà en cours, consiste à privatiser davantage le processus de recrutement des travailleurs étrangers. Selon une avocate et experte de l'immigration de ressortissants de pays tiers en Allemagne, Bettina Offer, l'idée que c'est au demandeur d'emploi de chercher un travail est erronée : c'est l'employeur qui se met à la recherche de son futur employé. Une certification des employeurs « sérieux » qui recrutent fréquemment et ont souvent déjà mis en place eux-mêmes des systèmes de recrutement dans certains pays tiers serait donc une alternative à la mise en place complexe du nouveau système à points²³. Selon cette logique, les employeurs savent mieux quels types de diplômé correspondent à leurs critères, par exemple dans les métiers du soin et dans quels pays, par exemple le Vietnam. C'est pour cela que de nombreux projets publics et privés de placements de travailleurs étrangers sont lancés. Alors qu'un système de certification pourrait effectivement alléger la charge qui incombera à l'administration allemande, elle ne sera pas une solution praticable pour la plupart des petites et moyennes entreprises (PME) allemandes. Une telle solution serait donc un levier complémentaire pour les grands groupes comme Mercedes ou Siemens pour faciliter la recherche de travailleurs qualifiés.

21. « Wie deutsche Bürokratie die Einwanderung von Fachkräften erschwert », *Handelsblatt*, 21 mars 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com.

22. « What is the best country for global talents in the OECD? », Migration Policy Debates, Organisation de coopération et de développement économiques, mars 2023, disponible sur : www.oecd.org.

23. « Gutachterliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung », Bettina Offer, 22 mai 2023, p. 3, disponible sur : www.bundestag.de.

La réussite de la loi dépendra de sa mise en application

Alors que l'Allemagne est particulièrement attrayante pour les étudiants internationaux et poursuit ainsi une stratégie semblable à celle de la France pour ce groupe de personnes, elle peine encore à faire venir en grand nombre les travailleurs qualifiés dont elle a ardemment besoin. Après une première réforme sous l'ancien gouvernement, la coalition « feu tricolore » relance une refonte de son système d'immigration, dorénavant structuré en trois piliers principaux. Elle revient ainsi sur plusieurs paradigmes, jugés dépassés. Mais le gouvernement allemand garde toutefois un cadre juridique extrêmement détaillé et compliqué. Reste à voir comment vont être mis en action le nouveau système à points et le nouveau dispositif pour les travailleurs expérimentés, qui représentent les deux véritables grandes avancées de la réforme.

Alors que le gouvernement allemand s'est depuis le début prononcé en faveur d'une séparation nette entre l'immigration de travail et l'asile, l'ajout tardif dû aux revendications des Verts du changement de voie de l'asile vers un titre de séjour à des fins professionnelles contrecarre cette position, en quelque sorte. Même si ce dispositif est limité à la date d'arrivée de demandeurs d'asile en Allemagne jusqu'à fin mars, la coalition « feu tricolore » envoie des signes contradictoires tout en s'approchant des pratiques d'autres États membres, comme la France ou l'Italie, qui régularisent depuis longtemps des travailleurs sans titre de séjour valable mais résidant déjà dans le pays²⁴.

La loi d'immigration de travail est toutefois un bon exemple d'une concertation réussie entre les différents partis de la coalition à l'heure où les sujets clivants comme la politique énergétique ou les stratégies touchant aux affaires étrangères et sur la Chine montrent de nettes divergences. La coalition a su relever le défi d'aligner des positions en son sein, parmi la majorité au Parlement, et a inclus des voix de la société civile, des praticiens et autorités concernées par la réforme. Le gouvernement a fait preuve de flexibilité pour peaufiner les dispositifs en question, comme le nouveau système à points ou le seuil de salaire à atteindre pour les bénéficiaires de la « carte bleue européenne ». Cette pratique pourrait inspirer la France où le gouvernement actuel peine à

24. J. Süß, « Neue Talente für Europa. Zum Aktuellen Stand der Einwanderungspolitik Deutschland – Frankreich », *Internationale Politik*, n° 1, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2023, disponible sur : www.freiheit.org.

instaurer un terrain d'entente avec les voix de l'opposition dont elle a besoin si elle ne veut pas avoir recours de nouveau à l'article 49.3.

Élargir la règle spécifiquement destinée aux ressortissants des Balkans occidentaux (*Westbalkanregelung*) est un levier pour mieux cibler l'immigration, endiguer l'immigration irrégulière tout en offrant des voies d'immigration de travail légales, y compris pour les personnes peu ou moyennement qualifiées.

Pour que l'extension de ce dispositif, tout comme celle prévue par les autres règles, soit couronnée de succès, il est crucial que les autorités soient dotées de suffisamment de personnel, de capacités et que le processus soit allégé. À cette fin, une numérisation massive et une meilleure concertation entre autorités, ambassades et acteurs locaux sont nécessaires si l'Allemagne veut que la nouvelle loi ne reste pas lettre morte.

Les dernières publications du Cerfa

- ▀ M. Krpata, [L'Europe peut-elle faire l'économie d'une stratégie géologique face à la Chine ?](#), *Études de l'Ifri*, juin 2023.
- ▀ S. Parthie, [Le plan de soutien du gouvernement allemand aux ménages et entreprises. Comment compenser le double choc énergétique et économique ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 173, décembre 2022.
- ▀ M. Krpata, [The European Union Industrial Strategy: Reconciling Competition and Geoeconomic Challenges](#), *Notes du Cerfa*, n° 172, octobre 2022.
- ▀ É.-A. Martin, [La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 171, Ifri, octobre 2022.
- ▀ D. Puhl, [L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN](#), *Visions franco-allemandes*, n° 33, août 2022.
- ▀ P. Commun, [La puissance industrielle de l'Allemagne en danger. Le double choc de la transition énergétique et du risque géopolitique](#), *Notes du Cerfa*, n° 170, juillet 2022.
- ▀ A. Antil et P. Maurice, [Après le Mali, quel engagement de l'Allemagne au Sahel ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 169, juin 2022.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org