

LA POLITIQUE MIGRATOIRE ALLEMANDE, QUATRE ANS APRÈS LE « CHOC » DE 2015

Gwénola Sebaux

Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui | « Allemagne
d'aujourd'hui »

2019/4 N° 230 | pages 7 à 18

ISSN 0002-5712

ISBN 9782757425251

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-allemande-d-aujourd-hui-2019-4-page-7.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui.
© Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



La politique migratoire allemande, quatre ans après le « choc » de 2015

À mi-mandat de la quatrième législature d'Angela Merkel, un bilan de sa politique migratoire mérite d'être fait, tant la question revêt d'importance pour l'Allemagne. La « crise » de 2015 – crise migratoire, crise des réfugiés, crise européenne selon les points de vue – a en effet constitué un tournant majeur dans la politique allemande. En décidant soudainement à l'automne 2015 d'accueillir les réfugiés bloqués en Hongrie, Angela Merkel a pris un risque politique considérable. Estimant alors que l'Allemagne pouvait réussir le pari de l'accueil et de l'intégration de centaines de milliers de réfugiés, la chancelière engageait son pays dans un dessein audacieux à l'issue incertaine¹. Après un indubitable élan médiatique et populaire initial en faveur de cette inédite ouverture migratoire, la difficulté de cette entreprise, certes généreuse, mais irréaliste au regard de l'impréparation politique et d'infrastructures inadaptées, est apparue en 2016 dans toute son ampleur. La « crise » migratoire est ainsi rapidement devenue une crise politique majeure. Les contre-performances de la CDU et du SPD aux scrutins régionaux de 2016 et aux législatives de 2017, l'essor de la populiste Alternative pour l'Allemagne (AFD) et son entrée au Bundestag comme 3^e force politique, la profonde déstabilisation politique illustrée par l'échec des négociations d'une coalition « jamaïcaine » (CDU/CSU, FDP, Verts), enfin la reconstitution chaotique et tardive (en mars 2018) d'une grande coalition d'emblée désunie : toutes ces graves péripéties politiques doivent beaucoup à la « crise » migratoire de 2015.

À partir de ce constat, A. Merkel se devait dès lors de déployer une véritable stratégie migratoire nationale, autour de trois priorités : mettre en œuvre les conditions de l'accueil des réfugiés ; réévaluer sa politique d'asile ; faire (enfin) advenir la loi sur l'immigration de travailleurs qualifiés. C'est autour de ces trois grands axes que la chancelière a, en cinq ans et deux grandes coalitions (CDU/CSU et SPD), profondément reconfiguré la politique migratoire allemande. À cela, deux visées : réussir son pari, et rassurer une opinion publique de plus en plus défiante.

* Professeur de civilisation allemande contemporaine, Université catholique de l'Ouest, Angers. Dernier ouvrage paru : G. Sebaux (Dir.), *Processus de transmission dans les familles de migrants ou issues de l'immigration. Regards croisés*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq 2019 (254 p.).

1. Cf. G. Sebaux, « La politique migratoire du 3^e gouvernement Merkel en temps de crise », *Allemagne d'aujourd'hui* (AA) N° 222, oct-déc. 2017, p. 55-74.

Cet élan réformateur sans précédent appelle une analyse d'étape, autour de trois questions : Quels en sont les aspects les plus novateurs ? La politique de bienvenue affichée était-elle un leurre ? La nouvelle gestion migratoire engagée est-elle opérationnelle dans toutes ses dimensions ? Pour y répondre, nous proposons d'examiner les avancées les plus récentes dans le champ de l'asile et de la migration de travail, et de conclure par un bref état de l'opinion.

L'accueil des réfugiés – L'asile

Quelques statistiques s'imposent d'abord pour contextualiser la réflexion. De 2013 à 2018, plus d'1,8 millions de personnes ont fait une demande d'asile en Allemagne². Jusqu'en 2012, le nombre de réfugiés n'a pas dépassé les 100 000 par an (à l'exception du début des années 1990, avec plus de 400 000 demandes en 1992). Mais à partir de 2014, cette forme d'immigration augmente. 2016 en constitue le point d'orgue, avec près de 750 000 demandes déposées (dont beaucoup n'avaient pu l'être en 2015). Suite à la fermeture de la route des Balkans et au pacte avec la Turquie en mars 2016, la tendance s'infléchit ensuite. L'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés (Bamf) n'a finalement enregistré que 162 000 demandes en 2018, soit un niveau bien moindre qu'au plus fort de la « crise », et néanmoins supérieur à l'état d'avant 2014. Les pays d'origine sont principalement la Syrie (de loin le premier depuis 2014), l'Afghanistan et l'Irak (concentrant à eux trois en 2016 plus de 70 % des demandes). Les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Kosovo, Macédoine et Serbie), d'abord très pourvoyeurs, ont vu leur part décroître fortement depuis que l'Allemagne les a déclarés « pays sûrs » en 2016. Parallèlement, la part de l'Irak, du Nigeria, et de la Turquie (depuis 2017) tend à augmenter.

Un regard sur le taux d'acceptation de ces demandes d'asile (la reconnaissance du statut de réfugié selon la Convention de Genève, ou de protection subsidiaire³) en éclaire significativement la gestion : environ 50 % ont été acceptées en 2015, plus de 60 % en 2016, 35 % en 2017 et 2018 (toujours au-dessus du niveau de 2014) ; et le taux d'acceptation en 2019 devrait se maintenir aux alentours de 37 %⁴. Le plus fort taux de reconnaissance est octroyé aux personnes originaires de Syrie (près de 100 %), Érythrée (94 %), Somalie (près de 66 %), Afghanistan (52 %), et Irak (presque 46 %).

