

> ACTES DE LA TABLE RONDE

# ASILE-IMMIGRATION : ALLEMAGNE - FRANCE, DES MODÈLES D'ACCUEIL DIVERGENTS, DES QUESTIONS EUROPÉENNES COMMUNES

6 avril 2018 - Assemblée nationale



## > INTRODUCTION

Dans le cadre de l'examen du projet de loi « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie », France terre d'asile et la fondation Heinrich Böll France ont organisé, le vendredi 6 avril 2018, une table ronde à l'Assemblée nationale pour débattre des systèmes d'accueil français et allemand.

Ont participé à ce débat Monsieur Jens Althoff, directeur de la fondation Heinrich Böll France, Madame Petra Bendel, professeure de sciences politiques à l'Université de Erlangen-Nürnberg et présidente du conseil scientifique de l'Office fédéral allemand pour la migration et les réfugiés, Monsieur Pierre Henry, directeur général de France terre d'asile, et Monsieur Thierry Le Roy, président de France terre d'asile.

Cette table ronde avait pour objectif de comparer, à quelques jours du débat parlementaire sur le projet de loi, les modèles français et allemand d'accueil des demandeurs d'asile. L'intérêt d'un tel exercice s'ancre dans un besoin de convergence des

systèmes d'asile à l'échelle européenne, suite à ce qui a été qualifiée par les autorités publiques de « crise des réfugiés ». Malgré cette nécessité, l'intégration du projet de loi dit « asile et immigration » dans le cadre plus global d'une politique européenne qui le conditionne n'est pas discutée par le gouvernement français, alors même que le paquet asile est actuellement en cours de négociation. Cependant, à défaut d'un régime européen commun, le président de la République française, Emmanuel Macron, a affirmé que l'un des objectifs majeurs du nouveau projet de loi était de rapprocher le modèle d'asile français du modèle allemand.

En Allemagne, un seul et même organisme, la BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, soit l'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés) est en charge de l'ensemble de la procédure d'asile et de coordonner l'accueil des demandeurs d'asile. L'organisation au quotidien de l'accueil relève toutefois des autorités régionales, les Länder. En France, ce sont une multitude d'acteurs qui interviennent au cours de la procédure : Préfectures pour l'enregistrement de la demande et la remise des titres de séjours, Ofpra pour la demande d'asile, et Ofii pour l'accueil. De plus, contrairement, à la situation prévalant en France où seulement 57 % des demandeurs d'asile ont eu accès à un hébergement en 2017, l'Allemagne héberge la totalité de ses demandeurs, et cela dès la phase de pré-enregistrement. La politique allemande d'intégration des demandeurs d'asile se caractérise quant à elle par l'implication d'une multitude d'acteurs de

	Nombre de primo-demandeurs en 2015-2016	Taux de reconnaissance global moyen en 2015	Taux de reconnaissance global moyen en 2016	Nombre de protections accordées en 2015-2016
France	146 560	31,5 %	38,1 %	61 185
Allemagne	1 164 065	49,8 %	62,4 %	593 425

SOURCE : EUROSTAT ; OFPRA ; BAMF

la société civile (organisations confessionnelles, entreprises, associations) ainsi qu'à la levée des barrières d'accès à l'emploi. Lorsque sont considérés ces éléments positifs du « modèle allemand » il est important de garder en tête que la France n'a accueilli approximativement qu'un huitième des demandeurs d'asile arrivés en Allemagne en 2015 et 2016, avec un taux de reconnaissance global de 38,1 % en 2016 contre 62,4 % en Allemagne.

Cependant, du fait de la décentralisation des responsabilités d'accueil des demandeurs d'asile, d'importantes différences existent entre les Länder allemands. La Bavière, notamment, se distingue par ses politiques en matière d'accueil, fondées sur un traitement différencié en fonction des pays d'origine des demandeurs d'asile, une restriction forte de leur liberté de circuler, restreignant leur accès à l'emploi et à l'éducation, en vue de faciliter leur renvoi en cas de rejet de leur demande. L'actuel gouverne-

ment souhaite élargir le système à l'ensemble du territoire, transformant ainsi substantiellement le contenu dudit « modèle allemand ».

Quelles similarités et divergences existent alors entre ces deux modèles d'accueil en voie de transformation ? Quelles possibilités de rapprochement ? Les modèles français et allemands peuvent-ils constituer un point d'appui vers une harmonisation des conditions d'accueil et d'accès à l'asile dans les 27 pays de l'Union ?



## > INTERVENTIONS

### **Allocution de Monsieur Jacques Maire, député de la 8<sup>ème</sup> circonscription des Hauts-de-Seine, Vice-président de la commission des affaires étrangères**



Mesdames, Messieurs les Députés, chers collègues,  
Mesdames, Messieurs, chers amis,  
Je vous remercie d'être venus aussi nombreux ce matin.

Je remercie l'association France terre d'asile et la Fondation Heinrich Böll France pour l'organisation de ce débat.

C'est un honneur pour l'Assemblée nationale d'accueillir ce débat. Car le nom de votre association, cher Président Thierry Le Roy, et cher Pierre Henry, « France, terre d'asile » n'est pas seulement un beau nom, c'est aussi une part de l'identité française ; c'est enfin une vérité constitutionnelle consacrée par le préambule de 1946 et confirmée par la révision de 1993. C'est aussi une politique publique concrète, qu'il faut faire vivre et adapter aux réalités d'un monde qui change. Et nous en savons ici quelque chose, à quelques jours de l'examen dans l'hémicycle du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif.

Mais cette politique publique représente aujourd'hui un ensemble complexe de procédures concurrentes, de statuts et d'intervenants, bref un système assez illisible pour le citoyen.

Cette réunion est donc un moment nécessaire : il nous permet d'élargir la focale et de voir, à travers cet exercice de comparaison, ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas aujourd'hui en France.

Ce recul, la Commission des Affaires étrangères a décidé de le prendre en se saisissant pour avis du projet de loi. Pourquoi ?

Une politique d'immigration doit se concevoir dans ses trois dimensions : l'accès au territoire bien sûr, l'intégration qui en est une conséquence mais aussi la dynamique internationale qui en est à l'origine.

Or, alors que la France est activement engagée dans ces trois dimensions, le débat se focalise aujourd'hui sur une seule brique de ce dispositif : ce sont les conditions d'autorisation d'accès au territoire, le premier accueil et le traitement des demandeurs pendant cette période. Il s'agit là d'une approche essentielle mais partielle.

