

Tradition et pragmatisme de la politique d'asile en Allemagne

Hippolyte d'Albis¹ et Ekrame Boubtane²

Parue dans « Immigration, vague ou tsunami ? », 4^{ème} hors-série de la collection « Ces débats que les politiques devraient avoir » [Marianne](#)

L'été 2015 restera comme un moment historique pour l'Europe. La Grèce, débordée par l'afflux de personnes fuyant la guerre en Syrie, ouvre ses frontières septentrionales et le monde occidental assiste, médusé, au spectacle des foules empruntant les routes des Balkans pour fuir les persécutions. La tragédie Syrienne est concrètement arrivée en Europe. L'Allemagne décide alors de suspendre temporairement le règlement de Dublin, qui stipule expressément qu'une demande d'asile doit être déposé –et instruite– dans le premier des pays signataires atteint par le requérant. Ce faisant, elle annonce alors à tous qu'elle s'apprête à accueillir ces ressortissants Syriens dont personne ne veut. Si l'humanité du geste est alors unanimement saluée, il n'en n'est pas moins systématiquement assorti de critiques. On évoque le risque politique pour la CDU alors que des échéances électorales arrivent ; on se désole de l'inévitable fardeau financier que cette décision implique ; on craint des réactions violentes de la part de certains citoyens hostiles aux migrants ; il se