Les années 2015-16 sont donc des années hors normes, l'asile constituant un défi inédit pour l'Allemagne. L'ampleur de l'immigration des réfugiés a alors provoqué l'état d'urgence (voir AA 222, 2017). La situation est à présent revenue à la normale, avec un traitement ordonné des demandes d'asile dans un contexte de moindres demandes, et un taux de reconnaissance qui tend à baisser. Le plus grand défi est désormais pour le Bamf l'examen des révocations de l'asile, estimé à plus de 770 000

2. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bamf), *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Nuremberg, fév. 2019, p. 6s.

3. Le statut de réfugié (le plus fréquent) donne droit à un titre de séjour pour 3 ans, renouvelable. Au bout de 5 ans en Allemagne, une demande de permis de résidence peut être sollicitée, garantissant un droit de séjour illimité. Les personnes bien intégrées (avec un niveau C1 en allemand, et pouvant assurer seules leurs ressources) peuvent le demander dès 3 ans passés dans le pays.

La **protection subsidiaire** est accordée à toute personne dont la situation ne garantit pas un droit à l'asile et ne répond pas non plus à la définition du statut de réfugié mais qui, pour des raisons humanitaires (si elle est menacée dans son pays d'origine), ne peut être renvoyée.

4. État juillet 2019, source : <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/zahl-der-fluechtlinge.html> (27.08.2019).

d'ici 2020⁵. C'est ce qui a motivé l'adoption, fin 2018, de la 3^e loi d'amendement à la loi sur l'asile, qui contraint les personnes concernées à fournir elles-mêmes les éléments pertinents pour justifier le maintien ou le renouvellement du statut de réfugié. Une autre gageure est la capacité de réaction des tribunaux, qui font face à une hausse spectaculaire des recours introduits contre les décisions du Bamf⁶, alors même qu'ils sont tout aussi impréparés que ce dernier l'était en 2015-16⁷.

En somme, la gestion allemande de l'asile en ces années d'exception s'inscrit dans une logique immuable : elle tend à se durcir en période de forte pression migratoire, et se rouvre lorsque les chiffres baissent et que le sujet n'est pas au centre des débats publics⁸. La première loi sur l'immigration de 2005 avait quelque peu ré-ouvert le système, et le législateur avait maintenu peu ou prou cette ouverture jusqu'en 2015. La « crise » des réfugiés a provoqué une repolitisation du sujet, avec d'autant plus de résonance médiatique et publique que l'asile revêt une vraie dimension européenne. Le réajustement restrictif opéré dès 2016 (extension de la liste des pays sûrs, durcissement de la politique du retour) s'inscrit dans cette logique dialectique (opinion publique/(ré)action politique), similaire à certains égards à celle du début des années 1990. Toutefois, le nouveau modèle élaboré aujourd'hui est plus subtil, car il combine éléments restrictifs et libéraux. Cette dichotomie est frappante dans les dernières initiatives législatives⁹ :

- loi pour faciliter l'obligation de quitter le pays (juillet 2017),
- loi de nouvelle réglementation du regroupement familial (juillet 2018),
- 3^e loi d'amendement à la loi sur l'asile (décembre 2018),
- 2^e loi sur le retour ordonné (juin 2019).

Le retour (durcissement), et le regroupement familial (libéralisation) sont au cœur du dispositif.

Le regroupement familial avec des réfugiés subsidiaires (objet de la loi de juillet 2018), est à ce titre très éclairant. Il s'agit en effet d'un marqueur idéologique fort : les divergences sur le statut de réfugié ont au premier chef empêché la formation d'une coalition « jamaïcaine » ; elles ont ensuite beaucoup compliqué les négociations entre CDU/CSU et SPD ; enfin l'opinion publique est en alerte, face à ce qu'elle sait être l'une des plus importantes formes d'immigration. En 2017 par exemple, plus de 20 % des ressortissants d'États tiers sont venus en Allemagne à ce titre. Et la tendance reste soutenue, avec une part très importante de Syriens et d'Irakiens (femmes et enfants surtout). De surcroît, près des trois quarts d'entre eux viennent dorénavant rejoindre des étrangers (ressortissants d'États tiers) – la part était de 50 %

5. La révocation peut intervenir dans un délai de 3 ans, lorsque les conditions qui ont motivé la protection ne sont plus réunies.

6. Le taux de recours est passé de quelque 37 000 en 2013, à plus de 300 000 en 2017, soit près de 50 % des demandes d'asile (22 % se concluant en faveur des requérants), cf. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180223-klagezahlen-gegen-asylentscheidungen.html> (27.08.2019).

7. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-bewaeltigung-der-asylklagen-wird-noch-jahredauern-a-1192145.html> ; <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/zahl-der-asylverfahren-explodiert.html#topPosition> ; <https://www.baden.fm/nachrichten/verwaltungsgericht-steht-beim-thema-asylverfahren-vor-neuen-herausforderungen-169758/> (27.08.2019).

8. Pour une rétrospective historique, voir Helmut Stoltenberg : « Nur für Ausländer » in : *Das Parlament* (29-30), 15.07.2019, p. 7.

9. S'agissant des législations adoptées en 2015 et 2016 : Asylpaket I (octobre 2015), Asylpaket II (mars 2016), nous renvoyons à notre article in AA 2017 (222), cf. note 1.

avant 2014. Cette évolution fait resurgir avec une nouvelle acuité la question de leur intégration (un point vivement débattu étant le niveau de langue à exiger).