Ainsi, la commission des affaires étrangères a mis en avant, au travers du rapport de Marielle de Sarnez, deux aspects, qui ne sont pas abordés dans ce projet de loi :

Premièrement, une approche en matière de migration ne se conçoit qu'au plan international. Sur ce plan, nous avons engagé, à l'échelle européenne, une coopération clé avec les pays de transit et les pays d'origine dans la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, après les drames de l'été 2015 et les morts en Méditerranée. C'est un axe fort des politiques actuelles et que nous devons renforcer, en lien avec notre aide au développement, comme en témoigne notre engagement d'augmenter l'aide publique au développement afin d'atteindre 0,55% du RNB en 2022.

Dans l'esprit du discours d'Emmanuel Macron à Ouagadougou en novembre dernier, il s'agit d'établir une "relation nouvelle" et de renforcer notre partenariat avec les pays africains. Ceci n'est en rien incompatible avec le droit d'asile, bien au contraire. La France l'a d'ailleurs démontré en proposant 3000 places de réfugiés pour les africains que le HCR aura pu réussir à sortir des geôles libyennes. D'autres nous ont rejoint dans cet effort et c'est encore insuffisant.

Deuxièmement, une approche européenne: la crise est globale et doit passer par une réponse coordonnée. Or, sur ce sujet, l'Europe est en crise. En témoigne la situation de

l'Italie laissée seule face à elle-même, et dont l'opinion a réagi par un vote de protestation. En témoigne aussi la valse des dublinés, des déboutés du droit d'asile dans un pays et tentant leur chance dans un autre.

La commission des affaires étrangères a mis en avant le besoin d'un rapprochement des législations européennes. Cela passe par un ensemble de mesures très concrètes, à commencer par le rapprochement des pratiques et des jurisprudences des États-Membres, qui est une condition préalable à la reconnaissance mutuelle des décisions sur la protection internationale, ou encore la convergence des conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Les pistes de réflexion sont nombreuses lorsque l'on se penche sur les chiffres. Je remercie Madame Petra Bendel, Présidente du Conseil Scientifique de l'Office Fédéral allemand, la BAMF, de nous éclairer sur ces sujets ;

Deux exemples :

- Le système allemand a dû gérer plus de 700 000 demandes en 2016, et 200 000 en 2017, et quand la France, elle, en gérait encore moins de 100 000 par an. Or, on sait combien la bonne organisation des conditions d'accueil, d'hébergement et de suivi est clé dans la perception des citoyens et leur acceptation de l'asile. Comment l'Allemagne a-t-elle réussi à faire face à l'immense vague de 2016 ? Quelles leçons en a tiré l'Office Fédéral allemand, la BAMF ?
- Deuxième exemple, les allemands parviennent à être plus efficaces dans leur politique de gestion des retours. En France, 23% des obligations de quitter le territoire donnent lieu à des départs effectifs, contre 89% en Allemagne. Pourquoi ?

À la lumière de ces chiffres, nous pouvons nous interroger sur les différences de contexte, bien sûr, mais aussi d'organisation entre le système français et le système allemand, et réfléchir aux rapprochements possibles pour une meilleure gestion des flux migratoire.

Je suis donc heureux, tout comme vous, de céder – enfin disent certains – donc la parole à nos invités qui sauront, j'en suis certain, nous éclairer !

## Introduction de Monsieur Jean Baptiste FRANÇOIS, journaliste, chef de rubrique « Europe » à La Croix



Peut-on comparer la France et l'Allemagne ? La question revient souvent, avec son lot de complexes la plupart du temps pour l'Hexagone. Elle se pose aussi concernant les politiques d'asile. En 2015-2016, en pleine crise des réfugiés, l'Allemagne a accueilli 1,2 million de demandeurs d'asile, lorsque la France, pour chacune de ses années, a oscillé entre 80 000 et 100 000. Devant une telle différence, difficile de tenir la comparaison. Je me souviens d'ailleurs des commentaires des diplomates français, qui à l'époque soutenaient qu'effectivement, on ne pouvait pas comparer. Car l'Allemagne, elle, pouvait se permettre. « Nous n'avons pas le même niveau de chômage », me disait-on. « Nous n'avons pas la même problématique de vieillissement de la population », glissait un autre. J'ai même entendu « Nous nous investissons autrement, dans les opérations militaires, ce que ne fait pas l'Allemagne ». Au final, les tentatives de collaboration sur le plan migratoire ont été rares, à part peut-être l'opération des 600 syriens accueillis en France depuis Munich, fin 2015. Peu de décisions ont été concertées de l'accueil jusqu'à l'Accord UE-Turquie.

Et pourtant, la France et l'Allemagne partagent le même espace de libre circulation, les mêmes directives européennes sur l'asile. Et pourtant, les méthodes utilisées, l'attitude et la confiance affichée aussi en Allemagne (le fameux « *Wir schaffen das!* » d'Angela Merkel (en français « Nous y arriverons ! ») pour organiser l'accueil, pourraient être une source d'inspiration.

Aussi, les deux pays partagent plus que jamais le même impératif de bien intégrer ses nouveaux arrivants, au moment où des inquiétudes apparaissent dans la population sur le plan sécuritaire, mais aussi sur le plan identitaire, avec un renfort des partis anti-migrants. L'année 2017, marquée par des élections en France comme en Allemagne, aura été une année blanche pour trouver une approche commune. L'année 2018 a été annoncée comme celle de la relance, avec un sommet européen de juin qui doit -en principe, être conclusif sur les questions migratoires. Alors converger, d'accord, mais dans quelle direction ?

**Intervention de Madame Petra Bendel, professeure à l'Université Friedrich-Alexander Erlangen-Nürnberg, Présidente du Conseil scientifique de l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF), membre du Conseil des experts des fondations allemandes pour l'Intégration et la Migration (SVR).**



**1.** Traditionnellement, l'Allemagne et la France se différencient de par le type et le nombre de réfugiés. Elles se différencient également de par la répartition des compétences pour l'accueil, l'intégration et même le rapatriement qui sont attribuées tantôt aux régions et aux communes, tantôt aux associations caritatives et aux ONG.

Après la forte immigration des années 2015-2016, en 2017 et 2018, non seulement les nombres d'immigrés sont devenus similaires, mais même les thèmes centraux concernant les domaines de l'asile, l'immigration et l'intégration évoluent dans une direction semblable en Allemagne et en France : si l'on compare l'actuel projet de loi français avec le contrat de coalition que les partis politiques du gouvernement allemand ont conclu, il en ressort une tendance tout à fait similaire. Elle se caractérise par :

- A : un durcissement de la loi sur l'asile et une accélération des expulsions,
- B : l'accentuation simultanée des préoccupations pour l'intégration des personnes « qui ont la perspective de rester » (même si je m'appuie ici sur différentes conditions préalables: l'Allemagne dispose, depuis 2005 déjà, de cours d'intégration complets) ainsi que
- C : l'objectif d'embaucher du personnel qualifié (migration légale).

