

Accueillis pour rester – l'État et la société face aux défis de la politique d'accueil des réfugiés

Dietmar Molthagen

L'année 2015 entrera dans l'histoire de l'Allemagne comme celle de l'arrivée du plus grand nombre de migrants depuis la création de la République fédérale : 960 000 environ¹ entre janvier et novembre. Ce mouvement migratoire sans précédent dans le passé récent place les responsables politiques et les autorités, comme l'ensemble de la société, face à des épreuves majeures. Elles sont abordées dans cet article en trois catégories : le court terme, le long terme et les défis fondamentaux.

Dietmar Molthagen est chargé des questions d'intégration, de participation et de dialogue interculturel à la Fondation Friedrich-Ebert de Berlin.

¹ <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/migration-zeitung-mehr-als-960-000-fluechtlinge-bis-ende-november-dpa urn-newsml-dpa-com-20090101-151207-99-139762>. Les prévisions officielles du Gouvernement fédéral, qui estimait à 800 000 le nombre de réfugiés pour l'année entière, sont donc largement dépassées.

1. Les défis à court terme

L'hébergement des réfugiés

A court terme, le défi numéro un est l'hébergement des réfugiés. La nécessité d'offrir un toit dans un temps très réduit à un nombre considérable de personnes complique singulièrement la tâche. Lorsqu'elles se tournent vers les Länder, les autorités fédérales s'entendent de plus en plus souvent répondre que pour eux comme pour les communes, toutes les solutions sont épuisées.

Le froid et l'humidité de l'hiver compliquent encore la question. Les tentes utilisées cet été ne peuvent plus l'être. On a donc tendance à remplir au-delà de leurs capacités normales tous les hébergements disponibles, ou à en proposer de très grands. Les hangars de l'ancien aéroport de Tempelhof, à Berlin, ainsi

qu'une bulle géante, ont été aménagés pour l'accueil de 6 000 personnes – la population d'une petite ville. Plus la promiscuité et le nombre de personnes accueillies sont importants, plus le risque de conflits et de violence augmente. Etant donné la situation tendue qui règne partout, les bagarres signalées à l'intérieur des lieux d'hébergement sont encore relativement rares. Mais ces incidents pourraient susciter dans l'opinion de moins bonnes dispositions envers les réfugiés.

Pour tenter de parer au plus pressé, les normes de construction ont été assouplies² ; des autorisations de réquisition de biens immobiliers inoccupés ont aussi été accordées dans quelques rares municipalités.

Déclenchement et exécution des procédures d'asile

Le déclenchement rapide des procédures d'asile ou de reconnaissance du statut de réfugié est un autre défi majeur à court terme. Actuellement, le bilan est mitigé : au cours des dix premiers mois de l'année, moins de 50 % des migrants arrivés en Allemagne ont pu déposer une demande d'asile. 400 000 réfugiés enregistrés auprès des autorités attendent actuellement de pouvoir le faire. Par ailleurs, la durée moyenne des procédures a certes pu être réduite de 7,1 à 5,2 mois depuis début 2014, mais 330 000 demandes n'ont toujours pas été traitées – malgré un renforcement massif des effectifs de l'Office allemand des Migrations et Réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*).³ La police in-

dique que des migrants non enregistrés officiellement séjournent actuellement en Allemagne sans avoir entamé de procédure et pourraient se rendre dans d'autres pays de l'espace Schengen. Le fait que certains des terroristes soupçonnés d'avoir participé aux attentats de Paris le 13 novembre aient eux aussi traversé plusieurs pays de l'UE souligne le caractère critique de cette situation.

Enfin, les difficultés liées aux procédures d'asile donnent à l'opinion le sentiment que les responsables politiques et les autorités sont dépassés. Cela s'ajoute à d'autres critiques envers le monde politique et la puissance publique et s'inscrit au crédit des mouvements populistes.

La sécurisation des frontières ; le débat

Après plusieurs révisions à la hausse du nombre de migrants attendus en Allemagne en 2015, certains – en Bavière surtout, au sein de la CSU – évoquent depuis quelques semaines la nécessité de fixer un „plafond“ chiffré. Jusqu'ici, la Chancelière et le SPD ont rejeté cette idée. Mais si le flot des arrivées devait se maintenir au même niveau en 2016, il faut s'attendre à ce que ses partisans se fassent davantage entendre. Quoi qu'il en soit, il est aussi nécessaire à court terme de remettre sur pied le régime d'asile européen. Des conditions d'attente indignes de tout être humain règnent à de nombreuses frontières – aussi bien aux frontières extérieures de l'Union, comme en Macédoine ou en Grèce, qu'au sein de l'UE. La bien-nommée „jungle“ de Calais, un camp de réfugiés totalement déstructuré à proximité immédiate de l'entrée

² <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/baugesetzbuch/fluechtlingsunterbringung/faq-fluechtlingsunterbringung/>

³ Chiffres tirés d'un article de la Frankfurter Allgemeine Zeitung du 6 décembre 2015 : <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlings>

www.fesparis.org/krise-bearbeitung-von-asyilverfahren-langsamer-als-erhofft-13950926.html

du tunnel sous la Manche qui conduit en Grande-Bretagne, en est un exemple. Des migrants y perdent régulièrement la vie⁴ en tentant de passer la frontière. Permettre à de telles situations de perdurer mine l'autorité morale de l'UE et la confiance dans sa capacité d'action politique.