Resté exceptionnel jusqu'en 2015, le regroupement familial avec des réfugiés subsidiaires a été autorisé sans restriction entre juillet 2015 et mars 2016, puis suspendu pour deux ans. La nouvelle législation l'autorise à nouveau depuis août 2018, avec un quota de 1 000 personnes par mois. Les critères en sont humanitaires : en cas de séparation longue, ou concernant un enfant mineur, ou lorsque la vie d'une personne est menacée dans son pays de résidence. Le contingentement sur des critères précis est certes novateur et présente des avantages : il peut concourir à une meilleure intégration en Allemagne, et la sélection ainsi affinée peut rassurer l'opinion et par là-même l'inciter à plus d'ouverture (l'un des objectifs évidents). En ce sens, la solution adoptée, après des mois d'âpres discussions et de tensions internes CDU/CSU¹⁰, relève d'un double calcul politique : favoriser l'intégration, tout en évitant l'effet d'appel (*pull factor*). Le succès n'est toutefois pas garanti : il requiert d'une part une parfaite coordination administrative entre les différentes instances pour les étrangers et l'Agence fédérale de gestion (*Bundesverwaltungsamt*), instance coordinatrice centrale. Il suppose d'autre part que l'effort consenti sur le terrain ne soit pas disproportionné par rapport au quota retenu (finalement assez faible)¹¹. Le bilan tiré en août 2019 (un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation) semble démentir les craintes initiales du ministre de l'Intérieur Horst Seehofer (CSU), mais ne satisfait nullement les détracteurs de la loi (les Verts et die Linke, partisans de plus d'ouverture, et l'AfD farouchement hostile). À l'évidence, le sujet polarise toujours autant, alors même que les statistiques attestent de la forte diminution de l'immigration via ce canal¹².

Le « retour » est tout aussi emblématique de la stratégie de contrôle migratoire post-2015. La « loi sur le retour ordonné », entrée en vigueur en août 2019 en dépit de fortes réticences de l'opposition, des associations et des Églises, en est le dernier avatar¹³. Elle vise à faciliter l'expulsion des demandeurs d'asile déboutés, en autorisant la rétention administrative durant la procédure d'asile, l'emprisonnement des personnes déboutées (en cellules séparées des autres détenus)¹⁴, et la suppression des prestations sociales pour les personnes entrées illégalement en Allemagne (bénéficiant déjà d'un statut de protection dans un autre pays membre de l'UE). En outre, la loi introduit une nouvelle catégorie de « séjour toléré pour les personnes ayant falsifié leur identité », permettant leur assignation à résidence, assortie d'une interdiction de travail et d'une sanction financière¹⁵.

10. Cf. <https://www.cicero.de/innenpolitik/horst-seehofer-angela-merkel-kompromiss-asylstreit-cdu-csu> (03.09.2019).

11. Cf. Sachverständigenrat für Migration und Integration (SVR), (Éd.), *Bewegte Zeiten : Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019*, Berlin 2019, p. 54.

12. <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-familiennachzug-107.html> ; <https://www.welt.de/politik/deutschland/article193925839/Familiennachzug-Immer-weniger-Fluechtlinge-holen-Angehoeerige-nach-Deutschland.html> [28.08.2019].

13. Voir le dossier « Grenzen des Rechtsstaates » in : *Das Parlament* (21-23), 20.05.2019, p. 1-5. Cf. aussi la lettre ouverte adressée en juin 2019 au Bundestag par une vingtaine d'associations <https://www.prosylv.de/wp-content/uploads/Offener-Brief-Geordnete-Rueckkehr-Gesetz.pdf> (02.09.2019).

14. Une mesure particulièrement dénoncée par l'opposition, les associations et certains gouvernements régionaux (Rhénanie du nord-Westphalie, Bavière, Hesse) très sceptiques au regard de l'absence de ressources carcérales.

15. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/migration-ordnen-steuern-und-begrenzen-1601598> (02.09.2019).

Afin d'accélérer la mise en œuvre de ce nouvel acte législatif, l'exécutif affine encore davantage le management « intégré », élaboré en pleine crise de l'accueil des réfugiés. Les « centres d'ancrage » (*Ankerzentren*¹⁶), prévus dans le contrat de coalition et créés en août 2018, en sont le pivot. À la fois centres d'enregistrement, de décision et de retour, ils ont vocation à rassembler toutes les étapes de la procédure d'asile. Neuf ont déjà été créés (sept en Bavière, un dans la Sarre, un autre en Saxe), en sus des « centres Dublin » déjà ouverts en 2017 à Berlin, Dortmund et Bayreuth. La gestion des grands centres d'ancrage (censés ne pas dépasser les 1 500 places) est laissée à l'appréciation des Länder. Cette souplesse autorise l'expérimentation à échelle régionale. L'enjeu est dès lors de s'entendre sur des standards communs à l'échelle nationale, alors même que ce nouveau modèle de management migratoire est loin de faire consensus. L'exécutif en escompte une accélération notable des procédures d'asile, et les experts migratoires y saluent de leur côté la possibilité de lancer précocement les mesures d'intégration (notamment grâce à une clarification rapide des statuts). À l'inverse, ses détracteurs nourrissent des doutes quant au respect des droits de la personne, et craignent des procédures bâclées, ou une insuffisante préparation des demandeurs d'asile avant leur audition¹⁷.

À ce stade, les « centres d'ancrage » encore en phase expérimentale soulèvent de vraies questions : leur taille, l'hétérogénéité des personnes regroupées (d'ethnies différentes, avec ou sans perspectives de rester en Allemagne), l'emplacement isolé (rendant difficile l'interaction avec la société civile et les associations), le durcissement des procédures d'expulsion (retraumatisation engendrée par les expulsions opérées de nuit)¹⁸. De toute évidence, ils ne pourront remplir l'objectif affiché (intégrer vite, refouler vite¹⁹) que si la durée de séjour n'excède pas quelques semaines ou mois – en deçà donc du plafond prévu (18 mois). À l'instar du regroupement familial, il s'agit par conséquent ici encore de trouver la juste mesure entre accueil efficace (visant l'intégration), bienveillance excessive (telle qu'elle fut dénoncée en 2016), et inhumanité. Si le recul manque encore pour évaluer objectivement l'impact des *Ankerzentren*, il est permis de s'interroger sur la pertinence de multiplier les structures d'accueil, au risque d'introduire une plus grande confusion dans un système déjà complexe²⁰.

