

PROGRAMME DE FORMATION-RECHERCHE

La France et l'Allemagne à l'épreuve de la crise migratoire

COMPTE RENDU DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE

***État des lieux des politiques migratoires
en France et en Allemagne***

Maison Heinrich Heine (Paris), le 24 février 2017

Cette rencontre constitue le deuxième volet du projet « *La France et l'Allemagne à l'épreuve de la crise migratoire* » mené par le Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC) et l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP), avec le soutien du Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA) et du centre de recherche AGORA de l'université de Cergy-Pontoise. Elle était précédée d'un atelier de doctorants et d'étudiants de Master 2 organisé la veille, qui a porté sur la politique migratoire de l'Allemagne (<http://www.cirac.u-cergy.fr/politique-migratoire-en-allemande/>).

Accueillie à la Maison Heinrich Heine, cette journée d'étude a permis d'étudier l'histoire migratoire de la France et de l'Allemagne, l'intégration des migrants dans les deux pays depuis les années 1990 et la gestion française, allemande et européenne de la crise migratoire actuelle.

Dans la continuité de ce projet, un second atelier de doctorants et une seconde journée d'étude, programmés les 22 et 23 novembre 2017 à Berlin, porteront sur les enjeux administratifs, économiques et sociaux de la politique migratoire de part et d'autre du Rhin. Puis, en mars 2018, ce projet s'achèvera par la tenue d'un colloque sur la crise migratoire et les perspectives politiques en France, en Allemagne et sur le plan européen.

Histoire migratoire comparée de la France et de l'Allemagne

Dans un premier temps, **Jannis Panagiotidis**, professeur et membre de l'**Institut de recherche sur les migrations et d'études interculturelles (IMIS) à l'université d'Osnabrück**, a retracé l'histoire migratoire de l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale. Il a insisté sur le fait essentiel qu'elle ne concernait pas seulement les populations étrangères, et notamment les « travailleurs invités » (*Gastarbeiter*), mais aussi les personnes de souche allemande telles que les quelque 13 millions de réfugiés/expulsés (*Vertriebenen*) qui ont fui les colonies allemandes dans les pays de l'Est entre 1945 et 1950, les rapatriés de Pologne, de Roumanie et d'ex-URSS (*Aussiedler*) des décennies suivantes et les individus quittant la RDA pour la RFA (*Übersiedler*). Les *Vertriebenen*, puis les *Aussiedler*, ont fait

l'objet de politiques publiques d'intégration, qui serviront ensuite de modèle pour élaborer des programmes destinés aux populations étrangères.

Jannis Panagiotidis a critiqué le fait que l'Office fédéral des statistiques envisage la question migratoire du point de vue de la nationalité uniquement, et non en termes de mouvements de population. Ainsi, est considérée comme « ayant un antécédent migratoire » (*Migrations-hintergrund*) toute personne née étrangère ou dont au moins l'un des deux parents est né étranger. L'Office fédéral des statistiques oppose cette définition à celle des *Vertriebenen* et de leurs descendants, supposés être Allemands de naissance (ainsi que leurs parents), ce qui est inexact dans les faits. Toutefois, il a indiqué que si cette distinction n'était pas effectuée, plus de la moitié de la population allemande actuelle aurait un antécédent migratoire, ce qui rendrait le concept statistique relativement inefficace.

Dans un second temps, **Catherine Wihtol de Wenden, directrice de recherche émérite CNRS au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po Paris**, a regretté que la France ne se reconnaisse pas comme un pays d'immigration malgré sa longue histoire en la matière, qu'elle a retracée en distinguant quatre grandes périodes. Durant la première phase, allant de 1850 à 1914 et caractérisée par une immigration de voisinage, la loi de 1889 sur le droit de la nationalité est venue modifier le Code civil en instaurant un équilibre entre le droit du sol et le droit du sang. L'objectif était alors d'accroître le nombre de travailleurs et de soldats français.

Puis, durant les années 1920, ce n'est pas l'État mais un organisme patronal, la Société générale d'immigration, qui s'est chargée de recruter de la main-d'œuvre étrangère. Avec la crise des années 1930, de nombreux travailleurs ont ensuite été renvoyés dans leur pays d'origine.

En 1945, l'ordonnance sur l'entrée et le séjour des étrangers en France – toujours en vigueur malgré de nombreuses révisions – a créé l'Office national de l'immigration (ONI), marquant ainsi la volonté de mettre en place une politique publique de l'immigration. Toutefois, dans les années 1960, les employeurs ont fait venir eux-mêmes des travailleurs étrangers pour faire face aux besoins croissants de main-d'œuvre, de sorte qu'en 1968, l'ONI ne contrôlait plus que 18 % des entrées (contre 82 % de régularisations).

Après les Trente Glorieuses a commencé une nouvelle phase de durcissement de la politique migratoire, qui n'était plus centrée sur l'assimilation, mais sur l'intégration. Dans un contexte de montée du Front National, le thème de l'immigration s'est politisé : entre 1980 et aujourd'hui, il a fait l'objet de nombreuses lois. Toutefois, leur impact a été très relatif, la gestion des flux migratoires étant davantage du ressort de l'Union européenne (UE).

