

Une solution : l'Europe

L'Allemagne au cœur de la crise migratoire

François Talcy*

» Les statistiques officielles ont dépassé toutes les spéculations : 1,1 million de personnes sont arrivées en Allemagne au cours de l'année 2015. Un flux migratoire que le pays n'avait plus connu depuis les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale.

Toutes ces personnes n'ont pas formulé de demande d'asile, certaines ont en effet poursuivi leur voyage vers d'autres pays de l'Union européenne. On constate d'ailleurs que de plus en plus d'étrangers choisissent l'Allemagne pour y trouver du travail (Polonais et Roumains surtout, mais aussi des Bulgares) ou pour y entreprendre des études (plus de 90 000 étudiants). 476 649 demandeurs d'asile ont été dénombrés, cela

représente une augmentation de 273 815 demandes, soit 135 %, par rapport à l'année précédente. Un tiers environ (162 510) venaient de Syrie, d'Afghanistan ou de l'Irak, suite à la situation dramatique que connaissent ces pays en guerre depuis plusieurs années, un autre tiers des Balkans – Serbie, Kosovo, Macédoine, Albanie, Bosnie-

Herzégovine et Monténégro, pays classés entre-temps comme pays sûrs,

Mülteciler
Izbjeglice
اللاجئين
Réfugiés
refugees
Бежалци
Flüchtlinge
Izbeglice
Беженцы
پناهندگان

Massenflucht in die EU

In diesem Beitrag werden die juristischen und semantischen Feinheiten bei der Unterscheidung von Asyl und Migration erläutert. Der Autor lässt dabei die Ereignisse der Flüchtlings- bzw. Migrationskrise der vergangenen Monate, in der Deutschland im Mittelpunkt steht, *en détail* anhand von Zahlen und Fakten Revue passieren. Erwähnt wird unter anderem die Einreise von Migranten nach Deutschland, wobei zwischen Arbeitsmigranten, ausländischen Studierenden und Flüchtlingen aus sicheren Drittländern unterschieden wird. Die Zahl von Asylbewerbern ist von 2014 auf 2015 um 135 % auf 476 649 gewachsen, darunter 162 510 aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Ein weiteres Drittel hat so gut wie keine Chance auf Asyl mehr, seitdem vie-

le Herkunftsländer (vor allem Balkanstaaten) als „sicher“ klassifiziert wurden. Während die Bundes-

kanzlerin auf ihrem Standpunkt beharrt („*Wir schaffen das!*“) und auf eine europäische Lösung und Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern setzt, wächst auch in den eigenen Reihen die Kritik an der Flüchtlingspolitik der Bundesregierung. Berlin beschließt „Asylpakete“, die u. a. den Familiennachzug neu regeln, und aus Paris wird ein deutsch-französischer Schulterabschluss signalisiert, um die Außengrenzen der Europäischen Union zu sichern und damit die Schengen-Abkommen zu retten. Auch die Einbindung der Türkei in die Lösung der Migrationsprobleme in der europäischen Union und die damit verbundenen Milliardenzahlungen aus Brüssel sind Bestandteil dieser Analyse. Red.

* François Talcy est journaliste indépendant.

ce qui équivaut à un refus automatique du droit d'asile.

Critiquée pour avoir fait preuve d'une générosité qui a submergé le pays, la chancelière ne cesse depuis l'ouverture des frontières de marteler qu'il ne saurait y avoir de réponse rapide au problème et qu'avant tout il convient de combattre le mal à la racine et d'offrir aux populations issues des régions en guerre l'aide de l'Europe, dont c'est le devoir moral, même si elle nuance désormais son propos et reconnaît au passage qu'il est impossible d'accueillir sur le sol allemand tous ceux qui vivent moins bien qu'en Allemagne. Elle se refuse d'imaginer un retour à l'« ancien régime » des contrôles aux frontières, vision qu'elle qualifie sans ambages de « naïve ». Malgré tout, sous la pression de ceux qui sont favorables à une limitation des entrées, le gouvernement tente de maîtriser la situation par de nouvelles lois, par exemple en améliorant les échanges d'informations entre administrations nationales et régionales, qui faute de concertation ne parviennent pas à repérer les personnes qui formulent simultanément plusieurs demandes d'asile. Pendant que les dossiers sont examinés, les demandeurs sont désormais inscrits, depuis le mois de février, dans les fichiers administratifs, ils reçoivent une carte d'identité provisoire qui leur donne droit à des prestations sociales et les contraint à ne pas quitter les villes où ils sont accueillis.