En somme, la politique du retour reste un axe central de la stratégie migratoire allemande. Encouragé dès 2015, renforcé en 2016, le retour reste activement promu dans ses deux formes : expulsions et retours volontaires. Suite à la loi adoptée en juillet 2017 (facilitant l'obligation de quitter le pays) les expulsions ont avoisiné les 24 000 en 2018 (plus du double de 2014), sous le contrôle du Centre pour faciliter les retours (*Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr* - ZUR) patronné par le ministère

16. « AnKER » est l'acronyme de *Ankunft* (arrivée), *Entscheidung* (décision) et *Rückkehr* (retour).

17. <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/sollen-die-anker-zentren-fuer-fluechtlinge-wieder-abgeschafft-werden.html#topPosition> ; <https://www.evangelisch.de/inhalte/154972/06-02-2019/experte-anker-zentren-beschneiden-rechte-der-gefluechteten> (03.09.2019).

18. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/system-ankerzentrum-statt-loesungen-gibt-es-mehr-probleme,RSok6oY> (03.09.2019).

19. Selon les termes du directeur du Bamf, Hans-Eckhard Sommer : <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180801-am-start-anker-einrichtungen.html> (03.09.2019).

20. C'est la raison avancée par certains Länder (Mecklembourg, Schleswig-Holstein), qui préfèrent agrandir leurs « centres de premier accueil » plutôt que de créer de nouvelles entités. D'autres (Brême, Rhénanie-Palatinat, Thuringe) considèrent problématiques ces centres d'ancrage, notamment la durée de séjour excessive. La fermeture putative du centre d'ancrage de Donauwörth en Bavière avant la fin 2019, pour des questions de sécurité (conflits entre le personnel de sécurité et les résidents, dont beaucoup originaires de Turquie) tendrait à leur donner raison. Cf. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/donauwoerth-ankerzentrum-fluechtlinge-1.4500774>.

de l'Intérieur. De même, les retours volontaires (près de 16 000 en 2018) restent supérieurs à la moyenne de 2014 (quelque 13 600), quoique loin du résultat de 2016 (plus de 54 000). Cette dernière forme du retour tient en effet à une collaboration étroite avec les pays cibles : principalement l'Albanie, le Kosovo et la Serbie (candidats à l'entrée dans l'UE). L'efficacité du système en Afrique occidentale n'est à ce jour pas démontrée... Parallèlement aux « accords de reprise » de ressortissants déboutés qu'elle conclut avec les pays cibles, la grande coalition multiplie depuis 2017 les programmes d'aides au retour (*StarthilfePlus*, *Dein Land - Deine Zukunft, Perspektive Heimat*), et a recours aux outils numériques (hotline « Retour », ou portails en ligne tels « Build your future » ou « Returning from Germany »²¹). L'innovation politique la plus récente est le « Masterplan Migration » lancé à l'été 2018 par le ministre de l'Intérieur. La finalité première en est une meilleure coordination (sous la houlette du ministère) des initiatives jusqu'ici dispersées entre les échelons régionaux et municipaux, lesquelles génèrent de fortes disparités dans les pratiques des Länder en termes de retours (forcés ou volontaires). Invoquant des actions combinées à l'échelle nationale et internationale (accords avec les pays d'origine ou de transit, et avec les États membres de l'UE), Horst Seehofer annonçait ainsi en 2018 un « tournant en matière d'asile pour l'Allemagne », grâce à trois leviers : l'amélioration des mesures d'intégration pour les personnes avec de bonnes perspectives de rester ; l'expulsion des déboutés ; l'intensification de l'aide aux pays d'émigration²². Dans ces trois domaines des progrès ont certes été effectués²³, mais il reste beaucoup à faire (notamment sur le volet international et européen), tempérant ainsi l'auto-satisfecit quelque peu hâtif du ministre CSU en juillet 2019, un an seulement après le lancement du « masterplan »²⁴.

À titre d'illustration, il suffit d'évoquer un point de controverse encore non résolu : la liste des États sûrs²⁵. Après une première extension en 2016 aux pays des Balkans occidentaux ainsi qu'au Ghana et au Sénégal, l'exécutif entend désormais élargir la liste aux pays du Maghreb et à la Géorgie (conformément à ce que prévoit le contrat de coalition). Le Bundestag a certes validé en janvier 2019 le projet de loi porté par Horst Seehofer (après l'avoir adopté une première fois en 2016), mais le Bundesrat continue d'y faire blocage, sous l'impulsion des Verts. Le sujet est sensible en effet, au regard des conséquences d'un tel classement pour les ressortissants de ces pays – en termes d'asile certes, mais aussi de droit au séjour, aux prestations sociales, ou d'accès aux cours d'intégration et aux cours linguistiques, ainsi qu'à la formation et au travail durant la procédure d'asile.

Enfin, d'autres actes législatifs récents confirment la double stratégie de la grande coalition, entre restrictions et libéralisations. L'amendement de la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile est ainsi l'un des éléments significatifs du train de mesures migratoires (*Migrationspaket*) voté par les deux chambres en juin 2019 et entré en vigueur le 1^{er} septembre. D'un côté, il implique l'abaissement du taux mensuel de

21. www.build-your-future.net ; www.returningfromgermany.de

22. L'objectif escompté est le respect du « corridor d'immigration » de 180 000 à 220 000 personnes énoncé dans le contrat de coalition. Cf. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-masterplan-migration/topthema-masterplan-migration.html> (03.09.2019).

23. Voir le rapport produit le 5 février 2019 par la Konrad-Adenauer-Stiftung : Katharina Senge, « Stand der Rückkehrpolitik in Deutschland. Freiwillige Rückkehr und Abschiebung », <https://www.kas.de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/stand-der-rueckkehrpolitik-in-deutschland> (03.09.2019).