L'intégration des migrants en France et en Allemagne depuis les années 1990 : deux modèles différents ?

Angéline Escafré-Dublet, maître de conférences en science politique à l'université Lumière Lyon 2, a axé son exposé sur les aspects socio-démographiques de l'intégration des migrants en France. Elle a rappelé dans son introduction la définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), selon laquelle un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France, qui peut par conséquent avoir acquis ou non la nationalité française. Depuis les années 1990, la France compte environ 8 % d'immigrés (en majorité européens), ce taux étant similaire à celui enregistré en Grande-Bretagne et en

Allemagne. Ce qui distingue la France d'autres pays est l'ancienneté des flux et le fait que plus d'un quart de la population ait un « lien avec l'immigration ».

En s'appuyant notamment sur les données de l'enquête *Trajectoires et origines*, menée par l'Institut national d'études démographiques (INED) en 2008 et dont les résultats ont été publiés dans un ouvrage collectif en 2016¹, Angéline Escafré-Dublet a précisé que les femmes, désormais majoritaires parmi les immigrés, constituaient tout de même 44 % des flux migratoires jusqu'en 1974. Si les descendants d'immigrés sont moins diplômés que la population majoritaire, le décalage tend à s'estomper, de même que la spécialisation professionnelle par origine. En revanche, les descendants d'immigrés sont davantage confrontés au chômage et ont plus de difficultés à obtenir un premier emploi.

Ces évolutions économiques et sociales remettent en cause le modèle d'intégration français des années 1980 et 1990, qui enjoignait les individus à se comporter comme des Français. Or le phénomène d'intégration concerne aussi le reste de la société. En effet, bien que les descendants d'immigrés aient un fort sentiment d'appartenance à la nationalité française tout en étant attachés au pays d'origine de leurs parents, ils ont l'impression qu'on ne les considère pas comme des Français. Dès lors, la composante migratoire de la société devrait être acceptée par tous afin de parvenir à une intégration plus réussie.

Après cette présentation, **Isabelle Bourgeois, maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise et chargée de recherches au CIRAC**, s'est intéressée à l'immigration et à l'intégration en Allemagne depuis les années 1990. En 2014, 20 % de la population allemande – soit 16,4 millions de personnes – avait un « antécédent migratoire ». Ce chiffre comprenait 7,2 millions d'étrangers et 9,2 millions d'Allemands issus de l'immigration. Plus d'un tiers de ces personnes étaient issues de pays ayant fait l'objet d'accords bilatéraux dans les années 1950 et 1960 pour le recrutement des *Gastarbeiter*, comme l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Turquie et l'ancienne Yougoslavie.

Plus jeunes que le reste de la population, les immigrés vivent notamment dans des grandes villes à l'ouest du pays et sont moins souvent en emploi. Le sentiment d'appartenance à la société passe en premier lieu par le travail, puis par l'acquisition de la nationalité allemande. L'intégration est un défi pour tous, l'objectif étant que les immigrés puissent jouer un rôle actif dans la société. Isabelle Bourgeois a salué le fait que la politique d'intégration du pays se fonde sur les leçons tirées du passé et s'inscrive dans la continuité d'une expérience. L'afflux de migrants n'est pas simplement abordé comme une ressource opportune de main-d'œuvre. L'Allemagne mise avant tout sur l'intégration des migrants et sur leur qualification professionnelle, critère clé qui s'applique également à tout Allemand de naissance. Dès lors, les nombreux demandeurs d'asile ayant afflué sur le territoire sont également considérés comme de futurs travailleurs et, pour nombre d'entre eux, comme de futurs citoyens allemands.

Les politiques migratoires française, allemande et européenne depuis 2000

Dans le cadre de cette séance, **Fabienne Jault-Seseke, professeur de droit privé à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines**, a présenté les réponses du droit français à la crise migratoire, en s'interrogeant d'abord sur la pertinence de cette notion. En

¹ Cris Beauchemin, Christelle Hamel, Patrick Simon (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, INED, Paris, 2016 (Grandes Enquêtes).

effet, on estime à environ 100 000 le nombre de demandes d'asile en France en 2016, ce qui est relativement peu par rapport aux pays voisins et par rapport à d'autres grands mouvements de migration enregistrés au cours du XX^e siècle. Fabienne Jault-Seseke a ensuite spécifié qu'il fallait relativiser l'importance du droit français par rapport aux sources européennes et internationales, puis elle a mis en lumière le décalage qui pouvait exister entre le dispositif législatif et la pratique.