2. Les défis à moyen terme

L'apprentissage de la langue et la (re)qualification professionnelle

La compétence linguistique est une condition essentielle à la réussite des processus d'intégration. Les cours de langue à l'intention des migrants le sont donc eux aussi. Lors de la réforme du droit d'asile de septembre 2014, le Gouvernement fédéral avait mis en place des cours de langue et civilisation allemandes ouverts aux migrants, une décision pertinente et positive. Mais le défi consiste maintenant à trouver suffisamment d'enseignants pour faire face à la demande. Cela implique d'en former, mais aussi de leur offrir une meilleure rémunération et une meilleure couverture sociale. La question a été débattue sans résultat depuis trop longtemps en Allemagne.

L'intégration au système éducatif

L'éducation, ce n'est pas que l'acquisition de la langue. L'intégration des migrants au système éducatif est par conséquent très importante. Cela vaut d'une part pour les enfants et adolescents d'âge scolaire. On réussit généralement à les faire inscrire à l'école ; la question-clé est davantage celle des apprentissages – et, à nouveau, des capacités : davantage d'enseignants suffisamment quali-

fiés, des locaux et du matériel pédagogique adaptés. Mais se pose aussi une question de principe : faut-il maintenir les enfants de migrants dans des „classes d'accueil“ séparées des autres, et pendant combien de temps, ou les intégrer à des classes existantes ? Les maintenir à l'écart trop longtemps risque de conduire à l'exclusion et à des résultats moins bons, comme l'a montré la recherche en matière éducative.

D'autre part, la formation professionnelle et continue est elle aussi déterminante en termes de réussite ou d'échec de l'intégration à moyen terme. Les migrants adultes doivent généralement se requalifier pour assurer leur employabilité sur le marché allemand, tandis que les jeunes cherchent des places en apprentissage. Une première étape consisterait à relever le niveau de qualification des arrivants comme cela se fait actuellement à Hambourg dans le cadre d'un projet-modèle.

L'accueil de personnes avec un niveau d'éducation scolaire très faible, ou analphabètes, est une mission à laquelle le système éducatif allemand n'avait guère été confronté jusqu'ici, qui nécessite dans un premier temps de concevoir des solutions.

L'accès au marché du travail

Depuis la réforme du droit d'asile de septembre 2014, le marché du travail allemand est largement ouvert aux réfugiés et titulaires du droit d'asile et/ou de la protection subsidiaire. Par ailleurs, l'aide publique à l'intégration au marché du travail sera relevée de 250 millions d'euros en 2016, destinés entre autres à la création de 3 800 nouveaux postes dans les agences pour l'emploi.

⁴ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-07/eurotunnel-fluechtlinge-calais-frankreich>

Des chiffres récents indiquent que beaucoup de migrants trouvent effectivement du travail en Allemagne. Le ministère fédéral du Travail indique que de septembre 2014 à octobre 2015, près de 68 000 sont passés du chômage à l'emploi.⁵ En proportion du total, c'est peu ; la Bundesagentur für Arbeit a en outre annoncé dans le même temps que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale arrivés de pays en crise avait augmenté de 20 % par rapport à 2014.⁶ Pour accélérer leur intégration au marché du travail et éviter les longues phases d'inactivité, plusieurs grandes figures du SPD ont récemment demandé „que les réfugiés bénéficient simultanément, et non plus successivement, de cours de langue et de mesures d'entrée dans l'emploi“.⁷

Le contrôle du regroupement familial

La possibilité, pour tout titulaire du statut de réfugié de guerre ou du droit d'asile, de faire venir sa famille dans son pays d'accueil, est l'un des piliers du droit d'asile. Etant donné l'ampleur du flot de réfugiés et du nombre potentiel de regroupements familiaux qu'elle pourrait entraîner, on a toutefois récemment évoqué en Allemagne la possibilité de suspendre les regroupements familiaux. La discussion est partie d'une proposition du ministre de l'Intérieur : octroyer aux réfugiés syriens la protection subsidiaire et non le droit d'asile plein et entier, ce qui interdirait les regroupements familiaux. L'association d'aide aux réfugiés Pro Asyl et d'autres ONG ont vivement critiqué cette idée en évoquant la

menace de mort qui pèse sur de nombreux enfants et épouses de migrants. Une partie du SPD a également rejeté les propositions discutées au sein des Unions chrétiennes.