24. Cf. Martin Klingst : « Der Masterplan. Was ist daraus geworden ? » in : *Die Zeit*, 11.07.2019, p. 4. Cf. aussi <https://www.tagesschau.de/inland/masterplan-migration-seehofer-105.html> (03.09.2019).

25. Cf. *Das Parlament* (45), 21.01.2019, p. 5.

prestations, désormais aligné sur l'aide sociale (344 € au lieu de 354 € pour un(e) célibataire, 310 au lieu de 318 € pour un couple en appartement), et néanmoins relevé pour la tranche des 6-13 ans, car identifiée comme prioritaire. D'un autre côté, les demandeurs d'asile et les personnes tolérées qui suivent une formation ou des études pourront désormais percevoir des prestations au-delà de 15 mois (allocation ou prêt, ou une combinaison des deux). C'est une mesure forte d'intégration. Et cela confère plus de garanties aux entreprises, souvent confrontées au départ de leurs salariés réfugiés en rupture d'allocations. Une allocation spécifique de 200 € est en outre octroyée aux réfugiés engagés dans le bénévolat, facteur d'intégration²⁶.

L'immigration de travail

L'Allemagne est depuis la fin des années 1950 un pays d'immigration net, avec des apports migratoires annuels variant de quelques dizaines de milliers de personnes à plus d'un million en 2015. Or, avec la migration de fuite et le rassemblement familial (souvent corrélé), la migration de travail est l'une des trois grandes causes de cette immigration. Sa part croissante dans les années 2015-2017 contredit l'idée admise selon laquelle il n'y aurait plus de migration de travail depuis l'arrêt du recrutement de 1973. L'immigration en provenance de Roumanie (moyenne annuelle de plus de 200 000 personnes), de Pologne et de Bulgarie, mais aussi des GIPS (Grèce, Italie, Portugal et Espagne) tient d'une part à l'intégration européenne (élargissements successifs en 2004 et 2007), et d'autre part à la crise financière et économique de 2008. Mais l'immigration intra-UE ne suffit plus à couvrir les besoins des entreprises allemandes. L'exécutif a donc, en deux législatures, développé une stratégie en deux temps.

Première étape : la réglementation sur les Balkans occidentaux

La « crise migratoire » de 2015 a passagèrement éclipsé la question de la migration de travail. La question des réfugiés et de l'asile a été centrale et reste décisive. En période moins aiguë, le débat sur la migration de travail (présent depuis le début de la décennie 2000) a repris avec une nouvelle intensité, dans une Allemagne confrontée à la pénurie de main-d'œuvre. L'année 2018 et le premier semestre 2019 ont ainsi été marqués par les controverses suscitées par le projet de loi sur l'immigration de travailleurs qualifiés – projet finalement adopté en décembre 2018 par le gouvernement Merkel sous l'impulsion du SPD, qui en avait fait un projet phare de la coalition. Cette décision traduit le pragmatisme politique au regard d'un constat : l'augmentation constante de l'immigration de travail, avec une part croissante de personnes non qualifiées.

Telle est en effet la première conséquence de la réglementation sur les Balkans occidentaux (*Westbalkanregelung*) de 2015, qui a ouvert un canal d'immigration de travail pour les ressortissants concernés, peu ou pas qualifiés (dont un tiers sont toutefois, *a contrario*, employés en-dessous de leurs capacités²⁷). Ce dispositif visait d'abord à offrir une contrepartie à l'extension de la liste des pays sûrs aux Balkans occidentaux, en favorisant explicitement une autre forme d'immigration que l'asile. Il a ainsi constitué la base expérimentale d'une véritable politique d'immigration de travail

26. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bedarfssaetze-werden-angepasst-1635116> (05.09.2019).

27. IAB-Forum, *Westbalkanregelung : Arbeit statt Asyl ?*, 15.12.2017.

extra-européenne, ciblant notamment des personnes peu qualifiées. C'est désormais le plus important canal légal de migration de travail en Allemagne. Ainsi, le dispositif appliqué aux Balkans occidentaux se révèle hautement stratégique : il permet de clarifier les flux migratoires, et parvient à transformer une migration d'asile en migration de travail, comme l'attestent les statistiques de l'Institut économique de Cologne²⁸. Ce succès conforte la stratégie de l'exécutif, en démontrant la cohérence d'une gestion migratoire différenciée « à deux voies » (asile/travail).

La réglementation sur les Balkans est exemplaire en ce qu'elle a permis de surmonter les blocages politiques sur la question très controversée des « pays sûrs ». L'Allemagne s'applique désormais à découpler la migration qui relève de l'asile de celle qui relève du travail (immigration humanitaire *versus* économique). Il reste à voir si ce nouveau modèle, qui « privatise » en quelque sorte la gestion de l'immigration (en la déléguant aux entreprises), est transposable à d'autres pays (notamment d'Afrique)²⁹. Le succès actuel tient en effet grandement aux réseaux constitués dans l'Allemagne méridionale (Bavière, Bade-Wurtemberg) grâce à la migration de travail historique des *Gastarbeiter*, puis l'immigration consécutive à la guerre du début des années 1990 dans l'ex-Yougoslavie. Or de tels réseaux (facilitant les accords de retour des déboutés du droit d'asile), sont quasi inexistantes avec les États d'Afrique du nord. Une « réglementation sur les pays du Maghreb » paraît donc assez improbable à court terme.

Ce sont par conséquent autant les avancées réalisées, que les limites du dispositif « Balkans occidentaux » : sa difficile transposition à d'autres pays, et le tarissement prévisible de cette source de main-d'œuvre (ces pays sont candidats à l'entrée dans l'Union européenne, et leur évolution socio-économique et démographique infléchira à brève échéance leur immigration en Allemagne), qui ont motivé l'adoption par le cabinet Merkel d'une nouvelle loi sur la migration de travail.