La contestation se fait sentir dans les états-majors politiques, y compris au parti chrétien-démocrate (CDU) que préside Angela Merkel et au sein de l'aile bavaroise (CSU). Cette dernière a réuni début janvier les signatures des 56 députés bavarois réclamant un changement de politique en la matière. Cependant, une pétition lancée par des députés CDU du *Bundestag* pour critiquer la politique de la chancelière n'a obtenu quelques jours plus tard que 44 signatures, moins que ne le supposaient les observateurs. Tout de même, un tiers des 310 députés conservateurs a ainsi manifesté sa désapprobation.

Un débat riche en conceptions diverses

Invitée à la réunion traditionnelle du groupe CSU à Wildbad Kreuth, Angela Merkel a répété

qu'elle restait fermement opposée à une limitation de l'accueil des réfugiés et elle a plaidé une nouvelle fois en faveur d'une solution européenne. Commentaire désabusé du président de la CSU, Horst Seehofer : « *Décevant* ». Quelques propositions, par exemple celle de la vice-présidente de la CDU, Julia Klöckner (en campagne pour les élections régionales de Rhénanie-Palatinat), visant à mettre en place des centres d'accueil aux frontières, n'ont fait qu'alimenter un débat déjà riche en conceptions diverses, sans pour autant faire bouger d'un iota une chancelière imperturbable contre vents et marées. D'ailleurs, après plusieurs mois de divergences, les trois partis de la coalition gouvernementale sont parvenus à trouver un accord pour renforcer les mesures d'octroi du statut de réfugié aux demandeurs d'asile – par une restriction par exemple du regroupement familial pendant deux ans. En contrepartie, ce regroupement doit être facilité pour les réfugiés enregistrés dans les camps de Turquie, du Liban et de Jordanie. Par ailleurs, les jeunes réfugiés en apprentissage devraient obtenir un statut juridique qui leur assure, ainsi qu'à leurs employeurs, une meilleure protection. Les demandeurs d'asile recevront un document attestant leur arrivée en Allemagne, une sorte de carte d'identité avec empreintes digitales mémorisées dans un fichier central. En moyenne, un réfugié sur huit disparaît de la circulation avant de regagner un centre de premier accueil, certains poursuivent leur route vers d'autres pays, essentiellement vers la Scandinavie, d'autres choisissent de tenter une vie dans la clandestinité et l'illégalité la plus totale.

Mesures et réticences

Autre mesure : le Maroc, l'Algérie et la Tunisie ont été ajoutés à la liste des pays sûrs, ce qui permet une expulsion plus rapide des ressortissants dans leur pays d'origine – un sujet délicat que le chef de la diplomatie, Frank-Walter Steinmeier, recevant à Berlin son nouvel homologue tunisien, s'est empressé de lui expliquer. Le ministre de l'Intérieur, Thomas de Maizière, s'est rendu lui-même dans les trois pays en question pour évoquer ce même dossier. Il en a fait de même à Kaboul pour exhorter les demandeurs d'asile afghans (plus de

150 000 en 2015, contre moins de 10 000 l'année précédente) à rester dans leur pays, auquel l'Allemagne apporte déjà son soutien à la stabilisation et à la reconstruction économique.

