

---

# **Exploit humanitaire ou échec ?**

## **La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe**

---

**Marcus Engler**

*Mars 2016*

Comité d'études des relations franco-allemandes

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

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

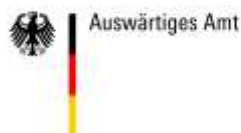
Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

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

**Robert Bosch Stiftung**

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



Directeurs de collection : Barbara Kunz, Hans Stark

ISBN: 978-2-36567-546-8

© Ifri – 2016 – Tous droits réservés

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  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tél. : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [bruxelles@ifri.org](mailto:bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

## L'auteur

---

Marcus Engler est chercheur en sciences sociales, spécialiste des questions migratoires et conseiller politique. Il se consacre depuis de nombreuses années à l'étude des tendances et des évolutions politiques, particulièrement en Allemagne et en Europe, concernant les migrants, les réfugiés et le droit d'asile. Sur ces sujets, il a de nombreuses publications à son actif. Il est actuellement consultant pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, chargé de cours à l'Université Humboldt de Berlin, auteur et conférencier pour plusieurs organisations et médias. Il est membre de la rédaction du Réseau de recherche sur les réfugiés et du Réseau Migration en Europe. De 2013 à 2015, il a été collaborateur scientifique au Conseil d'experts des Fondations allemandes pour l'intégration et la migration (SVR).

# Résumé

---

Depuis l'été 2005, la République fédérale est confrontée à un afflux massif de personnes cherchant protection, venant principalement de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan. Cet afflux de migrants est devenu le sujet dominant de la vie politique et sociale. L'attitude à adopter à l'égard des réfugiés a donné lieu à des prises de position de plus en plus conflictuelles. Le climat social qui entoure la crise des migrants est devenu beaucoup plus sombre, et l'atmosphère politique plus rude.

L'une des solutions européennes préconisées par le gouvernement fédéral s'est avérée jusqu'à présent difficile à mettre en œuvre. Celle-ci consisterait à répartir de manière plus juste les demandeurs d'asile entre les différents États membres de l'UE. Le système européen de répartition des responsabilités dit « Dublin III », qui n'était qu'en partie fonctionnel, s'est totalement effondré. La situation a ensuite été globalement celle d'un afflux non maîtrisé de migrants vers l'Allemagne, qui a dû accueillir les réfugiés par centaines de milliers. En dehors de l'Allemagne, seul un petit nombre d'États européens l'a fait dans des proportions conséquentes. Dans un contexte marqué par une crise économique persistante et de récents attentats terroristes, bien peu d'États européens sont disposés à prendre part à une solution européenne. Prenant la suite de la crise de l'euro, la crise des réfugiés met ainsi à rude épreuve la communauté des États européens. Les chiffres ont diminué sensiblement à partir du mois de février, après que la route des Balkans a fait l'objet d'une fermeture progressive. Il reste à voir dans quelle mesure les accords avec la Turquie constitueront une solution durable. Il est vraisemblable que les réfugiés emprunteront d'autres routes, au moins pour une partie d'entre eux.

Pour l'Allemagne, l'importance de ce nouvel afflux migratoire constitue un défi sociétal immense. En grand nombre, les réfugiés resteront assez longtemps, ou même s'établiront durablement. D'un côté, il s'agit d'un atout face au déclin démographique de la société allemande et d'un manque croissant de main-d'œuvre. D'un autre côté, se profile un travail d'intégration immense si l'on veut préparer des centaines de milliers de personnes, à la culture et aux attentes très éloignées des nôtres, à entrer sur le marché du travail et à participer à la vie sociale du pays. La situation sur le marché du travail et le régime politique d'intégration sont devenus certes plus favorables, mais le phénomène est sans doute voué à durer, et très probablement à se heurter à des réactions hostiles au sein de la société.

# Executive Summary

---

Since the summer of 2015, an unusually high number of people seeking protection have come to Germany, mostly from Syria, Iraq and Afghanistan. Their arrival has become to the dominant political and societal issue. Over time, the discussion on how to deal with the refugees has become increasingly conflictual. The general mood among citizens and the political climate have harshened overall.

While the federal government is striving for a European solution, based on a fairer distribution of asylum seekers among all EU member states, such a solution has so far proven to be impossible to find. The Dublin system, only partially proven functional anyway, which determines the responsibility for asylum seekers among European states, has broken down completely. As a consequence, hundreds of thousand came to Germany more or less without control. Besides Germany, only very few states opened their doors for people seeking protection. Against the backdrop of the ongoing economic crisis and terrorist attacks, not many EU countries were willing to contribute to a substantial European solution. The refugee crisis, occurring right after the Euro crisis, put the European community of states to a serious and ongoing test. Since February, the numbers of refugees have been going down as the Balkan route was gradually closed. To what extent an agreement with Turkey can lead to a functional and sustainable solution remains to be seen. Very likely, refugees will at least partly use alternative routes.

For Germany, the massive arrival of people represents an enormous societal challenge. Many of the newly arrived refugees will stay in Germany in the longer term or even forever. On the one hand, this is a chance to respond to the demographic change in German society and the lack of qualified workers. On the other hand, it however implies a considerable challenge to integrate hundreds of thousands of people from a different culture and very different prerequisites and prepare them to participate in the labor market and in society at large. Developments on the job market and the framework set by integration policies are more conducive than in the past. Nevertheless, this process will last for a long time and come along with societal conflicts.

# Sommaire

---

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION : LA CRISE DES MIGRANTS ET SES DEFIS .....                            | 5  |
| CONTEXTE HISTORIQUE ET CONCEPTUEL .....                                            | 7  |
| <i>Fondements juridiques et définitions</i> .....                                  | 7  |
| <i>L'immigration pour raisons humanitaires en Allemagne à partir de 1945</i> ..... | 8  |
| <i>La dimension européenne prend de l'importance</i> .....                         | 11 |
| LA SITUATION ACTUELLE EN ALLEMAGNE : POINT STATISTIQUE .....                       | 15 |
| <i>L'envolée des demandes d'asile</i> .....                                        | 15 |
| <i>Les causes du phénomène</i> .....                                               | 16 |
| <i>Un taux de protection en hausse</i> .....                                       | 18 |
| DECISIONS POLITIQUES ET CONTROVERSES SOCIETALES EN ALLEMAGNE .....                 | 21 |
| <i>Renforcement des droits des réfugiés</i> .....                                  | 21 |
| <i>Différenciation de la politique d'asile</i> .....                               | 22 |
| <i>Une population entre euphorie et surmenage</i> .....                            | 25 |
| L'ECHEC D'UNE SOLUTION EUROPEENNE .....                                            | 25 |
| DEFIS ET PERSPECTIVES .....                                                        | 30 |
| <i>Fermeture des frontières ou solution européenne</i> .....                       | 30 |
| <i>L'intégration massive, un processus de long terme</i> .....                     | 31 |
| NOTES DU CERFA .....                                                               | 33 |
| <i>Dernières publications du Cerfa</i> .....                                       | 33 |
| LE CERFA .....                                                                     | 34 |

# Introduction : la crise des migrants et ses défis

---

Depuis le mois de juillet 2015, la République fédérale est confrontée, dans des proportions exceptionnelles, à l'arrivée de personnes cherchant protection. Au total, un million de demandeurs d'asile sont entrés en Allemagne en 2015, en provenance principalement de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan, pays ravagés par la guerre civile. Le flux migratoire est devenu le sujet le plus débattu de la vie politique et sociale allemande. L'attitude à adopter à l'égard des réfugiés a donné lieu à des discussions de plus en plus conflictuelles, y compris au sein du gouvernement. D'un côté, les images de la gare de Munich prises en septembre 2015, de citoyens accueillant les réfugiés sous les applaudissements et leur offrant boissons et vivres, ont fait le tour du monde ; de l'autre, le nombre d'agressions sur les migrants a beaucoup augmenté. Le climat social qui entoure la crise des migrants est devenu beaucoup plus sombre, l'atmosphère politique plus rude. Selon un sondage réalisé de février 2016, plus de 80 % des personnes interrogées pensent que le gouvernement allemand a perdu le contrôle de la situation<sup>1</sup>.

La solution européenne préconisée par le gouvernement fédéral s'est avérée jusqu'à présent difficile à mettre en œuvre. Celle-ci consisterait notamment à répartir de manière plus juste les demandeurs d'asile entre les différents États membres de l'Union européenne. Le système européen de répartition des responsabilités, dit *Dublin III*, qui n'a fonctionné qu'en partie, s'est totalement effondré dans la seconde moitié de l'année 2015. La situation a ensuite été globalement celle d'un afflux non maîtrisé de migrants vers l'Allemagne et un petit nombre d'États européens, qui ont dû accueillir les réfugiés par centaines de milliers. Dans un contexte marqué par une crise économique persistante et de récents attentats terroristes, bien peu d'États européens sont disposés à prendre part à une solution européenne. Prenant la suite de la crise de l'euro, la crise des réfugiés met ainsi à rude épreuve la communauté des États européens.

Pour l'Allemagne, l'importance de cet afflux migratoire constitue un défi sociétal immense. En 2015, la situation critique de la moitié des demandeurs d'asile environ a été reconnue, et un permis de séjour leur a été accordé. Il est donc très probable qu'un grand nombre de réfugiés reste assez longtemps, ou même s'établisse durablement, en Allemagne. On peut considérer d'un côté qu'il s'agit

---

1. Infratest Dimap, sondage sur le climat politique pour le compte de l'actualité du jour pour ARD et *Die Welt*, février 2016, disponible sur : <[www.infratest-dimap.de](http://www.infratest-dimap.de)>.

d'un atout face au déclin démographique de la société allemande et d'un manque croissant de main-d'œuvre. D'un autre côté se profile un travail d'intégration immense, si l'on veut préparer des centaines de milliers de personnes, à la culture et aux attentes très éloignées des nôtres, à entrer sur le marché du travail et à participer à la vie sociale du pays. Il faut également replacer cette perspective dans le contexte d'un flux migratoire élevé, depuis plusieurs années, en provenance des pays de l'Europe du Sud affectés par la crise<sup>2</sup>. La situation sur le marché du travail et le régime politique d'intégration sont devenus certes plus favorables, mais le phénomène est sans doute voué à durer, et très probablement à se heurter à des réactions hostiles au sein de la société.