Deuxième étape : la loi sur l'immigration des travailleurs qualifiés

La nouvelle loi dite « FEG » (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) était à l'agenda de la précédente législature (3^e cabinet Merkel). D'abord évincée du champ d'action politique sous l'impact de la « crise » des réfugiés, elle a ensuite fait l'objet de vifs débats parlementaires durant plusieurs mois, avant d'être finalement votée (avec quelques amendements) par les deux chambres en juin 2019. Elle s'inscrit dans une stratégie à double détente : augmenter le réservoir de personnel qualifié dans une perspective de court terme (immigration de travail), et de moyen terme (immigration de formation). Ce second volet en particulier en fait la loi migratoire la plus novatrice depuis 2005 (date de la première loi d'immigration). L'Allemagne s'affranchit surtout de deux principes jusqu'ici non négociables : 1) la restriction de l'immigration de travail aux secteurs professionnels réputés en pénurie de main-d'œuvre, et 2) l'exigence d'une formation correspondant aux standards allemands. Ces deux préalables constituaient

28. Le nombre de demandeurs d'asile ressortissants des Balkans occidentaux a chuté de 144 000 en 2015, à 20 000 en 2017. Simultanément, le nombre de titulaires d'un permis de travail (en provenance de ces mêmes pays) est passé de 12 000 à 42 000. En mars 2018, le nombre de salariés assujettis à l'assurance sociale atteignait 268 000 (contre seulement 183 000 en 2015). Cf. *IW Report (41)*, 05.11.2018.

29. Jessica Biether et Astrid Ziebart, *Legale Wanderungswege schaffen um irreguläre Migration zu verhindern ? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können*, Migration Strategy Group (Éd.), octobre 2018, p. 38-41 (disponible en ligne : https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Westbalkanregelung_MSG_2018.pdf).

une évidente entrave à l'immigration de travail, pourtant de plus en plus indispensable à l'économie allemande. Leur abandon consacre un changement de cap radical.

L'Allemagne a déjà un régime d'immigration très libéral pour les personnes à haute qualification, notamment les universitaires et les futurs diplômés du supérieur³⁰. La nouvelle législation élargit cette fois le spectre aux personnes à qualification professionnelle, et ce à trois niveaux. D'abord, elle supprime la préférence nationale et communautaire, et favorise ainsi l'accès à l'emploi pour les ressortissants extra-européens qualifiés. Les personnes qui peuvent faire valoir un contrat d'embauche avec une entreprise allemande peuvent désormais venir en Allemagne indépendamment de leurs compétences. Ensuite, elle introduit un régime dérogatoire pour les demandeurs d'asile en apprentissage, et offre (sous conditions) une perspective aux déboutés du droit d'asile déjà bien intégrés dans la société allemande. De même, elle autorise l'accès au marché du travail allemand aux étrangers venus dans le cadre du regroupement familial, tout en assouplissant les critères linguistiques exigés jusqu'ici (*Deutsch vor Zuzug-Regel*). Enfin, elle ouvre l'accès à une formation complémentaire sur une période de 24 mois. L'ambition avouée est de garantir une immigration contrôlée et ciblée sur le marché du travail allemand. En l'absence de standards internationaux comparables aux normes allemandes ou à l'écosystème allemand (formation duale), la nouvelle loi doit permettre aux entreprises de former elles-mêmes leur futur personnel qualifié. De surcroît elle ouvre, pour les étrangers qualifiés (disposant d'un niveau d'allemand suffisant et de ressources propres³¹), l'accès à la recherche d'emploi sur place durant jusqu'à 6 mois – une possibilité jusqu'alors réservée aux seuls diplômés du supérieur.

Au total, la reconfiguration de la politique d'immigration allemande est « une petite révolution » (selon la formule du SVR), d'autant plus remarquable qu'elle s'opère dans un paysage politique fragmenté, en dépit même de l'opposition virulente de l'AfD³². Près de vingt ans après avoir reconnu son statut factuel de pays d'immigration, l'Allemagne se mue en pays d'immigration volontariste. Ce saut qualitatif est salué par l'industrie et l'artisanat (cœur du modèle économique allemand), soulagés de voir enfin advenir la « législation d'immigration moderne » qu'ils appelaient de leurs vœux depuis deux décennies³³. Elle met un terme à « un long débat idéologique sur l'immigration » selon les termes du ministre de l'Économie Peter Altmaier³⁴. Déjà cible d'une importante migration de travail, l'Allemagne est donc en passe de devenir un pays cible de formation³⁵. *In fine*, la loi sur l'immigration des travailleurs qualifiés

30. Les étudiants étrangers qui viennent se former et acquérir leur diplôme en Allemagne (désormais 4^e pays d'accueil devant la France), sont de plus en plus nombreux, venant notamment d'Inde, et surtout de Chine (37 000 étudiants inscrits en 2018). Cf. DAAD, DZHW (Éd.), *Wissenschaft offen 2019. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland*, wbv Media Verlag, Bielefeld 2019.

31. La loi autorise les étrangers à travailler (dans leur champ de compétences) jusqu'à 10 heures par semaine parallèlement à leur recherche d'emploi (*Probefbeschäftigung*).

32. <https://www.phoenix.de/debatte-zum-einwanderungsgesetz-a-402682.html> (05.09.2019).

33. Voir la déclaration de Holger Schwannecke, secrétaire général de la confédération allemande de l'artisanat, après le vote du Bundestag : <https://www.zdh.de/presse/pressemitteilungen/fachkraefteeinwanderungsgesetz-ist-wichtiger-baustein-zur-linderung-der-fachkraefteknappheit/> (05.09.2019).

Voir aussi <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Deutschland-braucht-laut-Studie-Zuwanderung-article20852455.html>.

34. Conférence de presse des ministres de l'Économie, de l'Intérieur et du Travail (MM. Altmaier, Seehofer et Heil) le 1^{er} oct. 2018, <https://www.phoenix.de/einigung-der-koalition-a-471500.html>.