Le projet de loi du ministère de l'Intérieur français appelle cela : « équilibre entre humanité et efficacité » – En Allemagne, on parle de « Encourager et Exiger » (« Fördern und Fordern »). Mais ce qu'il en ressort, c'est qu'au cœur des deux projets, il s'agit plutôt d'un durcissement des pratiques légales pour l'asile.

En Allemagne, cette tendance remonte à 2015, quand le gouvernement fédéral réagissait à la forte immigration de réfugiés des années 2015 et 2016 en affilant les lois sur l'asile. Dans le contrat de coalition du nouveau gouvernement fédéral, on retrouve le même type de dispositifs que dans le projet de loi français. Même s'il s'agit ici de sortes de textes différents (une déclaration d'intention et une probable future loi), il y a de nombreuses similitudes, qui vont jusque dans le choix de mêmes mots. Selon les deux textes, l'asile ne pourrait être garanti que pour ceux qui l'ont mérité tandis que les ressortissants en situation irrégulière devraient être expulsés. Même les dispositifs prévus pour la mise en œuvre sont très semblables, comme par exemple l'ouverture ou la fermeture de centres d'expulsion et l'obligation d'avoir un lieu de résidence pour bénéficier de la politique d'intégration.

**2.** L'Allemagne et la France ne font pas exception en Europe dans l'orientation de leurs politiques d'asile, de migration et d'intégration. Elles font partie ensemble de tout un groupe d'Etats membres qui d'un côté, durcissent le droit d'asile mais d'un autre côté, veulent encourager l'intégration et en cela, portent haut les couleurs de l'investissement européen dans la politique des réfugiés (comme jusqu'à présent la Suède ou l'Italie avant les dernières élections). Cependant, sur ce dernier point, ce groupe se différencie des autres Etats membres. Il s'agit là d'un groupe d'Etats qui veulent non seulement limiter l'accès au territoire mais aussi l'intégration et qui se détachent de leur solidarité envers l'UE comme l'Autriche, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas. Et enfin le groupe constitué de la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie, qui, dans la mesure du possible, ne veut pas d'immigration du tout, n'applique aucune mesure d'intégration et ne fait preuve d'aucune solidarité envers les autres

Etats membres de l'UE en matière de répartition des réfugiés.

Les raisons de ces politiques différentes, mais dans leurs tendances généralement plutôt restrictives, sont claires :

- A : la polarisation de l'opinion publique,
- B : l'orientation idéologique des gouvernements, en particulier celle du ministère de l'Intérieur,
- C : la participation ou non-participation de partis populistes de droite au gouvernement, ou plutôt, dans un gouvernement constitué de minorités, le fait de tolérer d'être gouverné par des partis populistes de droite,
- D : en référence à l'attitude vis-à-vis d'une réforme de la politique européenne des réfugiés, l'attitude de chacun des autres.

Ce n'est pas de bon augure pour la réforme du régime d'asile européen, car il est devenu très difficile de se mettre d'accord sur une réforme du système de Dublin, au vu des divergences de politiques et de l'appétit de plus en plus décroissant pour des solutions solidaires, communes.

**3.** Pour mener une politique d'asile européenne, devoir concilier les positions de l'Allemagne et de la France avec en arrière-plan cette hétérogénéité européenne est une chance, même si l'on critique nécessairement le durcissement du droit d'asile. Le gouvernement fédéral allemand a spécifié dans le contrat de coalition qu'il s'engage pour une harmonisation des procédés d'asile, un approvisionnement homogène et un hébergement des demandeurs/euses d'asile en Europe. Le gouvernement français a affirmé la même chose dans son programme de gouvernement du 12 juillet 2017. Nous pouvons partir du principe que le thème migration sera un thème important de la feuille de route commune prévue pour le sommet européen de juin. Les deux Etats devront concourir ensemble à un système sécuritaire européen mais aussi international. Au regard de la « loterie d'asile » perpétuelle dans la reconnaissance de ceux qui cherchent l'asile parmi les Etats membres de l'UE, il est nécessaire d'harmoniser les modalités de prise de décision des autorités nationales compétentes pour l'asile – c'est l'argument

le plus important : garantir partout en Europe d'être juste envers les demandeurs d'asile. Par ailleurs, un plan de répartition qui garantirait un partage du travail juste entre les Etats membres pour l'accueil et l'examen de la demande d'asile constituerait un grand pas en avant. Cependant, il ne semble pas se dessiner un consensus entre les Etats membres sur ce point. Les élections européennes de mai 2019 et la fin des mandats de l'actuelle commission approchant, on peut prévoir une réduction de l'aptitude à décider à Bruxelles et Strasbourg. Par conséquent, je pense qu'il est pertinent de renforcer le plus possible et au plus vite le tandem franco-allemand en définissant un plan de répartition et des modalités d'asile justes et harmonisées dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen.

La France a annoncé qu'elle mettrait à disposition 10 000 places pour la réinstallation. C'est important parce qu'il doit exister, pour les demandeurs d'asile, la possibilité d'entrer légalement, pour décharger l'asile territorial - car jusqu'ici, il est presque impossible légalement de demander l'asile. L'Allemagne devrait s'exprimer très bientôt sur les chiffres et avancer courageusement en les coordonnant dans le cadre du règlement européen sur la réinstallation. L'Allemagne et la France peuvent également, dans le cadre de la communauté internationale, continuer à s'engager pour un règlement international définissant des voies d'entrée légales.

Enfin, les deux Etats pourraient remplir le rôle de précurseurs en ce qui concerne le traitement des causes de la fuite, précisément les ressources du cadre européen de partenariat en matière de migration. Cela se réfère aux politiques - évoquées dans le contrat de coalition - concernant la coopération pour le développement, l'engagement à garantir la paix et la limitation des exports allemands d'armements (voir le contrat de coalition) ainsi que la politique agricole et commerciale.

**4.** La politique d'intégration allemande est pleine de réussite, grâce à la forte volonté démontrée à tous les niveaux de décision politiques - avant tout les communes - et au grand rôle joué par les associations d'aide sociale et les bénévoles. Somme toute, l'immigration de réfugiés est assez

récente et cela pose des exigences particulièrement fortes à notre système de formation et d'apprentissage, mais aussi au marché du travail. L'expérience a montré jusqu'ici qu'une intégration la plus rapide possible est gage de réussite. Cependant, l'engagement d'héberger intentionnellement dans des installations centrales dédiées soi-disant à l'accueil, au transit et au rapatriement contre-carre sans doute cet objectif. De mon point de vue, il faut absolument garantir l'accès à des propositions d'intégration, à des conseillers, aux dispositifs d'aide ainsi qu'à la vie sociale et culturelle. Ceci est tout particulièrement valable pour l'accès à l'école.