A Berlin, quelques députés sociaux-démocrates ont fait état de leurs réticences. Le président du SPD, Sigmar Gabriel, qui a pourtant accepté le compromis de la coalition dont il fait partie, a fait comprendre qu'il prenait ses distances, par exemple sur la question du renvoi des enfants non accompagnés, question qui aurait été corrigée après coup par le ministère de l'Intérieur sans consultation du SPD. Sigmar Gabriel sera par ailleurs vivement critiqué par son collègue des Finances pour avoir lancé un peu trop hâtivement l'idée de trouver dans les caisses de l'Etat un financement pour la construction de logements et l'augmentation des retraites, afin de « compenser » les efforts financiers attribués aux réfugiés, propos mis sur le compte d'une campagne électorale qui commence à inquiéter le SPD face à des sondages catastrophiques.

La CDU mise sur des mesures d'intégration plus contraignantes pour les réfugiés qui restent en Allemagne, notamment la réduction de prestations sociales aux migrants qui refuseraient de suivre des cours de langue ou des propositions de travail. L'idée de supprimer le salaire minimum au cours des six premiers mois a cependant été abandonnée. Finalement, 429 députés du *Bundestag* ont approuvé le train de mesures (*Asylpaket II*), 147 s'y sont opposés, dont 31 parlementaires de la coalition.

Les fédérations de l'Industrie allemande (BDI), du Patronat (BDA), des Chambres de Commerce et d'Industrie (DIHK) et de l'Artisanat apportent leur soutien à la chancelière qui ne cesse de plaider en faveur d'une solution qui associe à la fois la solidarité européenne, la coopération avec la Turquie, la lutte contre les migrations illégales favorisées par les passeurs et une répartition équitable des réfugiés au sein de l'Union européenne. Elle dit comprendre l'impatience de la population allemande, qui se traduit de plus en plus souvent par des débordements (qu'elle condamne avec fermeté) autour de centres d'accueil et sur les réseaux sociaux. La police fait également l'objet de critiques, lorsque les forces de l'ordre interviennent

avec brutalité parfois pour contraindre les demandeurs d'asile à entrer dans les foyers, où les conditions de vie favorisent également la criminalité et les actes de violence en plus des exactions d'extrémistes de droite – des actes xénophobes condamnés par Berlin et qui traduisent la crainte d'une radicalisation et d'une dégradation de l'image de l'Allemagne à l'étranger.

Avant de chercher à Bruxelles la solution européenne au problème, Angela Merkel, reçue à l'Élysée par François Hollande, tente de trouver au moins une réponse franco-allemande. Cette réponse, affirment-ils, a un nom : « *L'Europe* ». Berlin et Paris sont au moins « *totalelement d'accord* » sur la nécessité de renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union, afin de garantir la liberté de circulation dans le cadre de l'espace Schengen. Le sommet extraordinaire européen du 7 mars, en présence de la Turquie, a peaufiné l'accord conclu à l'automne 2015 avec Ankara, prévoyant le versement par Bruxelles de 3 milliards d'euros à la Turquie afin d'améliorer la situation humanitaire de 2,7 millions de réfugiés sur son sol. Sur proposition du premier ministre turc, pour chaque migrant en situation irrégulière renvoyé en Turquie, l'Europe accueillera un réfugié syrien sur son sol.

Polémique sur un vocable

Difficile de désigner sous un même vocable ces centaines de milliers de personnes qui souhaitent s'établir en Europe, surtout lorsqu'elles ont droit à des traitements différents en vertu du droit international. Le terme le plus large, tant en français qu'en allemand, est celui de migrant qui désigne ceux « *qui vivent de façon temporaire ou permanente dans un pays où ils ne sont pas nés et qui ont acquis d'importants liens avec ce pays* ». Telle est du moins la définition donnée par l'Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (Unesco). Au Canada, les migrants sont présentés comme des personnes « *en train de se déplacer* » (participe présent de migrer), mais qui n'ont qu'un statut temporaire – à distinguer des migrants économiques qui cherchent avant tout de meilleures perspectives pour leurs familles. Le statut de réfugié est beaucoup plus précis : selon

la Convention de Genève, ratifiée par 145 Etats des Nations-Unies et signée en 1951, le terme de réfugié désigne « toute personne se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité et qui craint d'être persécutée du fait de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques ».