On se propose ici d'examiner les tendances actuelles de la crise des réfugiés en Allemagne, ainsi que la politique d'accueil conduite par le gouvernement fédéral. L'analyse mettra ensuite au jour quelques fondements conceptuels et juridiques et replacera la crise dans son contexte historique, avant d'aborder les données statistiques. Les développements politiques récents et les débats au sein de la société seront ensuite étudiés. La question sera aussi envisagée au niveau européen, ici d'une importance capitale. Enfin, on esquissera quelques perspectives.

---

2. M. Engler, M. Weinmann, « L'immigration en Allemagne en provenance des pays européens : tendances actuelles », *Note du Cerfa* n° 121, 2015.



# Contexte historique et conceptuel

---

## *Fondements juridiques et définitions*

Les réfugiés se distinguent des autres migrants internationaux – par exemple des migrants économiques ou des étudiants dont l'émigration vers un autre pays est en règle générale *volontaire* – par le fait que leur émigration, provoquée par des conflits dans leur pays d'origine ou la persécution dont ils sont victimes, est *contrainte*. Dans la réalité toutefois, ces catégories ne sont pas aussi tranchées, et les déplacements renvoient à différents motifs<sup>3</sup>. Il reste que les États ont besoin de distinguer entre les personnes nécessitant une protection et les autres types de migrants. On notera que la communauté internationale n'associe pas la reconnaissance du statut de réfugié à la suite de toute forme d'émigration contrainte – déclenchée par exemple par la pauvreté ou le changement climatique. La distinction entre les personnes ayant besoin d'une protection internationale et celles qui n'en ont pas besoin change également en fonction des termes du débat politique.

L'autorisation – ou non – d'entrée sur le territoire national revient aux États, qui décident également des conditions à remplir pour bénéficier d'une protection particulière. En la matière, la souveraineté des États est toutefois limitée par le droit international des réfugiés<sup>4</sup>. Ce dernier est issu de l'expérience des deux guerres mondiales, qui ont créé des millions de réfugiés internationaux. La base du droit international des réfugiés, développé après la Seconde Guerre mondiale, repose pour l'essentiel sur la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, signée le 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954<sup>5</sup>. Ses dispositions les plus importantes concernent la définition du concept de réfugié, les droits et les devoirs de ce dernier, et ce que l'on appelle le principe de « non refoulement », c'est-à-dire l'interdiction de renvoyer un réfugié vers un territoire où il risque la persécution (art. 33). Le réfugié est ainsi défini à l'article 1a (2) : « Un réfugié est une personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques (...). » Cette définition ne s'appliqua d'abord qu'aux réfugiés d'Europe, et aux événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951. Les limites temporelles et géographiques furent ensuite levées par le Protocole de New York de 1967, de telle sorte que la Convention acquiert valeur universelle. À ce jour, la

---

3. S. Castles, M. J. Miller, *The Age of Migration*, chap. 8: « The State and International Migration: The Quest for Control », 2009.

Convention et/ou le Protocole de Genève ont été signés par environ 150 États, dont la République fédérale d'Allemagne (1953) et tous les États de l'Union européenne. Au cours du temps, le champ d'application de la Convention s'est considérablement élargi, en particulier sous l'effet de l'accueil des réfugiés par des organisations non gouvernementales, et des persécutions liées au genre.

Parallèlement au droit international des réfugiés, un droit d'asile très étendu au regard des standards internationaux s'est développé en Allemagne de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale. Le Parlement a voulu marquer là une rupture nette avec le passé national-socialiste, qui avait conduit à l'exil, à l'expulsion ou à la mort de millions de personnes<sup>4</sup>. Le droit d'asile a été inscrit dans la Constitution dès 1949. Le célèbre article 16 de la Loi fondamentale : « Les persécutés politiques jouissent du droit à l'asile », n'a fait l'objet d'aucune restriction jusqu'en 1993.

## ***L'immigration pour raisons humanitaires en Allemagne à partir de 1945***

La période de la guerre et de l'immédiat après-guerre a été marquée en Allemagne et dans toute l'Europe par d'importants mouvements de population. À la fin de la guerre, le pays comptait 9 millions de « personnes déplacées », de nationalités très diverses, survivants des camps de travail, des camps de concentration et des camps d'extermination nazis. Les quatre zones d'occupation en Allemagne ont accueilli 12,5 millions d'Allemands venus des territoires de l'Est, du Sud et du Sud-Est de l'Europe. Jusqu'à la fin des années 1970, la République fédérale a vu arriver peu de migrants cherchant refuge ; en majorité, il s'agissait de réfugiés politiques fuyant les États communistes du bloc de l'Est : le droit d'asile fut accordé dans la très grande majorité des cas. Le nombre de réfugiés a connu un premier pic dans les années 1979-1981, avec l'instruction en Allemagne de 200 000 demandes d'asile (voir Encadré 1). Ces mouvements de réfugiés étaient alors déclenchés, entre autres, par le putsch militaire en Turquie et l'application de la loi martiale en Pologne<sup>5</sup>. À la fin des années 1970, l'opinion publique s'est émue de la situation souvent dramatique des *boat people*, majoritairement issus du Vietnam mais venant aussi du Laos et du Cambodge. Entre 1978 et 1986, la République fédérale a accueilli environ 40 000 réfugiés vietnamiens, pour la plupart embarqués en mer de Chine. Les réfugiés vietnamiens n'ont pas eu besoin de passer par la procédure de demande d'asile, bénéficiant d'un statut particulier de « réfugiés par

---

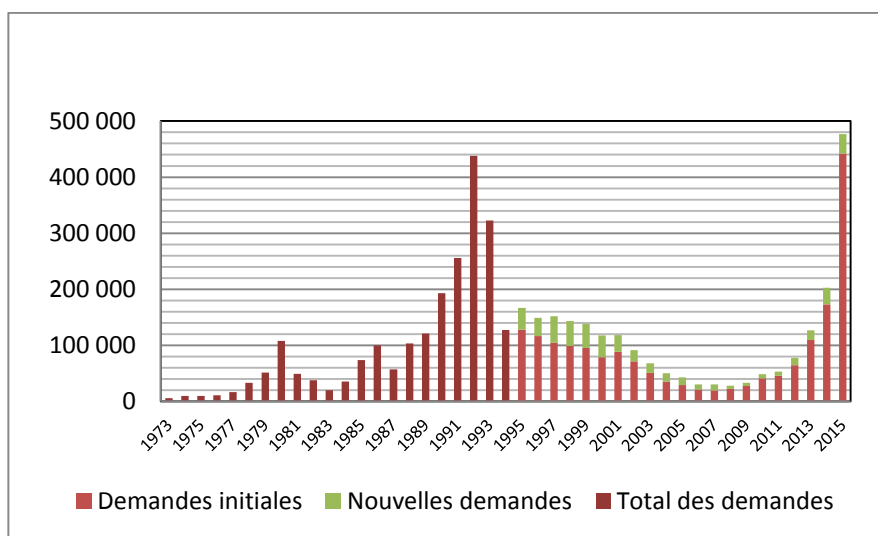
4. U. Herbert, « Asylpolitik im Rauch der Brandsätze – der zeitgeschichtliche Kontext » (*L'asile politique à l'heure des incendies*), S. Luft, P. Schimany (éds.), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld, 2014, p. 89-90.

5. R. Münz, W. Seifert, R. Ulrich, « Zuwanderung nach Deutschland – Strukturen, Wirkungen, Perspektiven » (*L'immigration en Allemagne – structures, effets et perspectives*), Frankfurt am Main/New York, 1999, p. 46.

contingent » (*Kontingentflüchtlinge*), statut comportant le droit à un séjour durable et une autorisation de travailler. Le nombre de réfugiés a connu à nouveau une augmentation significative à la fin des années 1980, avec l'arrivée de Tamouls du Sri Lanka, et de Kurdes de Turquie, d'Iran et d'Irak. La croissance du nombre de réfugiés a donné lieu en RFA dans les années 1980 à des discussions sur le prétendu « abus du droit d'asile par les migrants économiques », et à quelques agressions xénophobes isolées.

Dès la fin des années 1970, le gouvernement fédéral et les Länder ont tenté d'influer par diverses mesures sur le nombre croissant de demandes. On a ainsi alourdi la procédure réglementaire pour empêcher le recours abusif au droit d'asile, et rendu nécessaire l'obtention préalable d'un visa dans certains pays d'émigration. On a soumis les bénéficiaires du droit d'asile à une interdiction de travailler pendant douze mois, tout en réduisant leurs prestations sociales. L'hébergement mutualisé et l'obligation de résidence devaient également rendre l'Allemagne moins attractive comme terre d'asile. Toutefois, le nombre de demandes d'asile s'est envolé à partir de 1986, pour dépasser la barre des 100 000<sup>6</sup>.

### Encadré 1 : Demandes d'asile en Allemagne, 1973-2015



Source : Office fédéral de l'immigration, 2016.

Le nombre de demandeurs d'asile a continué de croître avec l'ouverture du Rideau de fer et la réunification, pour atteindre en 1992 un pic de 438 000 demandes, chiffre qui ne sera dépassé qu'en 2015. L'éclatement de la Yougoslavie a provoqué à elle seule l'arrivée en Allemagne de 350 000 personnes fuyant la guerre civile, en raison

6. U. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter – Flüchtlinge* (Histoire de la politique à l'égard des étrangers en Allemagne. Travailleurs saisonniers, travailleurs forcés, travailleurs invités et réfugiés), Bonn, 2003, p. 264-272.

notamment de la présence de réseaux bien implantés de « travailleurs immigrés » (*Gastarbeiter*) yougoslaves depuis les années 1960 et 1970. Certains migrants déposèrent une demande d'asile, mais la plupart n'ont alors obtenu que le statut précaire d'immigrés « par tolérance » (en allemand, *Duldung*)<sup>7</sup>. Le débat politique sur la question de l'immigration a pris de l'ampleur, en même temps que les arrivées se faisaient de plus en plus nombreuses. Les agressions xénophobes se sont multipliées au début des années 1990, provoquant la mort de nombreuses personnes.