Les barrières juridiques à l'accès au marché du travail ont été détruites pas à pas ; ainsi, l'intégration sur le marché du travail peut avoir lieu rapidement ; les systèmes de règles pour l'intégration sur le marché du travail ont été ouverts. La situation de l'économie allemande est bien sûr d'un grand secours. Les entreprises ont grand besoin de main-d'œuvre. L'exode massif a mis à jour que la construction de logements sociaux avait plusieurs années de retard. Maintenant, on investit considérablement. En 2016, on a introduit, dans le cadre de la loi sur l'intégration, l'obligation d'hébergement (ainsi qu'une allocation d'hébergement) pour ceux qui ont le statut de réfugié. Ainsi, il doit être évité entre autres que les personnes ayant le statut de réfugié se concentrent avant tout dans des grandes villes d'Allemagne de l'Ouest et dans des conurbations, ce qui pourrait mener à une ségrégation ethnique. Le dispositif légal doit donner la possibilité aux régions allemandes de mieux répartir les bénéficiaires d'une protection, ou plutôt de façon plus équitable. Depuis les événements du jour de l'an de 2015/2016, la question de l'intégration dans le système de normes et de valeurs est fortement revenue sur le devant de la scène en Allemagne. Avec la loi sur l'immigration, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le « cadre minimum de dispositifs d'intégration de l'Etat a vu le jour » pour la première fois en Allemagne, afin d'encourager la participation sociale des immigrés. Le cours d'intégration représente le noyau dur de ces dispositifs. Le cours d'intégration comprend un cours de langue et un cours dit d'orientation et compte en tout 700 heures. Dans les cours d'orientation, 100 heures sont consacrées avant tout à la transmission de

valeurs ; avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'intégration le 6 août 2016, c'était 60 heures. À cela s'ajoutent dans les autres heures de cours de langue des exemples choisis du quotidien.

### Intervention de Monsieur Pierre Henry, directeur général de l'association France terre d'asile



Il y a un incontestable paradoxe à interroger en 2018, les modèles d'accueil Allemand et Français quand le régime d'asile européen commun défini principalement par cinq textes et règlements est censé depuis 1999 et le sommet de Tempéré, définir la norme commune dans les 27 pays de l'Union.

Trois directives, procédure, qualification, accueil viennent en effet border les garanties quant aux conditions de l'entretien du demandeur d'asile, précisant les raisons pour lesquelles une protection est accordée, définissant les conditions matérielles d'accueil ou encore précisant dans l'ensemble de l'UE – le droit à un entretien individuel – le droit au recours – l'accès à l'aide juridictionnelle. Mais cela ne garantit pas une même approche de l'effectivité des droits par exemple dans la définition de la durée de recours ou encore de la durée de rétention fort différente entre deux pays.

Le règlement Dublin dit de responsabilité, le mal nommé, couplé à Eurodac est censé, lui, par un système de détection précoce, c'est du moins ce que nous disent les textes de présentation de la commission, prévenir les crises.

Sur le papier donc, nous avons un corpus de textes qui fonctionnent et qui s'emboîtent parfaitement mais du papier aux terrains de l'UE il en va tout autrement. La crise de solidarité qui sévit en Europe depuis 2015 l'a suffisamment démontré sans qu'il soit besoin de s'y attarder outre mesure. L'heure est à la défiance entre les 27 États membres et au



raidissement national. Le dernier épisode connu des relations franco-italiennes vient tristement illustrer ce propos.

C'est dans ce contexte que le 5 septembre dernier le président de la République a dans son adresse aux préfets de la République défini la feuille de route : « Le texte de loi à venir, je souhaite qu'il ait un objectif simple : que le modèle français se rapproche du modèle allemand. ». Le modèle allemand donc de préférence à l'introuvable modèle européen.

À dire vrai, cette injonction a suscité des sentiments contrastés chez les partisans et les détracteurs d'Angela Merkel comme du président de la République de ce côté-ci du Rhin. L'Allemagne n'est-il pas ce pays où la chancelière s'exclame « wir schaffen das » en 2015. Là où l'Allemagne enregistre en 2015 et 2016, 1 166 000 demandeurs d'asile, accordant le statut et la protection subsidiaire à 59 % d'entre eux principalement des ressortissants syriens, afghans et irakiens sans jamais laisser quiconque à la rue, nous éprouvons nous autres français, les plus grandes peines à accueillir pour les deux mêmes années 160 435 demandeurs d'asile en provenance principalement du Soudan, de Syrie, d'Afghanistan, du Kosovo et d'Haïti en nous débattant dans des évacuations répétitives sur les trottoirs de nos grandes villes et en étant aux prises avec l'un des plus grands bidonvilles d'Europe. À juste raison, l'honnête homme se dit alors qu'il y a sans doute outre-Rhin un modèle vertueux dont il convient de s'inspirer. Mais l'honnête homme est aussi curieux et attentif et s'interroge à juste titre sur le système qui prévaut alors en Bavière et qui sous couvert de « centres d'accueil spéciaux » obligeait les demandeurs d'asile en procédure accélérée à rester en leur sein tout au long de la procédure. Aujourd'hui l'accord de coalition SPD-CSU prévoit l'extension de ce modèle dit « Bamberg » à toute l'Allemagne en créant des centres Anker-Zentren (centres d'arrivée, de décision et d'expulsion) où la liberté d'aller et venir des demandeurs d'asile serait pour le moins limitée.

Dès lors entre ces deux figures, l'hébergement pour tous et l'enfermement pour chacun, quelles sont les différences majeures entre les politiques d'accueil des deman-

deurs d'asile et des migrants en France et en Allemagne tout au long de leur parcours ?

Je voudrais vous en citer six, aborder un problème commun que nous ne savons ni l'un ni l'autre traiter qui est celui de la maîtrise des mouvements secondaires et de Dublin et relever une acceptation partagée de la légitimité de la distinction asile – immigration :

La première différence entre nos deux systèmes d'accueil réside dans la dé-corrélation qui existe en France entre l'accès à la procédure et l'accès à l'hébergement là où ces deux questions sont parfaitement liées en Allemagne ;

La deuxième différence est déterminée par des modèles de gouvernance assez opposés en France et en Allemagne ;

La troisième différence entre l'Allemagne et la France repose sur des modèles d'hébergements différents. Le plus souvent hébergements collectifs de grande capacité dans un cas avec possibilité d'assignation à résidence contre hébergements en logements éclatés dans l'autre couplé à une liberté de circulation totale de l'usager ;

La quatrième différence importante repose sur des taux de reconnaissance présentant des écarts sensibles entre nos deux pays ;

Cinquième différence : la politique de renvois et de placement en rétention diverge assez nettement entre nos deux pays ;

Enfin sixième différence il existe une politique publique d'intégration en Allemagne qui n'existe pas ou très peu en France.