La sortie du territoire / les expulsions

Même si cela ne fait plaisir à personne, une politique d'asile crédible implique aussi d'inciter les déboutés du droit d'asile à quitter le territoire volontairement ou de les expulser. Au cours des six premiers mois de 2015, seuls un peu plus de 8 000 déboutés du droit d'asile ont réellement été expulsés et la moitié environ des demandeurs d'asile déboutés en 2014 étaient encore présents en Allemagne.⁸ Cela ne fait pas que compliquer les défis précédemment exposés en matière de politique d'accueil ; cela contribue aussi à miner la confiance dans la capacité d'action de l'État de droit.

5 <http://www.welt.de/wirtschaft/article148972374/Vier-Prozent-der-Fluechtlinge-finden-monatlich-einen-Job.html>

6 <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/arbeitsmarkt-fluechtlinge-zuwanderung-arbeitslosigkeit-hartz-iv>

7 Neustart in Deutschland. Für ein Jahrzehnt umfassender Gesellschaftspolitik. (Un nouveau départ en Allemagne. Pour une décennie de politique sociale d'ensemble). Prise de position de 4 ministres SPD ; document du 1.12.2015, p. 2.

8 Cf. document du Bundestag 18/5862

3. Les défis fondamentaux

Culture de l'accueil et populisme de droite

De nombreux citoyens allemands affichent depuis des semaines et des mois une culture de l'accueil impressionnante à l'égard des migrants. Une formidable volonté „d'aider“ se conjugue à la conviction que l'immigration est fondamentalement bonne pour l'Allemagne. Mais cette question est aussi celle qui divise le plus la population allemande, comme le montrent les sondages.⁹ Le débat permanent lié à l'accueil des réfugiés a donné un fort élan au mouvement populiste qui prend forme depuis quelque temps à l'extrême-droite de l'échiquier politique allemand. Ainsi à Dresde, les manifestations plutôt désertées mi-2015 des „Patriotes européens contre l'Islamisation de l'Occident“ (Pegida) attirent-elles à nouveau beaucoup plus de monde depuis l'automne. Le parti „Alternative für Deutschland“ (AfD) a connu une scission en 2015 et s'est depuis nettement réorienté à l'extrême-droite. On assiste dans le même temps à une vague de violence : le ministère de l'Intérieur indique que 202 actes violents ont été recensés en 2015 contre des centres d'accueil de réfugiés. C'est autant que pour toute l'année 2014.¹⁰ On sait par ailleurs depuis longtemps qu'une partie de la population allemande a intégré les thèses populistes. En 2014 déjà, 20 % des allemands¹¹

partageaient un tel mode de pensée, mélange d'hostilité envers certaines catégories de personnes, d'absence de confiance dans la démocratie, d'autoritarisme, de nationalisme, de colère et de haine.

„Le renouveau de la société allemande“

Outre celle de l'accueil des réfugiés se pose la question fondamentale de la conception que l'on a de soi-même dans un pays d'immigration en pleine mutation. Diverses organisations émanant de la société civile, qui se sont baptisées elles-mêmes „nouvelles organisations allemandes“ se sont associées pour réclamer un vaste débat sur les changements déjà survenus en Allemagne du fait de l'immigration et la façon dont la diversité de la société se reflète en politique, dans les médias, les institutions et le monde économique. Elles soulignent à juste titre les discriminations toujours existantes envers les personnes issues de l'immigration ainsi que leurs difficultés d'accès à des fonctions de responsabilité.¹²

Le discours relatif au „renouveau de la société allemande“ doit par nature n'exclure personne. Il est particulièrement important que les réfugiés et autres migrants de fraîche date y participent au plus vite afin de ne pas être confinés dans un rôle de victimes et de quémandeurs et de pouvoir au contraire devenir des acteurs autonomes qui défendent leurs intérêts.

⁹ Pour ne citer qu'une étude : Jana Faus et al : Politische Kultur in Süd- und Ostdeutschland. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. (La culture politique dans le Sud et l'Est de l'Allemagne. Etude pour le compte de la Fondation Friedrich Ebert). Berlin 2015, p. 35 et suivantes.

¹⁰ „Multiplication spectaculaire des actes de violence envers les centres d'accueil de réfugiés“, Süddeutsche Zeitung, 23.7.2015.

¹¹ Beate Küpper, Andreas Zick, Daniela Krause: PEGIDA in den Köpfen – wie rechtspopulistisch ist Deutschland? (PEGIDA dans les têtes – jusqu'où l'Allemagne a-t-elle versé dans le populisme de droite ?) In: Andreas Zick, Beate Küpper: Wut, Verachtung, Abwertung. Rechtspopulismus in Deutschland (Colère, mépris, dénigrement, le populisme de droite en Allemagne). Bonn 2015, p. 21-43.