### **Le « compromis sur l'asile » (*Asylkompromiss*) de 1992**

Dans le contexte d'une situation tendue, SPD, FDP et CDU-CSU se sont mis d'accord, début décembre 1992, sur la nécessité d'une réforme du droit d'asile allemand, appelée « compromis sur l'asile », laquelle en reviendrait aux fondamentaux et apporterait les restrictions nécessaires. La réforme a rendu plus difficile la demande d'asile en Allemagne, particulièrement en raison de l'introduction de deux notions : les « pays tiers sûrs<sup>8</sup> » et les « pays d'origine sûrs<sup>9</sup> ». On a introduit par ailleurs une « procédure aéroports », procédure d'urgence par laquelle les demandes d'asile peuvent être faites dans les espaces de transit que sont les aéroports. Un système de prestations sociales indépendant a été mis en place pour les bénéficiaires du droit d'asile, avec une loi particulière entérinant un niveau de prestations considérablement réduit. Ces restrictions au droit d'asile sont entrées en vigueur au milieu de l'année 1993. Dès la seconde moitié de l'année, le nombre de demandeurs a considérablement reculé – la guerre en Bosnie dure jusqu'en été 1995. Les demandes sont cependant restées supérieures à 100 000 pendant quelques années, avant de décroître pour atteindre leur point bas en 2007, le nombre de conflits en Europe ayant beaucoup diminué. Dans cette période, on a observé non seulement une baisse du nombre de demandes, mais aussi un recul de la proportion de demandes d'asile instruites au niveau européen et revenant à l'Allemagne : cette proportion est passée de 70 % en 1992 à moins

---

7. K. J. Bade et J. Oltmer, « Normalfall Migration », *ZeitBilder*, vol. 15. Bonn, 2004.

8. Les « pays tiers sûrs » sont les États dans lesquels l'application de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme est assurée. Les demandeurs d'asile peuvent être refoulés dans ces États sans qu'il soit nécessaire d'examiner préalablement leur demande. Hors des États membres de l'UE, il s'agit pour l'instant de la Norvège et la Suisse.

9. Les « pays d'origine sûrs » sont les États dans lesquels il y a de fortes présomptions que ni la persécution politique, ni des punitions ou traitements inhumains ou dégradants ne sont pratiqués. Pour les demandeurs en provenance de ces pays, une procédure de demande d'asile simplifiée et accélérée est applicable avec des voies de recours limitées. Ce sont le Bundestag et le Bundesrat qui déterminent la liste des pays d'origine sûrs.

de 20 % en 2000<sup>10</sup>. Le compromis sur l'asile a donc eu des effets sur les autres États membres de l'Union européenne, alors même que le gouvernement fédéral essayait d'ancrer dans le droit européen certains éléments constitutifs du droit d'asile allemand.

## ***La dimension européenne prend de l'importance***

La nécessité d'établir une politique commune du droit d'asile s'est faite plus pressante lorsque l'Allemagne, la France et le Benelux ont mis en place en 1985 les « accords de Schengen », prévoyant la suppression progressive des contrôles aux frontières pour la circulation des personnes. L'année suivante, lors du sommet européen qui rassemblait à l'époque 12 chefs d'État et de gouvernement, l'Acte unique européen a mis en place les principes du marché intérieur. En raison de l'absence de contrôle aux frontières, les réfugiés pouvaient eux aussi se déplacer librement dans la Communauté européenne.

Les « accords de Dublin » ont posé en 1990 les fondements d'une politique européenne en matière d'asile, en établissant les règles répartissant les compétences lors d'une demande d'asile, règles qui ont subsisté pour l'essentiel jusqu'à aujourd'hui. Selon celles-ci, l'État membre qui a joué le rôle le plus déterminant dans l'arrivée d'un demandeur d'asile est responsable de l'examen de sa demande de protection et de son hébergement. C'est par exemple le cas lorsque l'arrivée dans la Communauté européenne se fait par un État membre où le demandeur a déjà des parents proches qu'il tente de rejoindre, ou bien quand il a obtenu antérieurement un visa ou un permis de séjour. Cette disposition a pour objectif d'empêcher le phénomène des « réfugiés en orbite », autrement dit de personnes cherchant protection mais ne trouvant aucun État pour les prendre en charge et examiner leur demande. D'autre part, le contenu de chaque demande ne devait être examiné qu'une seule fois, afin d'écarter l'« *asylum shopping* » – dépôt d'une même demande, simultanée ou différée, dans plusieurs États-membres. La Convention de Dublin est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997 et a force obligatoire depuis le début 1998 dans tous les pays de l'UE.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en mai 1999, le règlement des questions relatives au droit d'asile et à la politique des réfugiés appartient au domaine de la politique dite communautaire. Les traités européens ont dès lors intégré l'obligation de prendre en considération les accords internationaux les plus significatifs, dont la Convention de Genève sur les réfugiés, et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

---

10. P. Schimany, « Asylmigration nach Deutschland » (Migration de l'asile en Allemagne), S. Luft, Stefan, P. Schimany (éds), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld, 2014, p. 51.

libertés fondamentales. Pour la première fois, des normes minimales communes ont été adoptées dans les années suivantes en matière de politique migratoire, entre autres :

- la reconnaissance des demandeurs d'asile, des droits des demandeurs identifiés comme tels, et des personnes protégées à titre subsidiaire (directive « Qualification »),
- les normes sur les conditions d'accueil, d'hébergement et d'alimentation (directive « Admission »),
- la conduite des procédures d'asile (directive « Sur les procédures d'asile »).

La première phase d'harmonisation, entre 2000 et 2009, a permis de poser des bases importantes, mais n'est pas parvenue à résoudre les enjeux centraux. Les États membres, en partie volontairement, n'ont pas respecté certaines orientations juridiques européennes demeurées assez vagues<sup>11</sup>. À la suite de négociations difficiles, les principes juridiques concernés ont été amendés entre 2011 et 2013, et les normes reformulées de manière plus contraignante. Les États membres ont eu jusqu'à la mi-2015 pour transposer en droit national les amendements à ce qui a été appelé la « seconde phase » du Régime européen commun d'asile (RAEC). Il serait toutefois déraisonnable de compter sur une mise à niveau complète, à court terme, des normes relatives à l'asile dans tous les États membres de l'Union.

## Questions en suspens : un accès sûr, une répartition juste

Deux questions centrales de la politique de migration n'ont pas encore trouvé de solution satisfaisante. Tout d'abord, les personnes ayant besoin d'une protection ne peuvent pas entrer de manière légale dans l'Union européenne, dans la très grande majorité des cas, dans la mesure où elles ne remplissent pas les critères d'obtention d'un visa. Les sociétés de transport s'exposent à de lourdes sanctions (*carrier sanctions*) lorsqu'elles acheminent des personnes ne disposant pas d'un visa. Les frontières extérieures de l'Union ont été ici et là équipées de grilles et de systèmes de surveillance, ces dernières années, de sorte que les migrants empruntent des routes toujours plus dangereuses. Le manque de voies d'accès légales et sûres pour les personnes nécessitant protection n'a pas seulement un impact sur le nombre de migrants parvenant à rejoindre l'Union européenne ; les routes dangereuses qu'ils doivent suivre conduisent nombre d'entre eux à risquer leur vie. On estime qu'au cours des 15 dernières années, au moins 20 000 personnes ont perdu la vie au cours de leur périple pour entrer dans

---

11. S. Angenendt, J. Schneider, M. Engler, « Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung » (*La politique européenne envers les réfugiés. Vers une répartition équitable*), SWP-Aktuell 2013/A 65, 2013.



l'Union européenne, dont au moins 3 770 pour la seule année 2015<sup>12</sup>. Ceux qui ont le plus besoin de protection (enfants, personnes âgées, malades, blessés, mères célibataires...) sont par ailleurs les plus exposés. Les migrants ne disposant pas de moyens financiers suffisants se trouvent également discriminés, puisqu'ils ne peuvent payer les passeurs.

La seconde question qui reste en suspens est celle de la répartition des responsabilités au niveau européen, qu'il s'agisse de la répartition des réfugiés ou des mécanismes de compensation financière. Depuis plusieurs années, la Commission européenne, le Parlement européen et nombre de gouvernements ont pris conscience que le système actuel de responsabilité envers les demandeurs d'asile devait être réformé, et qu'il fallait approfondir les mécanismes de compensation financière. Aux termes du règlement Dublin III, les États légalement responsables des demandeurs d'asile sont, dans la très grande majorité des cas, ceux qui les ont accueillis en premier, à savoir la Grèce et l'Italie. En pratique, la situation est différente, puisque les États frontaliers ou de transit n'inscrivent pas les demandeurs d'asile, ou le font de manière incomplète<sup>13</sup>. Cette situation convient par ailleurs à de nombreux réfugiés, qui souhaitent aller en Allemagne ou en Suède.

La répartition des demandeurs d'asile est par conséquent très inégale entre États membres de l'Union : environ 1,3 million de demandes d'asile ont été enregistrées dans l'UE en 2015, dont plus d'un tiers en Allemagne (voir Encadré 2). Si l'on prend en considération les demandeurs d'asile qui n'ont pas encore été enregistrés, la proportion de personnes dont la charge incombe à l'Allemagne est encore plus importante. En dehors de l'Allemagne (441 899 demandes), ce sont la Hongrie (174 425<sup>14</sup>) et la Suède (156 120) qui ont enregistré le nombre le plus élevé de demandes. L'Autriche (environ 90 000), l'Italie (83 240) et la France (73 499) ont également recueilli un nombre élevé. Ces six États représentent 80 % de l'ensemble des demandeurs d'asile en Europe<sup>15</sup>. Par comparaison, de nombreux États membres comme le Royaume-Uni (environ 40 000), l'Espagne (15 000), et la plupart des pays d'Europe de l'Est n'ont accueilli qu'un nombre réduit de demandeurs d'asile. Rapporté à la population ou à la capacité économique du pays, le caractère inégal de la répartition reste manifeste.