Revenons rapidement sur chacun de ces éléments de différenciation :

Sur la dé-corrélation :

La norme européenne a bien fixé à trois ou à dix jours le délai d'enregistrement d'une demande d'asile mais dans les faits ce sont d'interminables délais pour le demandeur qui doit d'abord passer par une plateforme souvent associative avant d'accéder au guichet unique de la préfecture qui lui permettra de déposer son dossier à l'Ofpra et de formuler une demande d'hébergement à l'Ofii.

Mais la réponse sera aléatoire. L'objectif financier du BOP 303, inscrit en loi de finance, indique en 2016 que le dispositif national d'accueil ne pouvait recevoir que 46 % des demandeurs d'asile. La prévision de couverture est de 57% en 2017 et de 82% pour 2020. Par opposition, en Allemagne, procédure et accès à l'hébergement sont pleinement corrélés. Tous les demandeurs sont hébergés et les bureaux de la BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, soit L'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés) sont affiliés aux centres d'hébergement dans chaque Länder. La politique d'accueil de l'Allemagne a été réformée en 2015 pour mettre en place des centres intégrés ou « centres d'arrivée » prenant en charge l'enregistrement de la demande, la vérification d'identité, la rencontre avec les services publics, l'instruction de la demande et l'hébergement.

Deuxième différence essentielle : la gouvernance. En Allemagne, les responsabilités entre Länder et Etat fédéral sont délimitées :

La Constitution prévoit que les Länder ont la responsabilité de l'accueil et de la gestion de la prise en charge des demandeurs d'asile, y compris au niveau financier. L'hébergement et la gestion des conditions matérielles d'accueil peuvent ensuite être délégués par les Länder aux autorités locales. La BAMF est quant à elle responsable de la procédure d'asile. Le Ministère de l'intérieur assure une coordination globale de la politique d'asile. Les arrivées exceptionnelles de 2015 ont fait évoluer la situation, avec une nécessité de coordination étroite entre l'Etat fédéral et les Länder et parfois entre les Länder eux-mêmes. En pratique, soit le demandeur se présente directement à un centre de premier accueil, soit c'est une autre autorité (police, BAMF, etc) qui après le pré-enregistrement l'y dirige sans délai. Ces centres collectifs sont à la charge des Länder. Un accord signé entre la BAMF et le Land définit leurs rôles respectifs : la BAMF est censée fournir le personnel et le matériel nécessaire à l'évaluation des demandes d'asile, dans ses branches régionales, mais cette responsabilité peut incomber au Land, dépendant de l'accord signé. La loi impose aux Länder une obligation de fournir un hébergement à tous les demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile

sont ensuite répartis en fonction de leur nationalité et d'une clé de répartition calculée annuellement par la Commission fédérale des Länder. Pour gérer la situation exceptionnelle de 2015-2017, de nombreux niveaux de coordination ont été mis en place, avec une mobilisation à tous les niveaux. L'Etat fédéral a aussi assuré une aide financière exceptionnelle, et non négligeable, aux Länder pour les aider dans leur obligation d'accueil (21.7 milliards en 2016, 21.3 milliards en 2017).

Par opposition, en France, la politique d'asile est mise en mouvement par différents acteurs : préfetures, Ofpra, Ofii, acteurs associatifs qui agissent sur délégation de l'Etat, CNDA, avec une implication très faible sauf exception des collectivités locales qui n'ont pas de compétences propres sur ces sujets.

Le rapport d'Aurélien Taché s'inspirant notamment du modèle Allemand propose de fusionner l'Ofpra et l'Ofii sous couvert d'une agence unique. C'est un débat intéressant qui résonne en écho aux déclarations du DG de l'Ofpra Pascal Brice affirmant récemment qu'il fallait très vite construire un Ofpra européen et indépendant. Ces débats là ne se mènent pas. Je suis persuadé qu'ils s'imposeront rapidement à nous.

La troisième différence importante entre la France et l'Allemagne réside dans le modèle de structures pivot du dispositif national d'accueil qui définit d'une certaine manière l'acceptabilité du déploiement sur le territoire des demandeurs/réfugiés et la mobilisation de la société.

Les centres de premier accueil sont majoritairement d'anciennes casernes réaménagées, parfois constitués de préfabriqués (Algeco). Le centre de Bamberg, en Bavière, peut accueillir jusqu'à 3400 personnes. Les conditions de vie dans les centres de premier accueil (ainsi que dans les centres d'hébergement collectif) varient substantiellement entre les Länder : les grands centres d'hébergement collectif ont été critiqués par des organisations, notamment, dû au non-respect de l'intimité des demandeurs, à la faible qualité de la nourriture, au manque d'espaces séparés pour les enfants et de personnels pouvant apporter une aide administrative et juridique.

En 2015, pour faire face au nombre inédit de primo-arrivants, des centres d'hébergement d'urgence ont été ouverts (gymnases, entrepôts, préfabriqués, bureaux, tentes). Par exemple, l'aéroport désaffecté de Tempelhof à Berlin a accueilli, entre 2015 et 2017, jusqu'à 2 500 personnes dans des conditions précaires.

En 2016, 3500 attaques ont été perpétrées contre des réfugiés et demandeurs d'asile, soit environ 10 attaques par jour. 988 de ces attaques visaient des centres d'hébergement, incluant des incendies criminels.

En France nous n'avons rien eu de comparable et c'est heureux, ce qui ne veut pas dire qu'il ne s'est rien passé. Le modèle du centre d'accueil pour demandeurs d'asile, dans l'immense majorité des cas en logements éclatés et dispersés dans la ville, avec des garanties juridiques pour l'hébergé, une qualité d'accompagnement y est certainement pour beaucoup. Nous devons préserver cela.

Quatrième différence : le taux de reconnaissance. Le nombre de personnes accueillies. Le taux de reconnaissance global des demandes d'asile était plus de deux fois plus élevé en Allemagne qu'en France en 2016 : 68% et 33% respectivement. En gardant en tête que l'Allemagne a accueilli plus de 7 fois le nombre de demandeurs d'asiles accueilli en France en 2015-2016.

Ainsi, en 2016, l'Allemagne a accordé le bénéfice de la protection internationale à 445 210 personnes, pour seulement 35 170 en France.

Le taux de reconnaissance pour les syriens et irakiens est similaire en France et Allemagne. Il est de 20 point de pourcentage plus élevée en France pour les afghans mais de 50 points de pourcentage plus faible en France pour les érythréens. Je peux émettre des hypothèses sur ces divergences, mais elles montrent la difficile harmonisation entre Etats européens et sa nécessité par exemple sur le cas afghan ou il semble que notre jurisprudence soit plus sévère qu'en Allemagne sur l'appréciation de l'état de sureté régnant dans les provinces de ce pays.