D'aucuns, essentiellement en Grande-Bretagne, réfutent le terme de migrant, estimant que son usage serait devenu péjoratif et, malgré la définition des dictionnaires, ouvrirait la porte aux récupérations politiques, dès lors qu'une distinction est faite dans l'usage du vocable entre les expatriés occidentaux et les migrants africains ou arabes. Jadis, on faisait la distinction entre étrangers et nationaux, puis le terme d'immigré a fait son apparition (en opposition en France à l'expression « Français de souche » désormais vivement critiquée, voire rejetée). Sémantiquement, il est plus aisé de qualifier de réfugiés ceux qui fuient la guerre et cherchent refuge à l'étranger en raison des menaces pour leur vie. Mais juridiquement, un réfugié est avant tout celui qui a obtenu le droit d'asile et qui peut rester dans un autre pays que le sien. Plus simple encore, simpliste peut-être, est l'équation qui tient compte des définitions internationales et qui permet d'affirmer que tout réfugié est un migrant, mais que tous les migrants ne sont pas des réfugiés. Les étudiants ou les travailleurs étrangers, qui restent plus d'un an hors de leur pays d'origine, sont considérés par les Nations-Unies comme des migrants, au même titre que les demandeurs d'asile, contraints eux de quitter leur pays pour échapper aux menaces.

Le Haut-Commissariat des Nations-Unies aux Réfugiés (HCR) reconnaît pour sa part un statut dit de réfugié « *prima facie* » en raison de la gravité évidente de la situation (guerres civiles par exemple). Dans ses statistiques, le HCR, tout comme *Amnesty International*, parle de « réfugiés et migrants », les réfugiés étant ceux qui reçoivent une réponse positive à leur demande d'asile. La presse allemande hésite généralement entre les expressions *Flüchtlingskrise* (crise des réfugiés) et *Migrationskrise* (crise migratoire).

En Allemagne, le Centre chargé depuis 1946 de ces questions (pas seulement pour les demandes d'asile ou la protection des réfugiés) est appelé depuis 2002 *Bundesamt für Migration und In-*

tegration (BAMF, Office fédéral pour la Migration et l'Intégration). En France, ce travail est effectué par l'Office français de Protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), un établissement public, créé



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

OFPRA

en 1952 et placé désormais sous la tutelle du ministère de l'Intérieur après avoir été dépendant des Affaires étrangères pour assurer l'application des conventions et accords internationaux pour la protection juridique et administrative des réfugiés. Profondément réformé en 2003, l'OFPRA

est chargé de reconnaître (ou non) le statut de réfugié aux demandeurs d'asile. 90 % des refus font l'objet d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile. En Allemagne, le BAMF a pour mission de se prononcer sur les demandes d'asile et d'intégrer les nouveaux arrivants en leur permettant de suivre des cours. Il a été mis en place en 1953 dans l'enceinte d'un camp de réfugiés et de prisonniers de guerre établi en 1946 sous la dénomination de *Valka-Lager*, du nom de la ville frontalière entre la Lettonie et l'Estonie, où se trouvaient les apatrides des Etats baltes, envoyés ensuite en Allemagne dans le sud du pays.

De Dublin à Dublin III

L'annonce (erronée, ou du moins maladroitement formulée) de la suspension d'une règle des accords de Dublin envers les Syriens semble avoir été pour une bonne part à l'origine du flux migratoire en direction de l'Allemagne. Cette règle, signée par 32 Etats européens pour éviter que l'asile ne soit demandé dans plusieurs endroits (*asylum shopping*), stipule qu'un demandeur d'asile ne pouvait réaliser les démarches que dans le premier pays d'arrivée dans l'espace Schengen. La Convention de Dublin, signée dans la capitale irlandaise en 1990, a fait place en 2003 au Règlement de Dublin II, lui-même réformé en juin 2013 par le Règlement Dublin III.