---

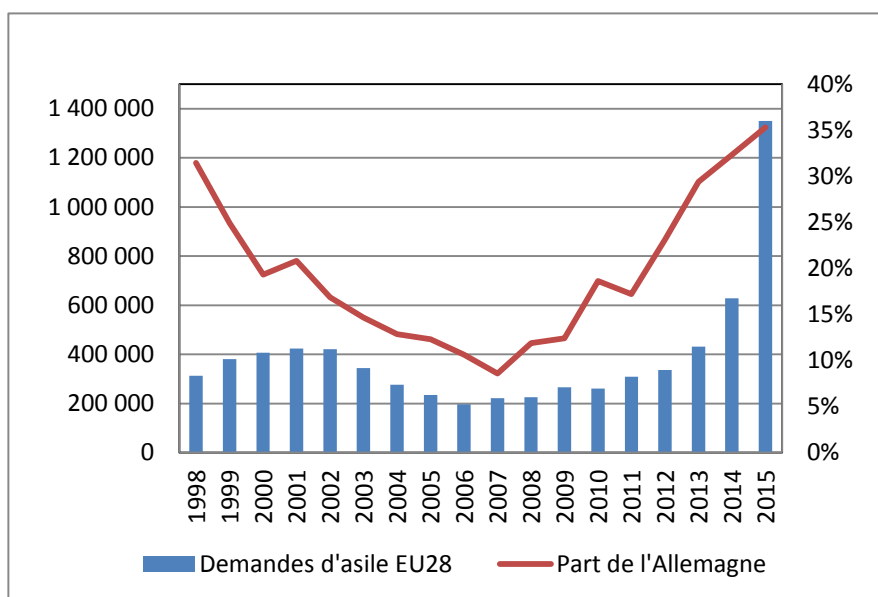
12. T. Brian, F. Laczko, « Migrant Deaths: an International Overview », IOM-Organisation internationale pour les migrations, *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, Genf, 2014, p. 15-43, disponible sur : <<http://missingmigrants.iom.int>>.

13. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, « Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich » / Parmi les pays d'immigration : étude comparée sur l'Allemagne, état des lieux 2015, Berlin.

14. Selon les données de l'UNHCR, de nombreux demandeurs d'asile ne sont restés que peu de temps en Hongrie.

15. Voir Eurostat, « Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe, données mensuelles (arrondies) », 10 février 2016, et calculs de l'auteur.

Encadré 2 : Demandes d'asile dans l'Union européenne et la part de l'Allemagne



Source : Eurostat et calculs de l'auteur.



# La situation actuelle en Allemagne : point statistique

---

## *L'envolée des demandes d'asile*

Depuis le point bas de 2007, 20 000 primo demandes à peine étant alors enregistrées, le nombre de demandes n'a cessé d'augmenter en Allemagne (voir Encadré 1). Au cours de l'année 2014, un pic a été atteint avec 202 834 demandes. En 2015, ce sont 441 899 primo demandes qui ont été enregistrées – un record historique. Si l'on ajoute les secondes demandes, on atteint le chiffre de 476 649. Le nombre de migrants arrivés en Allemagne en 2015 est encore plus élevé dans les faits, puisqu'en raison du grand nombre d'arrivées, les problèmes de validation formelle des enregistrements n'ont été résolus qu'avec des retards importants. Plusieurs centaines de milliers de personnes sont ainsi entrées sur le territoire fédéral sans pouvoir déposer formellement de demande d'asile. Selon les données du gouvernement fédéral, ce sont quasiment 1,1 million de migrants qui ont été identifiés en 2015 par le système « EASY<sup>16</sup> ». La majeure partie des demandeurs d'asile provient de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan, ou des pays des Balkans occidentaux (voir Tableau 1).

**Tableau 1 : Les principaux pays d'origine en 2015**

|   | Pays d'origine | Demande initiale d'asile | Enregistrements EASY |
|---|----------------|--------------------------|----------------------|
| 1 | Syrie          | 158 657                  | 428 468              |
| 2 | Albanie        | 53 805                   | 69 426               |
| 3 | Kosovo         | 33 427                   | 33 049               |
| 4 | Afghanistan    | 31 382                   | 154 046              |
| 5 | Irak           | 29 784                   | 121 662              |
| 6 | Serbie         | 16 700                   | 20 365               |
| 7 | Érythrée       | 10 867                   | 25 505               |
| 8 | Macédoine      | 9 083                    | 14 004               |

---

16. Le système EASY est une application informatique destinée à opérer une première répartition des réfugiés entre Länder. Erreurs et comptages doubles ne sont pas exclus.

|    |              |                |                  |
|----|--------------|----------------|------------------|
| 9  | Pakistan     | 8 199          | 28 392           |
| 10 | Iran         | 5 394          | 29 826           |
|    | <b>Total</b> | <b>441 899</b> | <b>1 091 894</b> |

Source : Office fédéral de l'immigration, 2016.

## Les causes du phénomène

Le nombre élevé de migrants de pays extérieurs à l'espace européen n'a pas été anticipé par les autorités allemandes et européennes. Il n'y a pas de cas historique comparable, et nul ne s'attendait à ce qu'un nombre aussi important de personnes entreprenne un voyage aussi long, coûteux et dangereux. L'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés tablait, début 2015, sur 300 000 demandes d'asile environ<sup>17</sup>.

L'interprétation des causes du phénomène d'immigration massive a déclenché une véritable bataille politique. Les arrivées massives seraient principalement dues à la politique accueillante du gouvernement fédéral – souvent réduit à la personnalité de la Chancelière –, a-t-on soutenu dans de nombreux médias allemands, quelques partis politiques allemands et nombre de pays de l'Union. Le phénomène serait à rattacher à la décision d'Angela Merkel, début septembre, d'autoriser l'entrée sur le territoire allemand depuis la Hongrie, décision qui aurait suscité un véritable appel d'air. La rhétorique optimiste du « nous y arriverons », et les *selfies* en compagnie de réfugiés, auraient été compris comme une invitation par les intéressés<sup>18</sup>.

Une telle interprétation sert à justifier les demandes de fermeture des frontières (venant par exemple de la CSU), ou le rejet de ses propres responsabilités (principalement dans les pays d'Europe de l'Est). Les poids respectifs des stratégies politiques et des symboles sont difficiles à quantifier. Il est vraisemblable que la politique du gouvernement fédéral a confirmé, sans le vouloir, la décision déjà prise par certains de rejoindre l'Allemagne. Mais cette politique ne peut être invoquée comme une explication pleinement satisfaisante. Une pluralité de facteurs a joué. Il faut souligner, tout d'abord, que le nombre de personnes cherchant refuge dans le monde est historiquement élevé. Selon les données du Haut

17. Office fédéral des migrations et des réfugiés, prévisions du 18 février 2015. Ces prévisions ont été portées à 450 000 demandes en mai et, seulement au mois d'août, à 800 000.

18. Angela Merkel a répondu à ces critiques : « Si nous commençons maintenant à devoir nous excuser pour nous montrer humains et amicaux envers des personnes en situation de détresse, alors ce n'est plus mon pays », *Süddeutsche Zeitung*, 15 septembre 2015.

Commissariat aux Réfugiés des Nations unies (HCR), il y avait en 2014 environ 59,5 millions de déracinés dans le monde, du fait de persécutions, de violences ou de violations des droits de l'homme<sup>19</sup>. Le chiffre le plus élevé depuis le début des relevés statistiques reste toutefois celui de 1989. La guerre civile en Syrie, qui dure depuis 2011, a poussé sur les routes des millions de réfugiés, aussi bien à l'intérieur du pays que dans les pays voisins<sup>20</sup>. Dans les pays de premier accueil (Turquie, Liban, Jordanie), les réfugiés ont été confrontés de plus en plus durement à une absence totale de perspectives. En règle générale, ils n'ont reçu ni titre de séjour régulier, ni permis de travail ; pour leurs enfants, l'accès à l'école n'a quasiment jamais été autorisé. Du fait du coût de la vie, les ressources des réfugiés ont été rapidement consommées. La détérioration de l'approvisionnement en vivres du Programme alimentaire mondial, au cours de 2015, a constitué pour nombre de réfugiés une raison supplémentaire de partir pour l'Europe<sup>21</sup>. Outre l'approvisionnement défectueux en vivres, le caractère très limité des programmes de prise en charge mis en place par les pays développés a poussé un nombre croissant de réfugiés à entreprendre un passage par leurs propres moyens. Ce mouvement est allé de pair avec un déplacement des routes migratoires : alors que la route de la Méditerranée centrale, jusqu'en Italie, était la plus empruntée jusqu'en 2014, celle de la Méditerranée de l'Est (Turquie et Grèce) a connu ensuite un succès grandissant, significativement moins chère et moins dangereuse pour les réfugiés<sup>22</sup>.

## Pourquoi l'Allemagne ?

Dans les débats publics revient avec insistance la même question : pourquoi ces personnes cherchent-elles refuge d'abord en Allemagne, et dans une moindre mesure dans quelques autres pays ? De nombreux facteurs se combinaient pour le choix d'un pays de destination. Les facteurs structurels, sur lesquels une politique de court terme a peu d'impact, sont la qualité de vie, le niveau des prestations sociales et surtout les réseaux de migrants déjà installés. Ces facteurs ont une influence prédominante sur la décision<sup>23</sup>. On

---

19. Ce chiffre a sans doute continué d'augmenter. L'UNHCR ne publie toutefois qu'un seul chiffre par an à l'occasion de la journée mondiale des réfugiés (le 20 juin).

20. Les Nations unies publient des statistiques régulièrement actualisées, disponibles sur : <<http://data.unhcr.org>>.

21. UNHCR, « Seven Factors behind Movement of Syrian Refugees to Europe », *Briefing Notes*, 25 septembre 2015, disponible sur : <[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)>.