Cinquième différence : la politique des renvois et du placement en rétention diverge entre la France et l'Allemagne. Le contraste est fort entre les deux pays : l'Allemagne a procédé à 3 fois plus de renvois forcés que la France en 2016 alors que la France a placé 10 fois plus de personnes en centres de rétention.

À la différence de la France, Etat fédéral oblige, la rétention et les éloignements sont placés sous la responsabilité des Länder et l'Allemagne utilise davantage les alternatives à la rétention pour procéder à l'éloignement forcé des personnes (comme la confiscation du passeport, des obligations de pointage ou restrictions de résidence etc.). En général les éloignements ont lieu très rapidement après l'interpellation et donc, sans passage par des centres de rétention. En effet, l'Allemagne dispose d'une capacité en centre de rétention 4 fois moins importante que celle de la France et a effectué en 2016 presque 3 fois plus de renvois forcés que la France. Le nombre de retours volontaires après une OQTF correspond à 71 % de l'ensemble des décisions de renvois en Allemagne, alors qu'il n'en constitue que 34 %. Le montant et le volume d'aide aux retours distribuée par nos amis allemands expliquant peut-être cela.

Enfin, la sixième différence s'illustre dans les politiques d'intégration des réfugiés. La loi sur l'intégration a été votée en 2016. L'Allemagne a dépensé près de 22 milliards d'euros la même année servant aussi bien à l'accueil des nouveaux arrivants qu'à l'accompagnement de ceux qui étaient déjà sur le territoire.

La plus importante partie de cette somme - 9,3 milliards d'euros - a été versée par l'État aux Länder et villes pour organiser les centres d'accueil et apporter les soins de première nécessité aux nouveaux arrivants. Pour mémoire le budget asile de la France s'établit pour 2018 à 1,3 milliards et le budget intégration à 58 millions d'euros en y incluant le volet linguistique. Nous sommes à la peine sur tous les volets de cette politique d'intégration et il ne faudra pas s'étonner des déficits d'intégration qui ne manqueront d'être constatés tout au long de cette année avec une embolisation des dispositifs d'urgence par les réfugiés. Pour mémoire nous

avons à relever le défi de l'autonomisation de 80 000 personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

Le « *wir schaffen das* » d'Angela Merkel ne s'arrête pas à l'obtention du statut mais pense l'intégration des réfugiés. Une politique d'intégration non sans contrainte. Les réfugiés doivent rester trois ans dans la région où ils ont été assignés au cours de leur procédure d'asile. Cette restriction peut être levée lorsqu'ils trouvent un emploi, intègrent le système éducatif ou ont des membres de la famille proche dans une autre partie de l'Allemagne. La loi sur l'intégration permet également aux administrations régionales de voter des décrets-lois renforçant les restrictions portant sur le libre choix de la résidence dans chaque Land. À ma connaissance quatre administrations régionales sur seize ont utilisées ces possibilités depuis février 2017.

Le rapport d'Aurélien Taché est une excellente contribution avec 72 mesures dont le coût s'élève à 607 milliards d'euros dont on ne trouve pour l'instant, Messieurs et Mesdames les parlementaires, aucune trace en loi de finances. Le travail est pourtant immense : apprentissage de la langue, accès au marché du travail, reconnaissance des diplômes, évaluation des compétences,...

Cinq textes communs, six différences autour du premier accueil, de la gouvernance, du modèle de structures, du taux de reconnaissance, de la politique de renvois et de l'intégration et au moins un problème commun qui réside dans le traitement des mouvements secondaires au sein de l'Union. L'Allemagne comme la France échouant à quelques pourcentages près à appliquer Dublin. Il y a là un enjeu vital ; pour l'avenir d'un régime européen commun.

Pour conclure : Il est possible au sein de l'Union européenne d'opérer une distinction qui est de droit, entre demandeurs d'asile et migrants en traitant chacun dans la dignité dès son arrivée sur le sol français. Il y a sans aucun doute dans les modèles allemands et français, un modèle européen à promouvoir en prenant évidemment le meilleur des pratiques utilisées dans chaque pays. Mais cela suppose que pour une fois, l'approche de l'harmonisation se fasse par le haut, et que

notre fascination pour le modèle du voisin ne porte pas sur ses pratiques les plus contestables.

### Transition de Monsieur Jean-Baptiste François

J'ai pour souvenir que l'Allemagne tient chaque année le grenelle de l'Accueil, un lieu de débat et de décision où les églises, les associations, tous les acteurs de la société civile ainsi que les établissements publics se réunissent afin de parler de l'accueil des demandeurs d'asile, des réfugiés, etc. À cette occasion, les associations se proposent en fonction de leurs moyens et disent chacune ce qu'elles peuvent apporter. La France l'a fait mais elle ne l'a fait qu'une seule fois. On idéalise le *Wir schaffen das* mais les choses changent en Allemagne. J'en observe de près ces changements avec notamment le nouveau ministère de l'intérieur et de la Heimat, le droit au regroupement familial actuellement gelé. J'en décris l'évolution de l'accueil et la dynamique de l'accueil au sein de la population allemande.

## Présentation de Monsieur Jens Althoff, directeur de la Fondation Heinrich Böll France



Tout d'abord, Merci beaucoup à Pierre Henry et Thierry Le Roy et à toute l'équipe de France Terre d'Asile pour cette idée et cette belle coopération. Et merci beaucoup à Monsieur le député Jacques Maire d'avoir rendu possible la tenue de cette conférence aujourd'hui ici et de la parrainer.

C'est toujours quelque chose de particulier pour un allemand d'échanger sur la politique d'asile en France, à Paris. Car il ne faut pas oublier à quel point la France, et spécialement Paris, était pendant des siècles une terre d'asile, pour, entre autres, des réfugiés politiques allemands, écrivains et intellectuels importants, dont elle a souvent sauvé la vie. Parmi eux : Heinrich Heine, Karl Marx, puis plus tard Heinrich Mann, Walter Benjamin, Anna Seghers, Joseph Roth ou Erich Maria Remarque, pour citer seulement quelques exemples. Erich Maria Remarque a très bien décrit cette situation d'exil à Paris dans son roman « Arc de Triomphe ».

Il me semble que cet échange franco-allemand sur la politique d'asile et d'immigration est aujourd'hui particulièrement important et même urgent. Car ces questions sont au cœur de l'actualité et au cœur du débat politique en France comme en Allemagne. La Chancelière Angela Merkel l'a souligné, lors de sa première visite à Paris le 16 avril après avoir été enfin réélue par le parlement pour son quatrième mandat. Elle a déclaré, je cite : « Nous devons absolument obtenir des résultats sur une politique d'asile commune ». Le Président de la République Emmanuel Macron et la Chancelière entendent y arriver d'ici la tenue du conseil européen fin juin à Bruxelles.