trouve même des grincheux pour reprocher à l'Allemagne de faire cavalier seul et de ne pas avoir agi en concertation avec ses partenaires européens ! Le 31 août, Angela Merkel leur répondra à tous par son désormais célèbre *Wir schaffen das!* (Nous allons y arriver !). A 61 ans, dont 25 ans passés en politique, la Chancelière ne s'abaisse pas alors à lancer un slogan de politicien, elle exprime plutôt une conviction profonde en la capacité de son pays à faire face à ce qui tétanise les autres. Cette certitude ne provient pas, comme on le répète inlassablement, de l'histoire personnelle d'Angela Merkel, mais bien de l'histoire des migrations en Allemagne depuis 1945.

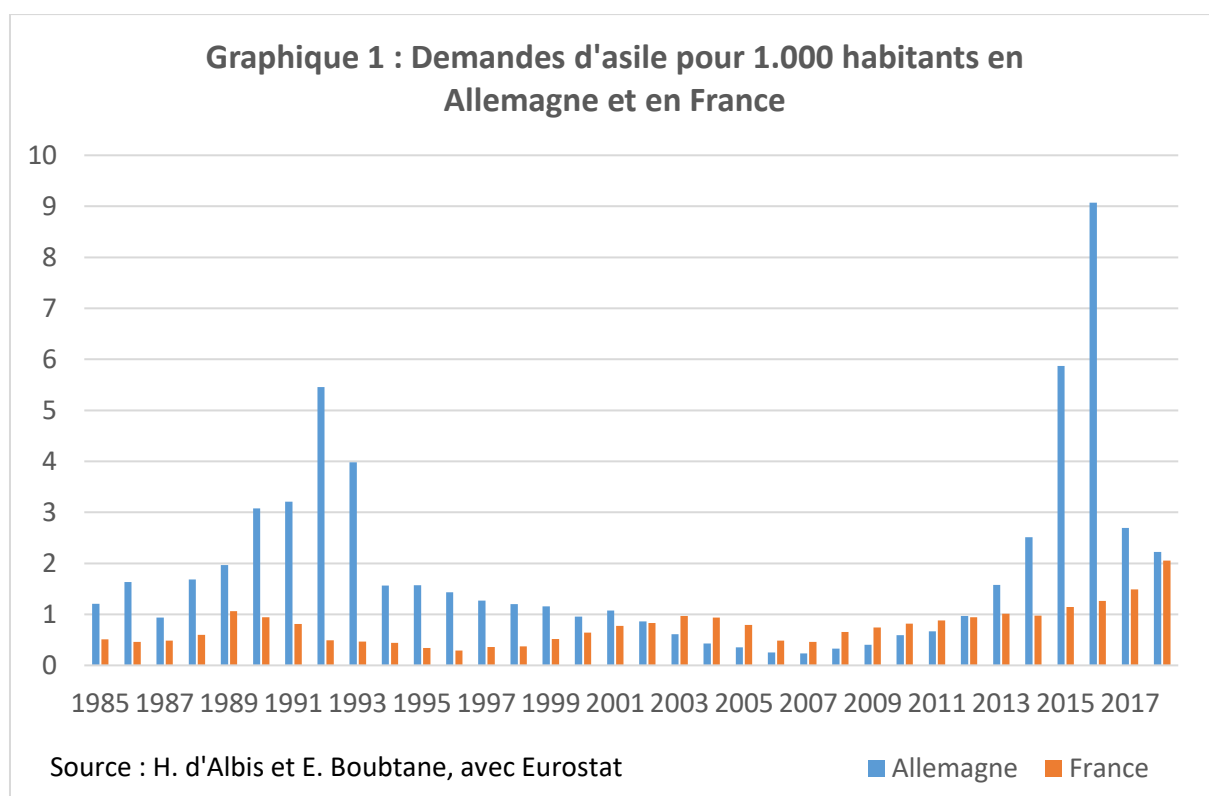
Les années d'après-guerre vont être tout d'abord marquées par l'accueil des plus de 12 millions de *heimatvertriebene*, ces personnes de nationalité ou d'ethnicité allemande expulsées des territoires perdus par l'Allemagne à la suite des traités de Yalta et Potsdam. Juridiquement, ces personnes ne sont pas des réfugiées car, selon la Loi Fondamentale, elles ne sont pas considérées comme étrangères. Leur accueil contribuera cependant à forger une tradition sur laquelle s'appuiera Angela Merkel. La législation est également en soutien et le droit d'asile, en tant que droit fondamental, occupe une place