22. P. Fargues, « The Year we Mistook Refugees for Invaders », *Policy Brief*. European University Institute and Migration Policy Center, San Domenico di Fiesole, 2015.

23. E. Neumayer, « Asylum Destination Choice – What Makes Some Western European Countries more Attractive than Others? » in *European Union Politics*, 5, 2004, p. 155-180 ; E. Thielemann, « How Effective Are National And EU Policies In The Area of Forced Migration? », in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 31, 2012, n° 4, p. 21-37 ; A. Scholz, « Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung » (Pourquoi l'Allemagne ? Les facteurs déterminant le choix d'un pays par les demandeurs d'asile - interviews

peut ainsi expliquer pourquoi les pays d'origine des réfugiés sont très différents selon les États européens. De nombreux Afghans, Syriens et ressortissants des pays des Balkans de l'Ouest sont venus en Allemagne parce que leurs communautés, déjà implantées, y sont bien plus étoffées que dans d'autres pays européens.

## ***Un taux de protection en hausse***

Le taux de protection, c'est-à-dire la proportion de décisions positives pour l'octroi du droit d'asile, joue un rôle central dans le débat public : si ce taux est faible, on en tire la conclusion que les demandeurs d'asile n'ont pas besoin de protection, voire qu'ils abusent du droit d'asile. Mais un taux de protection bas peut également refléter les pratiques restrictives du pays d'accueil. Un indicateur riche de sens est le taux de protection global, qui inclut l'ensemble des formes de protection (soit, en Allemagne, le droit d'asile, la protection des réfugiés au sens de la Convention de Genève, et la protection subsidiaire). Ces dernières années, le taux de protection global en Allemagne s'est établi aux alentours de 25 % (voir Encadré 3) pour l'ensemble des pays d'origine. Dans les faits, le niveau de protection est plus élevé si l'on retire des statistiques les « décisions formelles ». Il s'agit de décisions pour lesquelles la demande n'a pas été examinée dans son contenu, entre autres parce qu'un autre État membre est responsable de la procédure aux termes du règlement de Dublin. Le niveau réel de protection est encore plus élevé : une partie des recours déposés contre une décision négative de l'Office de l'Immigration et des Réfugiés (BAMF), ont quelque chance d'aboutir. En 2015, le taux d'acceptation est encore monté d'un cran, pour atteindre quasiment 50 % en valeur moyenne sur l'année. Pour expliquer ce taux élevé, on soulignera qu'une bonne partie des personnes cherchant protection vient de pays ravagés par la guerre civile – Syrie, Irak ou Érythrée –, dont presque tous les ressortissants ont donc été reconnus comme réfugiés. Par contraste, le taux de protection des demandeurs des pays de Balkans de l'Ouest est resté proche de zéro (voir Tableau 2<sup>24</sup>). Les taux de protection élevés, rapportés au nombre élevé d'arrivées sur le territoire, signifient que plusieurs centaines de milliers de personnes ont obtenu, ou vont obtenir, un droit de séjour durable en Allemagne, en même temps que le droit de faire venir leur conjoint ou leurs enfants mineurs. Pour la République fédérale, le travail d'intégration qui reste à accomplir est immense<sup>25</sup>.

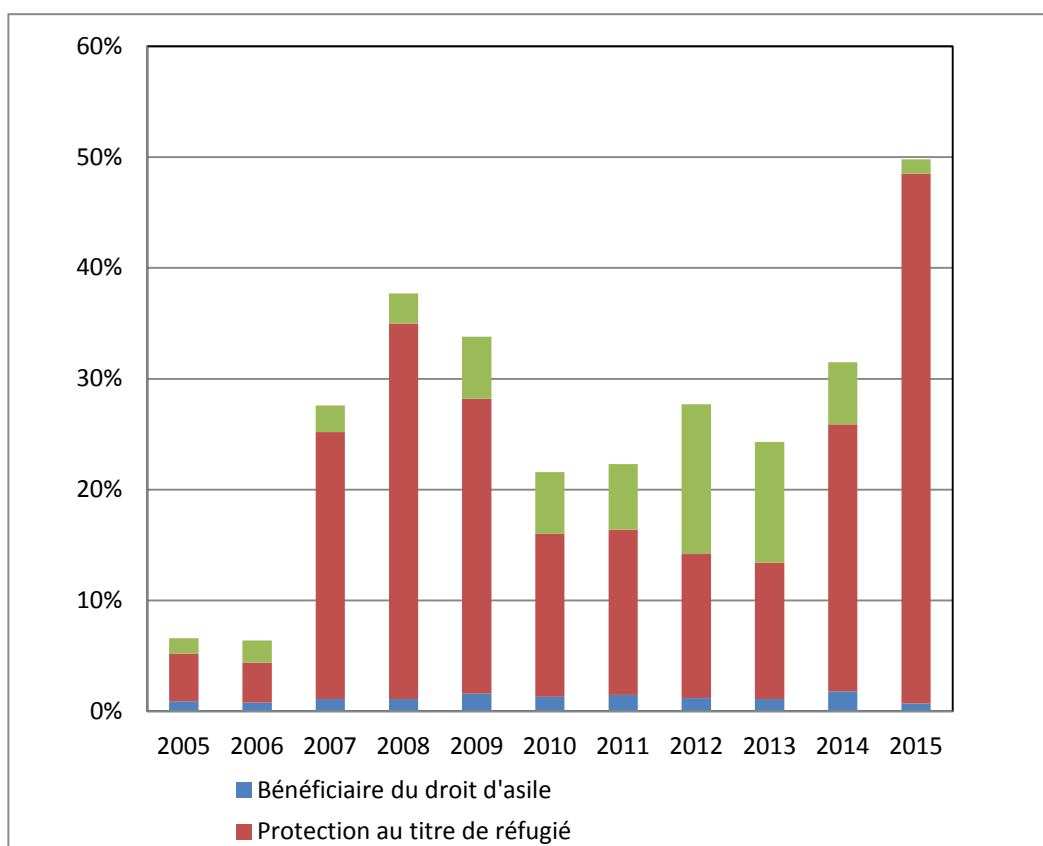
---

d'experts), *Forschungsbericht* 19, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nuremberg, 2013.

24. BAMF, Statistiques relatives à l'asile pour le mois de décembre 2015, Nuremberg, 2016.

25. Les réfugiés ayant obtenu reconnaissance de leur statut reçoivent tout d'abord une autorisation de séjour de 3 ans, selon l'article 16a de la Loi fondamentale et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. En règle générale, l'autorisation permet d'obtenir un permis de séjour sans limitation de temps. L'Office

### Encadré 3 : Taux de protection de 2005 à 2015



Source : Office fédéral de l'immigration et des réfugiés, 2016.

fédéral (BAMF) a toutefois la possibilité de récuser le statut de réfugié si les conditions d'attribution ne sont plus remplies.

**Tableau 2 : Taux de protection global selon le pays d'origine (top 10)**

|    |               |        |
|----|---------------|--------|
| 1  | Syrie         | 96,0 % |
| 2  | Albanie       | 0,2 %  |
| 3  | Kosovo        | 0,4 %  |
| 4  | Afghanistan   | 46,5 % |
| 5  | Irak          | 86,1 % |
| 6  | Serbie        | 0,2 %  |
| 7  | Érythrée      | 92,4 % |
| 8  | Macédoine     | 0,6 %  |
| 9  | Pakistan      | 9,2 %  |
| 10 | Iran          | 59,6 % |
|    | Tous les pays | 49,8 % |

Source : Office fédéral de l'immigration et des réfugiés, 2016.

# Décisions politiques et controverses sociétales en Allemagne

---

## ***Renforcement des droits des réfugiés***

Dans les années qui ont précédé l'actuelle crise des réfugiés, on a pu observer une tendance libérale en Allemagne et en Europe : les droits des réfugiés y ont été renforcés. La jurisprudence européenne a joué en la matière un rôle central. Le contexte allemand était rendu favorable par le faible nombre de demandes, la croissance économique, et la conscience de l'accélération du vieillissement démographique. La politique migratoire et d'intégration a été alors progressivement modernisée<sup>26</sup>. Dans la chasse aux cerveaux, il ne fallait pas être en queue de peloton ; et il ne fallait pas non plus répéter les erreurs du passé, l'intégration manquée des « travailleurs immigrés » ayant engendré de nombreux problèmes sociétaux. Il est en particulier apparu nécessaire de garantir un accès plus rapide aux cours de langue et de culture, et par conséquent aussi au marché du travail. L'engagement plus poussé de la République fédérale dans les programmes d'accueil a été un élément à part entière d'une politique humanitaire plus marquée en faveur des réfugiés.

## **Organisation de l'accueil : l'Allemagne dans un rôle de pionnier**

À côté de l'accueil de réfugiés arrivés par leurs propres moyens, la République fédérale s'est engagée à de nombreuses reprises dans l'organisation de l'accueil des réfugiés en provenance de territoires en guerre<sup>27</sup>. Depuis 2012, l'Allemagne participe régulièrement au

---

26. « Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland » (La transformation de l'Allemagne en pays d'immigration moderne), Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, état des lieux 2014, avec le baromètre de l'intégration, Berlin ; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich (Parmi les pays d'immigration : étude comparée sur l'Allemagne)*, état des lieux 2015, Berlin.

27. Une vue d'ensemble de l'accueil organisé est proposée par M. Engler dans : Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland (Un accueil plus sûr. Les programmes d'accueil humanitaire à destination des réfugiés syriens en Allemagne), *Policy Brief*, Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen, 2015, disponible sur : <[www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)>.

programme de réinstallation de l'UNHCR. Le quota annuel garanti pour l'accueil durable de réfugiés – 300 places – a été étendu en 2015 à 500 places. Face à la crise des réfugiés de Syrie, l'Allemagne a fait partie des rares pays européens à mettre en œuvre, dans des proportions assez larges, des programmes d'accueil temporaire, en dehors de la procédure régulière de demande d'asile. Entre mai 2013 et juin 2014, le gouvernement fédéral et les Länder ont décidé de mettre à disposition des réfugiés venant de cette région 200 000 places d'accueil au total. Les réfugiés concernés par le dispositif ont reçu immédiatement un permis de séjour pour deux ans, ainsi qu'une autorisation immédiate de travail. En complément de ce programme fédéral, 15 Länder ont donné aux Syriens vivant en Allemagne la possibilité de faire venir leurs familles, à la condition qu'ils s'engagent à leur fournir un hébergement et à couvrir leurs dépenses courantes. À la fin de l'année 2015, environ 20 000 personnes ont été accueillies dans le cadre de ce programme des Länder.