35. Une évolution déjà initiée avec la « crise » des réfugiés, cf. <https://www.handwerk.com/das-handwerk-bildet-besonders-viele-fluechtlinge-aus> (05.09.2019).

visé à faciliter l'intégration des étrangers et des réfugiés. Dans une certaine mesure, elle contrebalance ainsi les restrictions draconiennes du vaste « paquet législatif » voté à l'été 2019 dans le champ de l'asile.

L'accueil de 2015 n'était donc pas totalement un leurre. Mais il doit à présent pleinement servir les intérêts économiques du pays. Tel est le défi « post-crise ». Or les avancées réalisées sur l'asile ne peuvent masquer l'absence de stratégie de long terme – stratégie il est vrai difficile à élaborer dans le contexte d'une Union européenne divisée sur la définition et le déploiement d'un nouveau « régime migratoire » global³⁶. De même, le succès économique escompté n'est pas garanti, tant s'en faut. Il tiendra d'abord à une logistique appropriée (maîtrise du marketing de recrutement dans les pays cibles, délivrance accélérée des visas, fin de l'incohérence entre les Länder)³⁷. Ensuite, le ralentissement économique auquel l'Allemagne commence à être confrontée dans le contexte de la dégradation du commerce mondial (touchant de plein fouet son secteur manufacturier) pourrait, s'il se confirmait, remettre en question le nouveau modèle migratoire libéral dont vient de se doter la première puissance économique européenne.

L'état de l'opinion

L'extrême attention publique portée à la gestion migratoire post-2015 relève d'une prise de conscience : l'impérieuse nécessité d'un management prospectif pour relever le défi historique d'une société désormais structurée par l'immigration. Les personnes avec un passé migratoire³⁸ représentent désormais en Allemagne un quart de la population (20,8 millions en 2018, contre 16,5 millions en 2014), dont 52 % titulaires de la nationalité allemande. Destatis recense en outre 10,8 millions d'étrangers (le seuil des 10 millions a été franchi en 2016)³⁹. Malgré une décrue des chiffres de l'immigration des réfugiés, la thématique n'a rien perdu de son acuité politique, comme le prouve l'intensité des débats politiques et publics. La question de l'asile reste centrale. À cela rien d'étonnant, si l'on considère son poids réel depuis 2013 : sur les 5,7 millions de demandes d'asile enregistrées par l'Allemagne depuis 1953, un tiers concerne la seule période 2013-2018⁴⁰. Les enquêtes d'opinion montrent que la thématique migratoire est la principale préoccupation de l'opinion publique (avant même le chômage ou les retraites). Elle compte aussi parmi les « top 10 » des sujets traités par les grandes chaînes d'information télévisées sur la période 2013-2018⁴¹.

Force est de constater que le débat médiatique, politique et sociétal sur la question migratoire s'est durci. Les enquêtes d'opinion montrent une résurgence des visions culturalistes autour d'une interrogation centrale : les réfugiés, majoritairement issus

36. Andreas Pott, Christoph Rass, Franck Wolf, *Was ist ein Migrationsregime ? What is a migration regime ?*, Springer, 2018, p. 19-137.

37. Voir la mise en garde du chef du patronat allemand, Ingo Kramer : <https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/39D738E52C5C9AD6C12583F4003AFDE5> (05.09.2019).

38. Selon la définition : « les personnes qui sont nées en Allemagne sans avoir le statut de citoyen allemand, ou dont au moins l'un des parents est étranger, naturalisé ou (Spät)Aussiedler ».

39. Destatis, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html (22.08.2019) – Statistiques relayées par les médias, voir par ex. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article167936280/So-rasant-wird-Deutschland-zur-Migrationsgesellschaft.html> (22.08.2019).

40. Bamf, *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Nuremberg, déc. 2018.

41. Cf. <https://www.welt.de/wirtschaft/article167987546/Zuwanderung-verunsichert-die-Deutschen-wie-kein-anderes-Thema.html> ; cf. aussi <https://www.kulturrat.de/presse/pressemitteilung/ardzdf-talkshows-migration-war-thema-nummer-eins/> (22.08.2019).

de pays de confession musulmane, sont-ils vraiment « intégrables » ? Ne faudrait-il pas imposer enfin une culture (allemande) de référence (*Leitkultur*)⁴² ? Des fractures se creusent dans la société allemande, notamment entre les anciens et les nouveaux Länder. Les observateurs n'en relèvent pas moins une commune préoccupation, de plus en plus prégnante. Selon une enquête ALLBUS (2016) 70 % des Allemands (à l'ouest) et 80 % (à l'est) souhaitent que les étrangers se conforment davantage au mode de vie allemand. Plus encore : 37 % des « Wessis », et 57 % des « Osis » se déclarent favorables à une restriction de l'expression de la foi islamique en Allemagne⁴³.

Face aux inquiétudes, le cabinet Merkel a renforcé les cours d'orientation et les cours de langue dans le module obligatoire d'intégration pour les immigrants (voir AA 222, 2017). Au reste, les études confirment les progrès réalisés en matière d'intégration et d'insertion professionnelle pour les personnes ayant un passé migratoire. Ainsi la croissance du nombre d'actifs (+ 1,9 millions depuis 2013) concerne majoritairement les personnes avec un passé migratoire (1,5 millions)⁴⁴. Mais depuis 2015, l'attention publique se porte surtout sur les réfugiés, dont l'insertion socio-économique s'opère de fait plus lentement (avec à peu près 15 ans de décalage, estime-t-on). Or, des points de préoccupation subsistent objectivement, et sont empiriquement perçus par l'opinion :

- le doublement en cinq ans (2013-2017) du nombre de jeunes migrants isolés sans diplôme de fin d'études ;
- l'insuffisance des structures d'accueil de petite enfance (pour les moins de trois ans) ;
- la difficile insertion professionnelle des femmes réfugiées ;
- la forte montée de la criminalité des étrangers, et contre les étrangers⁴⁵.