¹² Pour une synthèse d'ensemble, cf. Frank Gese- mann, Roland Roth: Integration ist (auch) Ländersache (L'intégration, c'est (aussi) l'affaire des Länder). Editeur : Fondation Friedrich Ebert. 2e éd. Berlin 2015, p. 49-53.

La transmission des valeurs et la prévention de l'extrémisme

Le nombre considérable de migrants arrivés en Allemagne dans un temps réduit amène à se demander comment les valeurs auxquelles les allemands sont le plus attachés peuvent être transmises aux nouveaux arrivants. Cela est aussi fréquemment justifié par la nécessité de prévenir l'extrémisme. L'hypothèse selon laquelle de nombreux combattants de Daech seraient entrés frauduleusement en Allemagne et en Europe n'est toutefois exprimée que sur des forums internet spécialisés. Même si on ne peut la balayer d'un revers de manche alors qu'elle semble avérée, d'après ce qu'on sait actuellement, à propos des attentats du mois de novembre à Paris, aucun cas n'a été enregistré en Allemagne. Etant donné le nombre de migrants qui ont passé la frontière, il est important de le souligner.

Réglementer l'immigration – au niveau national et au niveau européen

Ces dernières années, le Gouvernement fédéral a assoupli à plusieurs reprises les règles relatives à l'immigration, avec pour résultat un paysage réglementaire très hétérogène et en partie méconnu. Il y a tout à fait lieu, notamment lorsqu'on pense au débat que suscite dans l'opinion le droit des étrangers, de doter celui-ci d'un socle de dispositions compréhensibles par tous – en recourant par exemple à une loi sur l'immigration telle qu'actuellement proposée par le groupe parlementaire social-démocrate au Bundestag.

Mais les phénomènes d'exode et de migration doivent aussi impérativement susciter une réponse européenne. L'UE n'a pas réussi jus-

qu'ici à se présenter comme un acteur de premier plan. Elle est apparue plus divisée que jamais par les intérêts nationaux. La proposition d'instauration de quotas pour répartir les migrants entre les Etats-membres est déjà sur la table depuis longtemps, mais n'a toujours pas été adoptée. L'accord des ministres de l'Intérieur de septembre 2015 relatif à la répartition de 160 000 réfugiés n'a été rendu possible que par des pressions politiques considérables et un vote à la majorité alors que face au nombre des réfugiés, il était sous-dimensionné. L'UE contribue ainsi elle-même à mettre en péril la confiance dans sa capacité à agir, apportant ainsi de l'eau au moulin de ses détracteurs populistes.

4. Une réponse sociale-démocrate à la politique des réfugiés ?

Les sociaux-démocrates non plus ne peuvent pas apporter de réponses simples aux défis actuels liés aux réfugiés. Ils doivent évidemment – là où ils exercent des responsabilités gouvernementales – travailler à la résolution des problèmes à court et moyen terme décrits ici. Mais ils doivent dans le même temps travailler à une stratégie diversifiée de long terme, sans s'en tenir uniquement à des propositions purement pratiques mais en les intégrant à un schéma narratif social-démocrate. Dans la période politisée à l'extrême que nous vivons, l'opinion a un besoin d'explications sans précédent.

Un exemple : du point de vue social-démocrate, l'accès des migrants à l'éducation et à la formation doit être garanti afin d'assurer à tous le même épanouissement professionnel et l'absence de handicap a

priori du fait que l'on est issu de l'immigration. Il incombe par conséquent aux sociaux-démocrates de définir précisément comment les valeurs de liberté, de justice sociale et de solidarité peuvent aussi s'appliquer aux populations émigrées. Cela implique notamment de dire non aux dispositions réglementaires susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux comme la limitation du regroupement familial ou la suspension du droit d'asile, ainsi qu'au traitement des migrants en quémandeurs plutôt qu'en égaux.

Enfin, il appartient aux sociaux-démocrates plus qu'à n'importe qui d'autre de montrer que la politique est tout à fait capable d'agir, même face à des défis aussi colossaux que l'afflux actuel des réfugiés. Aucun tour de passe-passe ne s'offre à nous mais de nombreux moyens existent : de la lutte contre les causes des migrations via la coopération au développement et la politique extérieure à l'investissement dans les infrastructures à effet intégrateur en passant par l'hébergement des réfugiés dans des conditions dignes, la politique a des moyens d'action qu'elle peut et doit présenter et expliquer à l'opinion.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.

Responsable de la publication : Stefan Dehnert, directeur du bureau parisien de la FES.