## ***Différenciation de la politique d'asile***

L'augmentation rapide du nombre de demandes à compter de 2014 a ravivé en Allemagne le débat sur le droit d'asile et la protection des réfugiés. Les communes doivent relever des défis de plus en plus lourds en matière d'hébergement, et partout dans le pays ont été installés des hébergements d'urgence : dans des casernes, des préfabriqués, des tentes ou encore des gymnases. Cela veut dire, d'une part, que les demandeurs d'asile ne disposent quasiment jamais d'un espace privé et sont soumis à un stress permanent ; d'autre part, que l'ouverture des hébergements d'urgence a conduit dans de nombreux endroits à des litiges avec le voisinage. Pour le traitement des demandes d'asile, l'Office fédéral compétent, le BAMF, a été confronté à un manque de personnels malgré plusieurs vagues successives de recrutement. L'encombrement procédural s'est par conséquent aggravé et le traitement des dossiers est devenu de plus en plus long. Début janvier, l'Office fédéral partait avec un retard de 700 000 demandes en attente<sup>28</sup>.

## ***Élargissement de la liste des « pays d'origine sûrs »***

En raison du nombre de demandes élevé, le gouvernement fédéral s'est fixé pour priorité d'accélérer le traitement des demandes d'asile et de réduire le nombre de nouvelles demandes. Le nombre croissant de demandes d'asile depuis 2012 en provenance de la Serbie, de la Macédoine, de la Bosnie-Herzégovine, en lien avec un taux très faible de reconnaissance (voir Tableau 2), a déclenché un nouveau débat sur « l'abus du droit d'asile ». Le nombre de demandes en

---

28. « Asylanträge beim Bamf: 280 000 Fälle entschieden, mehr als 670 000 offen » (« Demandes d'asile auprès du BAMF : 280 000 cas traités, plus de 670 000 en attente »), *Spiegel Online*, 5 février 2016.



provenance de ces pays est monté en flèche après décembre 2009, dès que l'obligation du visa a été supprimée, puis à nouveau après juillet 2012 lorsqu'un jugement de la Cour constitutionnelle fédérale a obligé à augmenter le niveau des prestations sociales au bénéfice des demandeurs d'asile. Début novembre 2014, la Serbie, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine ont été juridiquement déclarés « pays d'origine sûrs », ce qui devait permettre d'accélérer le traitement des demandes et de signifier dans les pays d'origine que le dépôt d'une demande n'avait plus de sens. Inversement, un paquet législatif a été voté en septembre 2014, entre autres pour réduire l'interdiction de travailler pour les demandeurs d'asile, assouplir encore, et réduire de neuf à trois mois la période d'obligation de résidence (*Residenzpflicht*), durant laquelle le demandeur ne peut quitter la région ou le territoire fédéral qu'à titre exceptionnel, et sur demande.

La grande réforme du droit d'asile a été effectuée par la loi sur la redéfinition du droit de séjour, et sur le terme des séjours, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2015. D'un côté, cette loi introduit, entre autres, un droit de séjour pour les personnes tolérées depuis longtemps sur le territoire et bien intégrées, indépendamment de leur âge et du moment de leur entrée, et accorde aux personnes protégées à titre subsidiaire un droit assoupli au regroupement familial ; de l'autre, elle contient une série de mesures destinées à rendre plus facile l'expulsion de personnes sans titre de séjour.

## Une procédure accélérée permanente

Le gouvernement fédéral a apporté une réponse rapide aux événements dramatiques de l'été, en proposant un nouveau paquet législatif. Le « paquet Asile I » a été soumis à l'examen du Parlement selon la procédure accélérée. Le Conseil des ministres a approuvé les modifications le 29 septembre 2015, qui sont entrées en vigueur dès le 24 octobre sous le nom de « loi d'accélération sur la procédure de demande d'asile ». Outre une participation accrue du niveau fédéral dans le financement de l'hébergement des réfugiés, le paquet législatif contient de nombreuses mesures destinées à accélérer la procédure de demande d'asile. Le but est d'intégrer plus tôt les réfugiés qui ont de bonnes chances de rester – soit, pour le moment, les personnes venues de Syrie, d'Irak, d'Iran et d'Érythrée. Les réfugiés ont désormais la possibilité de suivre des cours d'intégration pendant que leur demande d'asile est examinée. À l'inverse, les demandeurs d'asile qui n'ont pas vocation à rester doivent quitter le pays plus rapidement. Parmi les premières mesures d'accueil, l'assistance et les transferts monétaires doivent être remplacés dans une large mesure par la fourniture de prestations matérielles. Le droit de la construction a été modifié pour que l'on puisse construire des hébergements d'urgence plus rapidement et sans obstacle d'ordre

bureaucratique<sup>29</sup>. L'Albanie, le Kosovo et le Monténégro ont été déclarés « pays d'origine sûrs », tandis que l'accès au marché du travail a été facilité pour les ressortissants d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Macédoine, du Monténégro et de Serbie dès 2016, et provisoirement jusqu'en 2020.

Au regard d'un afflux de réfugiés qui se maintient à des niveaux élevés, ces mesures n'ont pas semblé suffisantes au gouvernement fédéral lui-même. Début novembre, les chefs des partis de la coalition se sont accordés sur la nécessité de prévoir un « paquet Asile II ». La dispute s'était ouverte auparavant au sein du gouvernement sur la délimitation de « zones de transit » à la frontière avec l'Autriche. La CDU, principalement, défendait l'idée que les demandes d'asile seraient examinées en procédure accélérée dans ces zones extra-territoriales. En lieu et place de celles-ci, les chefs des partis de la coalition ont décidé d'un commun accord de créer des « organismes d'accueil spéciaux » destinés aux demandeurs d'asile en provenance de pays sûrs, chargés des interdictions de revenir sur le territoire, des secondes demandes ou de traiter les cas de réfugiés refusant de coopérer avec les autorités allemandes. Dans le détail, ces questions ont toutefois provoqué des dissensions au sein du gouvernement, de telle sorte qu'il fallut attendre début février pour qu'une décision appropriée puisse être prise. Dans les centres spéciaux, l'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés (le BAMF) dispose d'une semaine pour se prononcer sur la demande d'asile en procédure accélérée. En cas de refus, les personnes doivent quitter le pays depuis leur centre spécial, ou bien être expulsées. Pendant la durée de la procédure, ces personnes ont l'obligation de résider dans une zone délimitée par les services de l'immigration. En cas de manquement, la procédure est arrêtée. Le second paquet Asile comprend d'autres mesures destinées à réduire le rapprochement familial, et à faciliter l'expulsion. L'Algérie, le Maroc et la Tunisie sont réputés pays d'origine sûrs.

D'autres mesures restrictives font l'objet de discussions. Depuis plusieurs mois, on parle d'introduire une limite au nombre de demandes d'asile, limite au-delà de laquelle toutes les personnes cherchant protection seraient refoulées à la frontière. Contre cette proposition sont mises en avant des considérations juridiques<sup>30</sup>. Il est également question d'introduire un lieu de résidence obligatoire afin de réduire la pression qu'exercent les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou bénéficiant du droit d'asile sur les grandes villes.

---

29. La chancelière Angela Merkel a déclaré à ce sujet : « La rigueur allemande, c'est très bien mais là, on a besoin de la flexibilité allemande » (« Merkels Pläne für ein temporär geändertes Asylrecht », *Die Welt*, 31 août 2015).

30. H. Cremer, « Man kann Menschen nicht an der Grenze zurückweisen » (« Il n'est pas humain de refouler des hommes à la frontière »), *Kommentar*, 2 décembre 2015, disponible sur : <<https://mediendienst-integration.de>>.

## Une population entre euphorie et surmenage

Les réactions aux défis que pose l'accueil des réfugiés ont été très diverses. On a observé d'un côté un mouvement puissant et durable de solidarité à leur égard, la population offrant aux réfugiés un soutien spontané. Des bénévoles se sont engagés, dans des proportions qui restent pour le moment inconnues. Des personnes, par milliers, sont venues saluer les réfugiés dans les gares, leur ont fait des dons en nature, ont aidé à préparer les repas dans les hébergements d'urgence, ont proposé des cours de langue. On estime que 10 % environ de la population allemande a participé à ces mouvements spontanés<sup>31</sup>.

En sens inverse, des mouvements citoyens se sont montrés sceptiques, voire hostiles, devant la construction de nouvelles installations dans leur voisinage pour les hébergements d'urgence. Les mouvements d'extrême droite comme le NDP ont déclenché, ou instrumentalisé, de nombreuses manifestations contre l'accueil des demandeurs d'asile. Les quartiers aisés ont été aussi le théâtre de manifestations, motivées par la peur de voir les biens immobiliers se déprécier. Outre les manifestations, on a relevé de nombreux actes violents, notamment des incendies criminels visant les centres d'hébergement. Selon les données de l'Office fédéral de la police criminelle (le BKA), 924 agressions ont été relevées en 2015, contre 199 en 2014<sup>32</sup>. Plusieurs réfugiés ont été blessés.

On a souligné qu'à divers égards la situation actuelle est bien meilleure que celle du début des années 1990. La crise des réfugiés a pourtant donné lieu à des polémiques politiques toujours plus vives. Celles-ci trouvent leur expression, d'une part dans l'essor du mouvement xénophobe Pegida, qui organise régulièrement des manifestations de rue, ou dans la montée du parti d'extrême droite Alternative für Deutschland (AfD<sup>33</sup>). Dans un sondage réalisé en février 2016 dans l'ensemble du pays, 12 % des personnes interrogées se déclaraient favorables à l'AfD : résultat le plus élevé atteint par ce parti, qui apparaissait dans ce sondage comme la troisième force politique du pays<sup>34</sup>.