En ce qui concerne l'immigration régulière, la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a pour objectif de mettre le droit français en conformité avec le droit européen et, dans un contexte d'austérité budgétaire, de réduire les coûts en accélérant le traitement des demandes d'asile. Une fois la demande enregistrée, la personne a droit au maintien sur le territoire français jusqu'à ce que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ait statué sur sa demande. Elle perçoit l'allocation pour demandeur d'asile, qui tient désormais compte de la composition familiale et qui est gérée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Le législateur français a été plus loin que d'autres pays sur la protection de la famille du demandeur d'asile : dès lors que ce dernier a obtenu le statut de réfugié, il peut faire venir les membres de sa famille sans délai de résidence. Pour ce qui est des autres étrangers, Fabienne Jault-Seseke a dénoncé les mythes de l'immigration zéro et de l'immigration choisie. Elle a évoqué la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, qui permet de nouveau – comme c'était le cas avant 2011 – à une personne étrangère malade d'obtenir une carte de séjour si elle n'a pas d'accès effectif aux soins dans son pays d'origine.

Sur le plan de l'immigration irrégulière, des politiques de plus en plus drastiques ont été mises en œuvre depuis le début des années 2000 pour faciliter l'éloignement, même si des garanties fondamentales sont accordées aux étrangers. L'article L511-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) donne la liste des personnes protégées contre l'éloignement.

Pour conclure, Fabienne Jault-Seseke a indiqué que le droit français faisait figure de bon élève en matière d'accès à la nationalité et aux droits sociaux.

Mechthild Baumann, fondatrice et directrice de l'Institut d'études sur les migrations et la sécurité (imss) à Berlin, a examiné les différentes mesures prises en Allemagne pour gérer la crise migratoire actuelle. Ces mesures, qui selon elle ne constituent pas une réelle politique mais sont pensées selon un principe « d'action-réaction », ne peuvent être analysées de manière isolée car elles sont étroitement liées à la politique européenne.

Déclenchée en 2014-2015, la crise des réfugiés a mis en évidence les lacunes du système de Dublin, entré en vigueur en 1998, en vertu duquel l'État responsable de la demande d'asile est le premier pays d'entrée dans l'UE. Dès lors, de nombreux migrants ont afflué vers d'autres pays européens, et notamment vers l'Allemagne. Au cours de son exposé, Mechthild Baumann a déploré l'absence d'une stratégie durable en matière migratoire outre-Rhin : tandis qu'à l'été 2015, Angela Merkel avait déclaré pouvoir accueillir les réfugiés, des contrôles aux frontières ont de nouveau été introduits dès septembre de la même année. De plus, après les agressions de la Saint-Sylvestre 2015 à Cologne, perpétrées par des migrants résidant illégalement sur le territoire allemand, l'union chrétienne-sociale de Bavière (CSU) a lancé un débat sur la définition d'un plafond concernant le nombre de réfugiés. Mechthild Baumann a également regretté qu'au sein de la population, la vague d'empathie manifestée à l'été 2015 ait été contrebalancée par la montée du mouvement des « Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident » (Pegida) et du parti anti-migrants Alternative pour

l'Allemagne (AfD). Enfin, elle a critiqué l'accord conclu entre l'UE et la Turquie en mars 2016 qui, s'il a réduit le nombre de réfugiés entrant en Allemagne, place le pays dans une situation de dépendance envers la Turquie.

Pour aborder le défi européen de la crise migratoire et les limites de l'approche communautaire, **Maxime Lefebvre, diplomate et professeur à Sciences Po Paris**, a relevé l'ambiguïté de l'espace Schengen créé en 1985, qui combine des valeurs d'ouverture et le besoin de protéger les frontières à l'extérieur de l'UE, avec notamment la mise en place, dans les années 2000, de l'agence de surveillance Frontex. Au sein même de l'espace Schengen, les contrôles aux frontières peuvent toutefois être rétablis en cas de nécessité d'ordre public ou de sécurité intérieure, comme cela a été le cas en France après les attentats de 2015 et dans d'autres pays durant la crise migratoire. Maxime Lefebvre a précisé que, malgré la progression de l'acquis communautaire sur les questions migratoires, ces dernières relevaient encore largement de la compétence des États membres.

Il a ensuite souligné le rôle moteur joué par l'Allemagne dans la gestion de la crise, qui a été en partie jugulée. Selon lui, l'espace Schengen n'est pas mort. Sa consolidation passe aussi par une responsabilisation au niveau national, laquelle est d'autant plus indispensable qu'en raison des traditions nationales, l'élaboration d'un droit d'asile uniformisé ou d'une politique migratoire commune semble pour le moment utopique. Le défi de l'UE est désormais d'inscrire davantage les questions liées à la migration dans sa politique extérieure et de coopérer avec les pays d'origine des migrations, à travers notamment l'aide au développement économique et la stabilisation des conflits.

Pour clore cette journée, **Stephan Martens, professeur à l'université de Cergy-Pontoise et chercheur associé au CIRAC**, a regretté que la France et l'Allemagne aient eu des difficultés à s'accorder pour avancer sur ces sujets. Il espère que la situation s'améliorera après les élections qui auront lieu cette année dans les deux pays.

Les actes de cette journée d'étude seront intégrés à un ouvrage collectif à paraître fin 2018.

Alissa Birle, Solène Hazouard