Les débats sur la politique d'asile et la politique des réfugiés en France et en Allemagne doivent donc être regardés dans ce contexte. Je vais vous présenter en trois points quelques idées sur la situation en Allemagne en matière de politique d'asile et d'immigration et sur la nécessité d'une approche européenne ainsi que sur les possibilités de la concrétiser.

### 1 - Premièrement : Quelles leçons tirer de l'expérience allemande avec l'accueil de plus d'un million de réfugiés en 2015 et 2016 ?

Tout d'abord, il faut rappeler que c'était et que c'est encore un grand défi d'accueillir un si grand nombre de réfugiés en si peu de temps. Mais l'exemple allemand montre qu'il est tout à fait possible d'accueillir autant de réfugiés dans des conditions dignes, sans qu'il y ait des campements dans la rue et dans les forêts. Angela Merkel avait dit : « Nous y arriverons. » Une phrase qui a été très commentée et critiquée jusqu'à aujourd'hui, mais en fin du compte, on peut dire qu'elle n'avait pas tort.

Notre fondation a installé en 2016 une commission inter-paritaire d'experts et d'acteurs politiques, incluant des maires, sur les expériences d'accueil en Allemagne depuis 2015. Petra Bendel a aussi fait partie de cette commission, qui a publié en novembre 2017 le rapport « Perspectives pour une politique des réfugiés et d'immigration durable et tournée vers le futur ».

Quels sont les principaux résultats qui ressortent de ce rapport ? Qu'est-ce qui a fonctionné dans l'approche allemande ?

Tout d'abord, l'approche décentralisée : le fait que ce sont les régions et surtout les villes qui décident sur le terrain comment accueillir les réfugiés dans les meilleures conditions possibles. Il y a certes eu des problèmes de cohérence et de coopération entre les différents niveaux de l'Etat et l'approche est différente selon le type de majorité qui gouverne au niveau régional, c'est-à-dire dans le Land, mais globalement cette approche décentralisée a bien fonctionné.

Autre point clé : l'implication de la société civile et la coopération entre les collectivi-

tés territoriales et ces acteurs (y compris les acteurs économiques). Donc une approche qui s'appuie sur une stratégie de coopération entre acteurs étatiques et acteurs de la société civile, notamment des associations, des organisations caritatives ainsi que beaucoup de clubs sportifs, notamment de clubs de football.

D'ailleurs, un grand mouvement citoyen s'est formé pour soutenir l'accueil des migrants. Le journal *Der Spiegel* a comptabilisé 15 000 initiatives citoyennes qui se sont engagées dans l'accueil des réfugiés de 2015 à 2016.

Deux autres points sont aussi importants : premièrement une nouvelle loi permet depuis octobre 2015 que les demandeurs d'asile et les réfugiés qui ont « une perspective de rester » (*Bleibeperspektive*) participent à des cours de langue et d'orientation.

Ces cours contiennent 600 heures de cours de langue et 100 heures de cours d'orientation sur le système allemand, sa culture et ses valeurs.

Cette loi permet aussi aux réfugiés ayant « une perspective de rester » d'avoir accès aux formations et au marché de travail après seulement trois mois.

L'apprentissage de la langue et un cours d'orientation sur la culture et les valeurs du pays d'accueil sont des éléments clés pour l'intégration en Allemagne.

Les expériences et les exemples montrent qu'une approche d'accueil et d'intégration fonctionne et porte ces fruits et qu'une approche d'exclusion, de séparation et de répression peut plutôt créer des problèmes supplémentaires sur le terrain.

## 2 - Deuxièmement : Le nouveau gouvernement et la situation politique actuelle en Allemagne.

Une situation comme celle de l'Allemagne en 2016 et 2017 est néanmoins favorable pour le discours et le *framing*, l'interprétation « anti-immigration » de l'extrême droite – avec des conséquences fortes pour le paysage politique allemand.

Il y a eu de nombreuses discussions autour des événements à Cologne, Würzburg, Ans-

bach, Berlin et récemment dans la ville de Kandel.

Des débats qui ont surtout été instrumentalisés par les mouvements d'extrême droite et notamment l'Alternative pour l'Allemagne (AfD), qui est entrée pour la première fois au parlement allemand en septembre l'année dernière.

(Depuis 2015, L'AfD est entrée dans 14 des 16 parlements régionaux et en septembre dernier au Parlement national, le Bundestag, avec 12,6 % des voix - la montée de cette force d'extrême droite avait toutefois déjà commencé avant les développements de 2015 et 2016.)

Un clivage important s'est formé entre les deux partis conservateurs : la CDU d'Angela Merkel, qui ne reprend pas le discours et la stratégie de l'extrême droite, et le CSU de Horst Seehofer, le parti conservateur bavarois, qui mène la stratégie de reprendre des éléments de discours et certaines idées de l'extrême droite – et qui a demandé un plafond fixé à 200 000 immigrés par an. L'idole de la CSU est le nouveau chancelier autrichien Sebastian Kurz allié au parti d'extrême droite FPÖ, et son discours anti-immigration. Le discours sur l'immigration a changé en Allemagne depuis 2015, et cela avait déjà commencé avant. Il s'est beaucoup droitisé, ce qui a entraîné des débats, y compris parmi les sociaux-démocrates et au sein du parti de gauche Die Linke sur les positions sur l'immigration.

Les résultats des négociations entre les sociaux-démocrates et les conservateurs dans le contrat de coalition, qui est la base pour le gouvernement actuel, ont été par la suite fortement influencés par la CSU.

Cependant, il n'y a pas une ligne claire parmi le gouvernement. Il y a comme compromis une fourchette souple qui est fixée pour le nombre maximum de migrants accueillis :

« Nous constatons qu'au vu des développements des dernières années, le nombre moyen des migrations ne devrait pas dépasser 180 000 à 220 000 personnes par an ».

Par contre le contrat de coalition dit aus-

si très clairement que le droit d'asile et les obligations qui résultent de la convention de Genève ne seront pas modifiés.

C'est donc un plafond purement symbolique qui n'a pas des conséquences juridiques.

La grande coalition (« Groko ») veut établir des centres d'accueil, des centres spéciaux, des Ankerzentren, pour les réfugiés, où l'accueil, la décision sur la demande d'asile - la répartition dans les régions et communes ou le rapatriement - sont pris en charge et effectués. La durée de séjour dans ces centres ne doit pas dépasser 18 mois, et pour les familles avec des enfants, elle ne doit pas dépasser 6 mois.

Ce projet est très contesté en Allemagne, surtout au niveau de beaucoup des Länder. Pour le regroupement familial des réfugiés, le compromis porte sur un nombre de 1000 personnes « plus certains cas exceptionnels à partir du 1 août » – c'était un compromis très difficile à atteindre.

Le nouveau gouvernement veut aussi déclarer la région du Maghreb, la Tunisie, l'Algérie et le Maroc, comme des « pays tiers sûr ».