---

31. « Viele Deutsche helfen, haben aber auch Angst » (« Les Allemands sont nombreux à aider, mais beaucoup ont peur aussi »), *Die Welt*, 21 décembre 2015.

32. Association Pro Asyl, « 2015: Dramatischer Anstieg von Gewalt gegen Flüchtlinge » (« 2015 : augmentation dramatique de la violence contre les réfugiés »), 13 janvier 2016, disponible sur : <[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)>.

33. N. Wissmann, « L'Alternative pour l'Allemagne » : le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ?, *Note du Cerfa* n° 125, septembre 2015.

34. Infratest Dimap, sondage sur le climat politique pour le compte de l'actualité du jour sur ARD et du quotidien *Die Welt*, février 2016.

# L'échec d'une solution européenne

---

## *Quand les tragédies humaines déclenchent l'action politique*

Le gouvernement fédéral s'est déjà engagé, en amont de la crise des réfugiés, pour un renforcement de la coopération européenne. Il s'est ainsi prononcé pour un accueil coordonné au niveau européen des réfugiés syriens, prenant les devants avec la création d'un programme d'accueil humanitaire au niveau national. Il a également soutenu la nécessité d'une répartition plus européenne des responsabilités envers les réfugiés arrivant par leurs propres moyens. Sur ces deux sujets, une majorité politique a longtemps fait défaut au niveau de l'UE.

Sur la question des réfugiés, la politique européenne n'a avancé qu'à la suite de tragédies ayant entraîné la mort de centaines de personnes. La nouvelle Commission Juncker s'est engagée davantage que la précédente, la conscience de son rôle politique étant plus marquée<sup>35</sup>. Alors qu'en l'espace de quelques jours en avril 2015, plus de 1 000 réfugiés périssaient en mer entre la Libye et l'Italie, la question de la légitimité de la politique européenne était de nouveau posée avec insistance. Les dirigeants européens, réunis en sommet extraordinaire le 23 avril 2015, décidaient de mesures d'urgence, annonçant entre autres la lutte contre les passeurs et une meilleure protection des frontières<sup>36</sup>.

La politique des chefs d'État et de gouvernement européens s'est heurtée à de vives critiques, qui n'ont pas été cette fois-ci le seul fait des médias et des associations de soutien aux réfugiés. Même Jean-Claude Juncker, en tant que président de la Commission, a émis des critiques officielles envers les États membres<sup>37</sup>. Peu de temps après, la Commission rendait public « l'Agenda européen en matière de migration », contenant les lignes directrices de la politique migratoire pour les années à venir<sup>38</sup>. Les résolutions de l'Agenda

---

35. M. Engler, « Europäische Flüchtlingspolitik: Und sie bewegt sich doch » (« La politique européenne à l'égard des réfugiés : et pourtant, elle tourne »), *Flüchtlingsforschungsblog*, 2 septembre 2015 : <<http://fluechtlingsforschung.net>>.

36. Session extraordinaire du Conseil européen du 23 avril 2015, déclaration disponible sur : <[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)>.

37. Discours du président Jean-Claude Juncker lors du débat au Parlement européen sur les conclusions du Conseil européen Spécial du 23 avril : « Tackling the Migration Crisis », disponible sur : <<http://europa.eu>>.

38. Commission européenne, « Mieux gérer les migrations dans tous leurs aspects : un agenda européen en matière de migration », Communiqué de presse, Bruxelles, 13 mai 2015, disponible sur : <<http://europa.eu>>.

représentent des avancées significatives. Tout d'abord, la Commission se réfère à l'article 78 (3) du Traité de fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit un mécanisme d'urgence dans le cas où « un afflux soudain de ressortissants de pays tiers en situation de détresse se produirait dans un ou plusieurs États membres ». L'Agenda prescrit alors des mesures de relocalisation. La Commission a pris une décision concrète de relocalisation de 40 000 migrants arrivés en Italie et en Grèce. Il est également prévu que chaque État membre prenne en charge une proportion donnée de réfugiés, sur la base d'un calcul intégrant divers facteurs : économie, population, taux de chômage, nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile déjà accueillis. La Commission a annoncé par la même occasion un projet de décision pour une répartition des réfugiés obligatoire, qui se déclencherait automatiquement en cas d'arrivées massives. Par ailleurs, la Commission a préconisé la réinstallation de 20 000 réfugiés d'État tiers dans les deux années à venir.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements de pays surchargés d'arrivées de migrants (notamment la Grèce, l'Italie, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède) ont apporté leur soutien aux propositions de la Commission. En revanche, les pays d'Europe de l'Est, l'Espagne et le Royaume-Uni ont déclaré qu'ils n'étaient pas disposés à accueillir davantage de réfugiés, invoquant leurs problèmes économiques et sociaux, ainsi que le manque d'acceptation au sein de leurs populations. Les pays d'Europe de l'Est ont ajouté que de tels flux de réfugiés étaient de la responsabilité des pays d'Europe de l'Ouest (en raison de leur passé colonial), et que les réfugiés ne souhaitaient de toute façon pas s'installer sur leur territoire. Au terme de discussions animées, les chefs d'État sont parvenus à une position commune lors du sommet européen des 25 et 26 juin 2015, qui a prévu en principe la relocalisation de 40 000 demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie<sup>39</sup>, ainsi que l'accueil d'environ 20 000 réfugiés en provenance de pays tiers, grâce à la procédure de réinstallation. Les pays d'accueil recevront en une fois un versement de 6 000 euros par réfugié, provenant des fonds européens. Contrairement aux préconisations initiales de la Commission, l'accueil d'un État membre reste volontaire au lieu de se fonder sur un calcul de répartition. La répartition concrète a dû par conséquent passer par des négociations. D'où un compromis dans lequel la plupart des pays d'Europe de l'Est, ainsi que l'Espagne, ont accueilli beaucoup moins de réfugiés que le nombre prévu dans les calculs de la Commission.

Au cours de l'été 2015, des centaines de milliers de migrants se sont embarqués sur la mer Égée et sont arrivés en Europe de l'Ouest par la route des Balkans. Le système d'accueil s'est effondré en plusieurs endroits. La Commission a alors décidé de relocaliser

---

39. Selon les protocoles 21 et 22 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, le dispositif n'est pas contraignant pour le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni. Ces pays peuvent toutefois y prendre part volontairement, ce que l'Irlande a signalé vouloir faire.

120 000 demandeurs d'asile arrivés dans les pays déjà surchargés. Les relations entre États membres ont alors été affectées par une nouvelle polémique. Le Conseil européen des ministres de l'Intérieur du 22 septembre 2015 a entériné la répartition de ces contingents plus nombreux, mais à l'inverse de ce qui prévalait jusqu'alors pour ce type de décision, il n'y eut pas de consensus – plusieurs pays d'Europe de l'Est refusant d'accueillir davantage de réfugiés. Certains pays ont déclaré ne pas accepter une telle décision. La Hongrie et la Slovaquie ont même déposé une plainte devant la Cour de justice de l'Union européenne<sup>40</sup>. La Suède a elle-même demandé de l'aide face à un afflux important de réfugiés sur son territoire. Il reste que 160 000 demandeurs d'asile doivent être répartis d'ici deux ans. Ils doivent d'abord se faire enregistrer dans les centres d'accueil spéciaux (les *hotspots*) avant d'être répartis entre les différents États membres. Seuls les demandeurs d'asile qui ont de fortes chances de rester doivent être pris en considération, soit les ressortissants de pays d'origine pour lesquels le taux de reconnaissance est supérieur à 75 % en moyenne au niveau européen.

Les accords de relocalisation n'ont pas été jusqu'à présent suivis d'effet. À mi-janvier 2016, seulement 500 demandeurs d'asile ont pu être répartis<sup>41</sup>. La raison est à chercher d'une part dans le faible nombre de places mis à disposition par les pays d'accueil, d'autre part dans la réticence des réfugiés à se faire enregistrer dans les *hotspots*, pour ne pas se voir envoyés au hasard dans tel ou tel pays d'accueil. La classe politique tire du programme de relocalisation un constat d'échec. La Commission européenne et certains pays membres continuent de plaider pour la mise en place d'un mécanisme de répartition permanent, dont la mise en œuvre apparaît toutefois peu probable pour des raisons politiques. La Commission a annoncé pour mars 2016 des propositions de réforme du règlement de Dublin.

## Le contrôle aux frontières dans l'espace Schengen

La solution européenne s'avérant de plus en plus problématique, et les autres mesures de politique étrangère visant à réduire l'afflux de migrants vers l'Allemagne ayant besoin de temps pour démontrer leur efficacité, la nécessité de trouver une solution au niveau national s'est faite plus pressante, solution qui conduirait à la fermeture partielle ou complète des frontières allemandes. Le 13 septembre 2015, le gouvernement fédéral a décidé de rétablir provisoirement les contrôles aux frontières intérieures, particulièrement le long de la frontière avec l'Autriche. La décision a pu être prise sur la base de

---

40. Sur le contexte, voir K.-O. Lang, « Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrad-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik » (« Rupture de la solidarité ? Le Groupe de Visegrad et ses réticences envers la politique migratoire »), *SWP-Aktuell*, 84, 2015.

41. Commission européenne : « Managing the Refugee Crisis, State of Play and Future Actions », février 2016, disponible sur : <<http://ec.europa.eu>>.



l'article 23 du Code frontières Schengen. D'autres pays comme la Suède, le Danemark, l'Autriche et la France ont pris des mesures comparables. Le rétablissement des contrôles a été décidé pour une période de trois mois, puis reconduit en février 2016 pour trois mois supplémentaires. Certains redoutent que ce phénomène ne marque le début du délitement de l'espace Schengen.