Au bout du compte, les enquêtes convergent dans un constat paradoxal : l'opinion publique est, en 2019, beaucoup plus ouverte à l'immigration qu'il y a dix ou vingt ans (non sans dissonance avec la couverture médiatique). Mais l'appréciation se fait aujourd'hui de manière beaucoup plus différenciée et finalement restrictive, se concentrant spécifiquement sur les personnes vulnérables victimes de guerres civiles ou de persécutions⁴⁶. La culture de bienvenue persiste, mais oscille à présent « entre scepticisme et pragmatisme »⁴⁷. En définitive, quatre ans après la « crise » de 2015, la question migratoire continue d'impacter le paysage politique national : elle a largement déterminé l'issue des scrutins de septembre 2019 dans le Brandebourg

42. Cf. Naika Foroutan (directrice adjointe de l'Institut berlinois de recherche empirique sur les migrations et l'intégration) : https://www.deutschlandfunkkultur.de/integrationsdebatte-neue-achse-der-politischen-unterschiede.990.de.html?dram:article_id=418329 (06.09.2019) ; <https://www.sueddeutsche.de/politik/democracy-lab-wie-fluechtlinge-unser-land-veraendern-1.3643597-6> (06.09.2019) ; <https://www.maison-heinrich-heine.org/manifestations-culturelles/2019/mai/bernhard-schlink-leitkultur-culture-dominante> (06.09.2019).

43. Destatis, WZB (Éd.), *Datenreport 2018, Sozialbericht für Deutschland*, Bonn 2018, p. 403-408.

44. SVR, *Jahresgutachten 2019*, op. cit., p. 115.

45. Thomas Bliesener, *Ausländer- und Zuwandererkriminalität. (Expertise im Auftrag des SVR für das Jahresgutachten 2019)*, Hannover 2018, p. 46-50 ; Uwe Backes et al., *Bericht zur Entwicklung der Kriminalität gegen Ausländer und Flüchtlinge in Deutschland 2013-2017. (Expertise im Auftrag des SVR für das Jahresgutachten 2019)*, Leipzig 2018, p. 21s ; BMI (Éd.), *Bundesverfassungsschutzbericht 2018*, p. 51-60 et p. 230s ; Suzanne Kailitz : « Clans im Blick » in : *Das Parlament* (27-28), 1.07.2019, p. 4.

46. SVR, *Jahresgutachten 2019*, op. cit., p. 141 ; Destatis, op. cit., p. 411.

47. Ulrich Kober, Orkan Kösenem, *Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik. Deutschland nach der "Fluchtkrise"*, Bertelsmannstiftung, Gütersloh 2019.

et surtout en Saxe⁴⁸. L'AfD populiste et anti-immigration y fait la plus forte poussée de son histoire, avec des scores respectifs de 23,5 % et de 27,5 %. Même scénario le 27 octobre en Thuringe (fief de la CDU de 1990 à 2014) : l'AfD y devient, avec 23,4 % des voix, la deuxième force politique.

Conclusion

Le regard rétrospectif sur la demi-décade 2015-2019 montre que cette période, la plus agitée de l'histoire migratoire de l'Allemagne contemporaine, est aussi la plus prolifique en termes d'innovations législatives. C'est une période extraordinaire au sens propre du terme. Prenant la mesure de l'ampleur de l'enjeu sociétal et politique, l'exécutif allemand s'est appliqué à concilier trois impératifs (contradictaires) jugés capitaux pour le pays : durcir sa politique d'accueil ; affiner ses critères de sélection et ses dispositifs d'intégration ; ouvrir de nouveaux canaux d'immigration pour désengorger le canal trop étroit de l'asile. Si l'Allemagne assume aujourd'hui pleinement son statut de pays d'immigration, elle assume aussi les conséquences de l'ouverture et de la politique d'accueil décriée « politique nationale » par A. Merkel à l'automne 2015. En dépit de ses dissensions internes, la grande coalition a affermi sa gouvernance migratoire. Elle a significativement affiné le cadre juridique et amélioré les dispositifs et structures d'accueil. Elle a intensifié son action en direction des États tiers. Somme toute le plus frappant, c'est la rénovation profonde et rapide du cadre législatif allemand en matière migratoire.

Par sa politique d'ouverture, A. Merkel s'est certes inscrite en rupture avec ses prédécesseurs (et ses homologues européens). Toutefois c'est une rupture en trompe-l'œil : dès 2016 la rhétorique officielle a retrouvé les tonalités classiques de contrôle, voire de fermeture. Il reste que la décision historique de 2015 a généré un élan modernisateur inédit. La loi sur l'immigration des travailleurs qualifiés consacre une étape réellement novatrice. Dans l'Allemagne pragmatique d'A. Merkel, ouverture et fermeture coexistent dorénavant ouvertement. Ce paradoxe assumé est illustré par un arsenal législatif mi-libéral, mi-restrictif, pleinement en phase avec une vraie ambivalence de l'opinion publique : majoritairement non xénophobe, et néanmoins hypersensible sur le sujet migratoire. Il reste maintenant à voir si le dernier cabinet Merkel saura rapidement doter le pays des structures adéquates pour mettre en œuvre les nouvelles réglementations. Faute de quoi l'arsenal législatif, si bien pensé soit-il, ne suffira pas à permettre le saut qualitatif escompté.

48. Selon l'institut de sondage infratest dimap, « Réfugiés » et « asile » étaient le sujet déterminant pour les électeurs de plus de 45 ans en Saxe : <https://www.n-tv.de/regionales/sachsen/Umfrage-Umweltschutz-und-Fluechtlinge-wichtigste-Wahl-Themen-article21218251.html> (28.08.2019).