¹ Ecole d'économie de Paris, CNRS et Cercle des économistes.

² Université Clermont Auvergne, CNRS, IRD, CERDI; INED et Ecole d'économie de Paris.

prééminente dans la constitution allemande. Selon Schumacher Aloïs, « après les expériences de Weimar et du Troisième Reich, la République fédérale trouve une partie de sa légitimation démocratique dans l'application du droit d'asile. »

Les statistiques relatives aux demandes d'asile reflètent cette tradition allemande d'accueil. Même rapportées à la population, les demandes annuelles adressées à l'Allemagne sont généralement très supérieures à, par exemple, celles adressées à la France (Cf. Graphique 1).



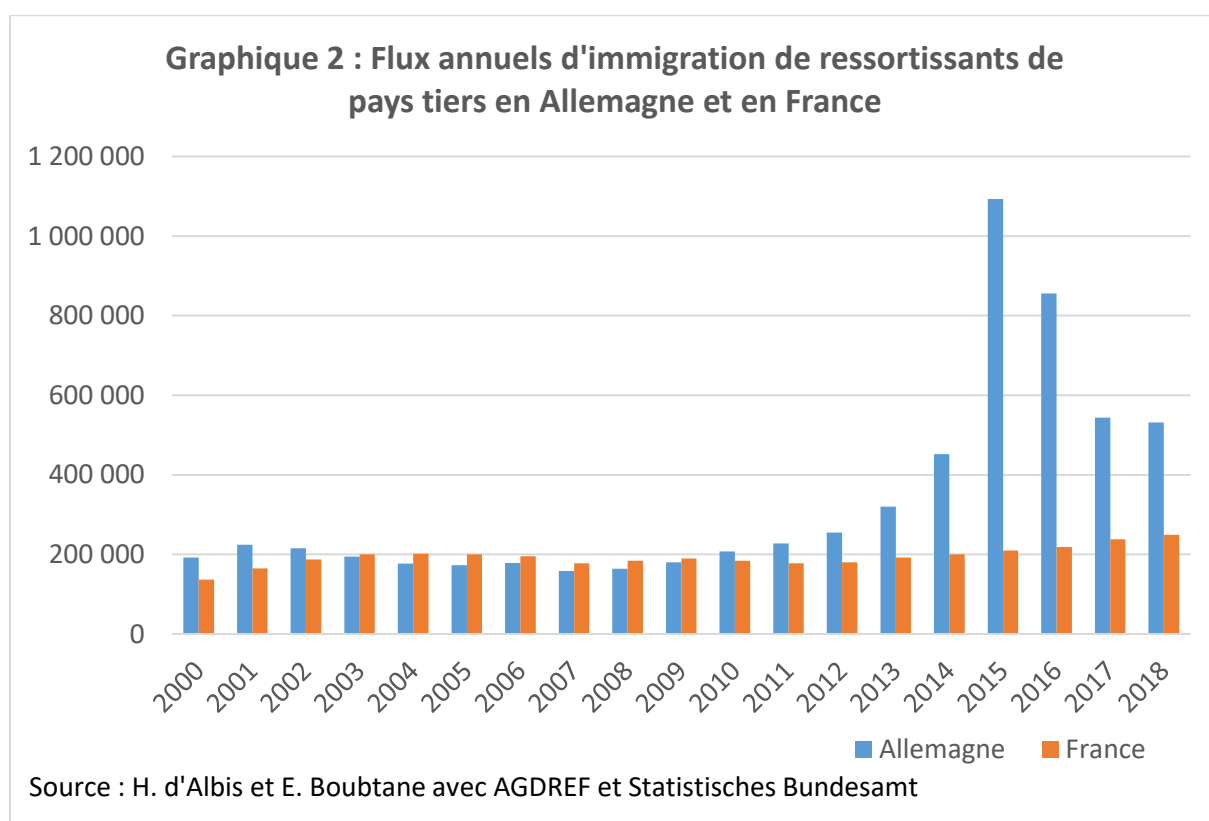
Elles sont en outre beaucoup plus en phase avec les turbulences du monde. Le cas des conflits nés de la dislocation de la Yougoslavie dans les années 1990 sont révélateurs. En 1992, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) appelle en particulier les pays riches à offrir une protection temporaire aux populations fuyant la guerre en Bosnie. A lui seul, on estime que ce conflit engendrera 1,2 million de personnes déplacées en trois ans. Face à la misère du monde, l'Allemagne en prend fidèlement sa part. Entre 1990 et 1999, elle enregistre près de 1,9 million de demandes d'asile, et près de 440.000 pour la seule année 1992. Pendant les années 2000, les demandes retrouveront des niveaux beaucoup plus faibles, jusqu'aux conflits issus du Printemps arabe et notamment la guerre en Syrie. Le HCR comptabilise tout d'abord 48.000 syriens déplacés fin 2011, puis le chiffre explose atteignant 11,6 millions fin 2014. Une partie des déplacés restent en Syrie mais une large part rejoint les pays limitrophes et notamment la Turquie (1,7 million en 2014), le Liban (1,2) et la Jordanie (0,7). A partir de 2015, la pression s'accroît encore sur la Turquie et commence à se faire sentir en Europe. Les pays en première ligne sont la Grèce et dans une moindre mesure l'Italie. La Grèce enregistra plus

de 850.000 arrivées, dont plus de 100.000 rien que pour le mois d'Aout. Face à l'incapacité de l'Europe à mettre en place un soutien à la Grèce et à la Hongrie, l'Allemagne renoue avec sa tradition d'accueil : entre 2010 et 2019, elle enregistrera plus de 2,3 millions de demandes d'asile (ce qui ne représente que 22% de plus que pendant la décennie 1990), dont près de 750.000 pour la seule année 2016.