## **Les négociations avec la Turquie comme dernière carte**

La majeure partie des réfugiés sont passés en 2015 par la Turquie, qui a elle-même accueilli 2,5 millions de réfugiés syriens sur son territoire. Le rôle de la Turquie est donc capital. Fin novembre, l'Union européenne et la Turquie ont décidé que celle-ci devait empêcher les réfugiés de partir pour l'Europe. En contrepartie, le pays recevrait 3 milliards d'euros d'aides européennes pour les réfugiés. L'accord prévoyait également de faciliter les demandes de visa pour les citoyens turcs, et de relancer le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE. L'accueil d'un contingent de réfugiés plus important en provenance de Turquie a fait l'objet de discussions, mais n'a pu aboutir, en raison de la réticence de nombreux pays membres. Une « coalition de pays volontaires », rassemblant l'Autriche, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, la Grèce et l'Allemagne s'est réunie à diverses reprises pour des discussions séparées. Il est apparu clairement à la mi-décembre 2015 que l'on ne pourrait évoquer sérieusement de nouvelles phases d'accueil si, au préalable, le nombre de migrants en provenance de la Turquie ne baissait pas de manière sensible. La France a annoncé début février qu'elle ne participerait pas à l'accueil de nouveaux contingents.

Un consensus a en revanche été trouvé entre gouvernements européens sur la nécessité de renforcer la protection des frontières extérieures communes. Depuis février 2016, l'OTAN a elle aussi engagé des navires en mer Égée pour lutter contre les passeurs<sup>42</sup>. La sécurité des frontières extérieures de l'UE a été portée en 2015 à un niveau historique jamais atteint, mais il est arrivé en Europe plus de réfugiés que jamais. Il est difficile d'arrêter des personnes qui affrontent les risques du chemin vers l'Europe, tant leur motivation est forte. On peut au demeurant émettre de sérieux doutes sur le respect, dans de telles situations, des droits de l'homme et du droit international, qui représentent pourtant certains des principaux acquis de la communauté des États européens. Si l'on devait couper militairement la route de la mer Égée, il faudrait par ailleurs s'attendre à un déplacement des routes migratoires.

---

42. « Nato schickt sofort Schiffe in die Ägäis » (« L'OTAN a envoyé des navires en mer Égée »), *Süddeutsche Zeitung*, 11 février 2016.

## Défis et perspectives

---

### ***Fermeture des frontières ou solution européenne***

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 découle directement de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte d'échec d'une politique internationale coordonnée en matière de protection des réfugiés. La crise actuelle n'a encore pas donné lieu à un résultat comparable. Il n'est cependant pas trop tard, et l'on peut se référer à un autre précédent historique : lors de la crise des réfugiés provoquée par la guerre du Vietnam, 70 États ont mis en place, sous la conduite du Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU, le *Comprehensive Plan of Action*. Ce plan a servi de base à la réinstallation de 1,3 million de réfugiés<sup>43</sup>. Même si la guerre en Syrie s'arrête, il est peu probable que des millions de réfugiés retournent rapidement dans leur pays. Or, à ce jour, la communauté internationale a mis à leur disposition seulement 170 000 places d'accueil<sup>44</sup>.

Le gouvernement fédéral a maintenu jusqu'à présent son appel à une stratégie internationale et de long terme, y compris contre les résistances dans ses propres rangs. La fermeture unilatérale des frontières allemandes aurait très vraisemblablement des conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire, en Grèce et sur la route des Balkans.

En l'occurrence, ce n'est pas seulement la politique à l'égard des réfugiés qui est en jeu : si l'on ne trouve aucune solution européenne, on risque non seulement un désastre humanitaire, mais une détérioration durable du processus d'intégration européen et, au-delà, de la crédibilité de l'Union européenne dans le monde.

La crise actuelle des réfugiés est d'une ampleur historique exceptionnelle. Ce ne sera certainement pas la dernière du genre, et il reviendra sans aucun doute encore à l'Allemagne et à l'Europe de jouer un rôle important en matière de protection des réfugiés. La politique d'immigration allemande et européenne ne doit par conséquent pas se limiter au périmètre actuel de gestion de crise,

---

43. J. O. Kleist, « Lehren aus der Geschichte in Zeiten der Flüchtlingskrise. Ein Vorschlag für einen globalen Ansatz » (« Les leçons de l'Histoire à l'heure de la crise des réfugiés : proposition pour un engagement global »), *Flüchtlingsforschungsblog*, 11 mai 2015, disponible sur : <<http://fluechtlingsforschung.net>>.

44. UNHCR, « Resettlement and Other Forms of Legal Admission for Syrian Refugees », document consulté le 10 février 2016, disponible sur : <<http://www.unhcr.org>>.



mais se déployer dans une stratégie réfléchie pour le long terme. La République fédérale a ici un rôle central à jouer en Europe. Il apparaît également nécessaire que les normes soient réellement appliquées, et qu'en matière de répartition des réfugiés, une solution durable, et soutenable par tous les acteurs, soit trouvée au niveau de l'UE. Enfin, il faut construire des dispositifs d'accès légaux clairs.

## ***L'intégration massive, un processus de long terme***

On rappelle régulièrement que les réfugiés représentent aussi un atout pour une société allemande vieillissante, étant donné qu'ils sont en moyenne plus jeunes, et qu'ils pourront ainsi contribuer au financement par répartition du système de protection sociale allemand, et au comblement du manque de main-d'œuvre<sup>45</sup>. Par ailleurs, le cadre juridique d'un séjour durable en Allemagne est plus favorable que par le passé aux réfugiés ayant vocation à rester, tout comme la situation sur le marché de l'emploi. On estime que le marché de l'emploi allemand peut absorber jusqu'à 350 000 réfugiés par an<sup>46</sup>.

L'intégration la plus rapide possible du plus grand nombre de réfugiés exige toutefois des efforts substantiels. Le système scolaire et le système d'apprentissage allemands se trouvent confrontés à une tâche immense, un très grand nombre de jeunes réfugiés n'ayant pas été scolarisés depuis longtemps. Le manque actuel de personnels enseignants qualifiés risque de retarder le processus d'intégration. Les tensions sur le marché de l'immobilier font que des milliers de réfugiés bénéficiant d'un statut doivent encore vivre dans des hébergements d'urgence ou mutualisés, ce qui complique considérablement leur intégration.

Il faut avoir des attentes réalistes. Pour l'heure, on ne dispose pas de données assez fiables sur le niveau de qualification des réfugiés. Les analyses provisoires font état de niveaux très disparates : une grande partie des réfugiés ne peut entrer immédiatement sur le marché du travail, et aura besoin d'un temps d'adaptation<sup>47</sup>. Il faut compter aussi avec un grand nombre de personnes qui ne pourront pas travailler dans un avenir proche parce

---

45. C. Schultz, « Junge Flüchtlinge. Aufgaben und Potenziale für das Aufnahmeland » (« Jeunes réfugiés. Défis et potentiels pour le pays d'accueil »), Kurzinfor, SVR-Forschungsbereich, 2015

46. « Arbeitsmarkt verkraftet 350.000 Flüchtlinge jährlich » (« Le marché du travail peut absorber 350 000 réfugiés par an »), *Die Welt*, 08 février 2016.

47. S. Johansson, « Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland » (« Ce que nous ne savons pas sur les réfugiés. Un état des lieux de la connaissance scientifique sur les conditions de vie des réfugiés en Allemagne »), Rapport d'expertise pour la Fondation Robert Bosch et le Département de recherche du SVR, 2016.

qu'elles sont malades ou traumatisées. C'est de toute façon la langue qui doit faire l'objet d'un apprentissage prioritaire, ce qui demande du temps. Un autre défi concerne la mise en relation des qualifications des réfugiés, souvent informelles, avec le marché de l'emploi allemand, très formaliste. L'action coordonnée de l'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés (le BAMF), et de l'Agence fédérale de l'emploi, sous une même direction, pourrait avoir des effets très positifs.

Le processus d'intégration ne se déroulera pas toutefois sans heurts, comme l'ont montré récemment les événements survenus à Cologne et dans d'autres villes pendant la nuit de la Saint-Sylvestre 2015, où de nombreuses agressions à caractère sexuel ont été perpétrées par des immigrés d'origine arabe et nord-africaine.

Certains spécialistes prévoient une mutation profonde de la société allemande, comparable à celle de la réunification<sup>48</sup>. L'afflux massif de personnes cherchant protection depuis 2014 doit être mis en relation avec l'immigration de citoyens européens en provenance des pays de l'Europe du Sud et du Sud-Est : les deux processus ont pour effet d'accroître considérablement la diversité ethnique, religieuse et nationale de la société allemande.

Il est certain que les événements survenus dans la seconde moitié de l'année 2015 laisseront des marques profondes dans la conscience collective allemande. À ce stade, on ne peut encore dire s'ils le seront comme un exploit humanitaire accompli par la République fédérale, ou comme l'échec de sa gestion des migrants.

---

48. S. Vertovec, « Germany's Second Turning Point: Long-Term Effects of the Refugee Crisis », Contribution à OpenDemocracy, 30 septembre 2015, disponible sur : <[www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net)>.

# 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 Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

## ***Dernières publications du Cerfa***

Liana Fix, Anna-Lena Kirch, « L'Allemagne et le Partenariat oriental », *Note du Cerfa*, n° 128, février 2016.

Claudia Major, Christian Mölling, « Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande », *Note du Cerfa*, n° 127, décembre 2015.

George Tzogopoulos, « Les relations gréco-allemandes en temps de crise. », *Note du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.

Nele Wissmann, « L' "Alternative pour l'Allemagne" : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ? », *Note du Cerfa*, n° 125, septembre 2015.

Gabriel Felbermayr, « Le débat du TTIP en Allemagne », *Note du Cerfa*, n° 124, juin 2015.

Franca Diechtl, Severin Fischer, « Sous de nouveaux auspices : processus de transition et modèles de coopération au sein des relations énergétiques franco-allemandes », *Vision franco-allemande*, n° 26, juin 2015.

Annegret Bendiek, « La *Review 2014* : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde », *Note du Cerfa*, n° 123, juin 2015.

# Le Cerfa

---

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

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

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Barbara Kunz est chercheur. Nele Wissmann est chercheur et chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.