Si l'Allemagne était prête en 2015, c'est surtout qu'elle avait tiré les leçons de l'épisode précédent. Au début des années 1990, le pays dirigé par Helmut Kohl n'est pas dans une situation facile : il fait face à une récession sévère et doit gérer une réunification délicate. L'afflux de demandeurs d'asile est alors mal perçu par une partie de la population et on assiste à des épisodes de violences xénophobes. A Rostock-Lichtenhagen, un centre d'accueil prévu pour 300 personnes se voit attribué 1.500 demandeurs d'asile en juin 1992, qui vont attendre et dormir aux alentours, entraînant la colère de la population. Le quartier sera en août le théâtre d'émeutes, le bâtiment étant la cible de cocktails Molotov. Sous cette pression, la coalition CDU-CSU va proposer, avec le soutien du FPD, une réforme de la loi sur l'asile. Adoptée le 1^{er} juillet 1993, la nouvelle loi simplifie les procédures pour les demandes provenant de pays sûrs, renforce le contrôle aux frontières et met en place un fichier centralisé contenant de nombreuses informations individuelles et les empreintes digitales des demandeurs d'asile. L'Allemagne va également désormais privilégier les prestations en nature et des hébergements collectifs gérés directement par les Länder où tous les services aux demandeurs d'asile sont regroupés sous la houlette de l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF). Le gouvernement va également réactiver ses Programmes Humanitaires d'Admission, qui proposent une admission temporaire au séjour, le temps que la situation s'améliore dans le pays d'origine. C'est ainsi que l'Allemagne a organisé le retour, entre 1996 et 2005, de 240.000 réfugiés de Bosnie, accueillis entre 1992 et 1995. D'autres initiatives verront le jour telle la participation au programme de réinstallation du HCR à partir de 2011 ou un système de parrainage privé à partir 2013. Le souci d'améliorer l'efficacité du système va perdurer et de nouvelles lois visant à accélérer la procédure d'instruction des demandes d'asile, à mettre en œuvre plus rapidement les retours des déboutés, et à renforcer les mesures d'intégration pour ceux qui restent vont être votées en 2015, 2016 et 2018.

Il est évident que cette politique a représenté un coût. Une estimation a été réalisée par les principaux instituts de conjoncture allemands et aboutit à une fourchette allant de 12 000 à 20 000 euros par an et par réfugié. Le Ministère des Finances estime pour sa part que les coûts de l'asile ont atteint ces dernières années 20 milliards d'euros par an. Ces études ne prennent pas en compte les bénéfices que cette politique engendre pour l'économie allemande et, par ricochet, pour les finances publiques. Plusieurs études macro-économiques ont été réalisées afin d'analyser si l'accueil de demandeurs d'asile dégradait le solde des finances publiques. Dans un article publié en 2018 dans la revue *Science Advances*, nous avons montré que les finances publiques des pays d'Europe de l'Ouest n'avaient pas

été impactées par les demandeurs d'asiles arrivés entre 1985 et 2015. Cette méthodologie a été reprise récemment par des chercheurs des universités de Sheffield et Barcelone qui montrent qu'entre 2006 et 2019, la migration a été bénéfique à l'économie allemande. Or, en Allemagne, les demandeurs d'asile contribuent significativement aux flux migratoires, ce qui signifie qu'une part conséquente des demandeurs d'asile obtient le droit de résider à l'issue de l'instruction de leur demande. Si on exclut les ressortissants des pays de l'Espace Economique Européen et la Suisse, les flux d'immigration annuels ont ainsi très fortement augmenté aux alentours de 2015-2016 en Allemagne, tandis qu'ils croissaient légèrement en France (Graphique 2).



Sur le marché du travail, l'ensemble des études saluent la considérable amélioration de l'intégration des réfugiés. Herbert Brücker, de l'*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, relevant en particulier que 40% des réfugiés de 2015 avaient trouvé un emploi en 2019 et que l'intégration des vagues récentes de réfugiés était plus rapide que celle des précédentes. Loin de la triste image d'Épinal, plus de la moitié des réfugiés employés travaillent comme spécialistes ou dans des activités avec des niveaux d'expériences élevés. Selon l'édition 2020 du *Deutscher Startup Monitor*, 20% des fondateurs de startup sont des personnes immigrées.

En 2015, il était impossible de parler de l'afflux de réfugiés en Europe sans immédiatement évoquer une « crise migratoire ». L'exemple allemand montre pourtant qu'il était possible d'accueillir ces personnes sans que l'économie s'effondre, que la société se disloque ou que cela engendre une

augmentation durable des demandes d'asile. Fidèle à sa tradition, l'Allemagne a mis en place une politique avec pragmatisme, cherchant sans cesse à améliorer ses procédures. Elle a surtout démontré qu'un pays peut tout à la fois accueillir de nombreuses personnes et maîtriser ses flux migratoires, battant ainsi en brèche les pensées simplistes qui associent la maîtrise des flux à leur réduction. Les années qui viennent verront d'autres guerres, qui comme en Syrie ou en Bosnie, produiront des déplacés. De par sa position géographique, l'Europe encore sera probablement aux premières loges. Il est donc plus que temps de retenir la leçon d'Angela Merkel et de se dire que la zone économique qui produit un quart du PIB mondial pourra y arriver.