C'est la base pour le nouveau gouvernement, mais c'est Horst Seehofer, président du CSU, qui est maintenant le nouveau ministre de l'intérieur – et aussi pour la Heimat d'ailleurs, pour laquelle il n'y a pas de mot en français. On pourrait dire « pour la patrie » / pour le « chez soi ». Cela fait penser un peu au Ministère de l'immigration et de l'identité nationale voulu par Nicolas Sarkozy en 2007.

Il a commencé dès le début avec une ligne dure, en disant que l'islam ne faisait pas partie de l'Allemagne – malgré le fait qu'il y a 4,5 millions de musulmans qui vivent aujourd'hui en Allemagne.

Il a aussi déclaré qu'il veut accélérer le renvoi des immigrés qui n'ont pas obtenu un statut pour pouvoir rester en Allemagne et qu'il veut encore limiter le compromis sur le regroupement familial.

Il a aussi annoncé, qu'il veut rapidement lancer un « centre d'ancrage » pilote.

Cependant, en Allemagne le gouvernement fédéral a besoin d'une décision de la deuxième chambre, le Bundesrat, pour pouvoir établir ces centres partout sur le territoire, et pour introduire des nouveaux pays tiers dans la liste des pays dits « sûrs » – et la grande coalition n'a pas la majorité au sein du Bundesrat.

Il semble que le nouveau ministre de l'intérieur Horst Seehofer poursuit avant tout une stratégie de campagne électorale pour la Bavière, car il y a des élections en octobre et les sondages montrent que la CSU va avoir du mal à y défendre sa majorité.

### **3 - Enfin, le dernier et troisième point, c'est que la France et l'Allemagne devrait être un moteur maintenant pour une approche européenne en matière de la politique d'asile.**

En Europe, avec le système d'actuel de Dublin, il y a actuellement une logique qui consiste à vouloir renvoyer les responsabilités pour l'accueil des réfugiés vers les pays voisins.

Nous avons vu en Italie lors des dernières élections les conséquences de ce manque de responsabilité européenne commune autour de cette question.

Il y a quand même des signes assez clairs que ce cercle vicieux et la façon dont il peut nourrir les forces anti-européennes pourrait tuer le projet européen à petit feu.

Une approche européenne est donc d'une grande nécessité.

Emmanuel Macron a demandé un Office européen de l'asile dans son discours à la Sorbonne. En plus, il a demandé, je cite : « Que l'on finance de manière solidaire un large programme de formation et d'intégration pour les réfugiés, car faire une place aux réfugiés qui ont risqué leur vie, chez eux et sur leur chemin, c'est notre devoir commun d'Européen et nous ne devons pas le perdre de vue. »

Et le contrat de coalition du nouveau gouvernement en Allemagne demande aussi une approche commune européenne, qui serait

tout d'abord orienté vers une répartition solidaire des réfugiés en Europe.

Par contre ce contrat de coalition souligne aussi le principe du premier pays d'entrée du système Dublin – ce qui est très clairement un des problèmes majeurs de ce système Dublin.

Il faudrait maintenant que le couple franco-allemand fonctionne comme moteur pour faire avancer cette approche commune, une approche de solidarité, dans le cadre des droits et des obligations européennes.

Et pourquoi ne pas oser une approche d'une Europe à plusieurs vitesses, et avancer avec un certain nombre de pays ? Il semble que des pays comme la Pologne ou la Hongrie n'auraient pas de problème avec une telle solution.

En ce moment, particulièrement, il y a une fenêtre d'opportunité : il faudrait que le président Macron et la chancelière Merkel utilisent cette possibilité – et qu'ils avancent vraiment, par exemple lors du Conseil des ministres franco-allemand qui est prévu sur le sujet avant le conseil européen fin juin à Bruxelles.

## Transition de Monsieur Jean-Baptiste François

La transition est toute faite pour Monsieur Thierry Le Roy, il y aurait-il un « alignement des planètes » pour un modèle franco-allemand ? Avec notamment la présidence autrichienne à la Commission européenne, cela représente-il une fenêtre d'opportunités ?



## Intervention de Monsieur Thierry Le Roy, président de l'association France terre d'asile



Plus qu'une synthèse des interventions, si riches, de notre table ronde, je voudrais rappeler ce que nous avons voulu avec cette rencontre.

**1.** L'origine de cette rencontre est une tribune de Jacques Maire dans le Monde du 2 février, où, avec d'autres, il réclamait une approche globale de la politique migratoire, refusant de faire des taux de reconduite à la frontière la clé de voute de la réforme. C'était le moment, en France, des premières réactions à ce qu'on savait du projet de loi du gouvernement. Nous, à France Terre d'Asile, et quelques autres, trouvons ce projet de loi déséquilibré, loin de laisser indemne le droit d'asile que nous défendons.

Jacques Maire voyait peu ce dernier aspect. Mais il insistait sur le besoin d'une politique globale : à la fois française et européenne, couvrant les questions de l'accès au territoire aussi bien que l'intégration, les pays tiers aussi bien que les pays d'accueil ou de transit.

**2.** Nous avons partagé ce désir d'élargir l'angle d'analyse, et ensemble nous avons voulu, au moment où le Parlement français s'apprête à débattre de ce projet de loi, le situer dans son contexte européen, qui reste le non-dit de ce projet.

Non-dit, parce qu'en présentant son projet, le gouvernement ne dit rien de la négociation européenne en cours d'un nouveau « paquet Asile », commencée par les propositions de la Commission en 2016, engagée dans les instances du Conseil et sur lequel le Parlement européen a déjà pris nettement des positions,

le tout avec pour horizon très rapproché des compromis possibles lors du Sommet UE de juin prochain. Le gouvernement ne dit rien de ses positions dans cette négociation, pas même de ses objectifs de négociation, alors que sur bien des points, les règlements européens en préparation conditionnent ce que pourra faire la loi française.

C'est le paradoxe : le droit de l'asile, voire de l'immigration, est très largement devenu européen ; tandis que la gestion politique de la question des réfugiés reste nationale (voyez les dernières élections allemande et italienne) ; d'où l'extrême tension entre le droit et son application (aux frontières, extérieure et intérieures ; dans l'accueil des demandeurs d'asile ; dans la reconnaissance des réfugiés, selon les nationalités d'origine).

C'est le cas aujourd'hui dans bien des pays européens, c'est vrai de l'Allemagne avec le « contrat de coalition », comme en France à l'occasion de ce projet de loi. Et je ne parle pas des intentions qu'on prête, officiellement, aux présidences en exercice de l'UE.

**3.** C'est pourquoi nous avons voulu, par cette rencontre franco-allemande, préparée par FTDA et la fondation Heinrich Böll, confronter deux politiques nationales (politiques d'accueil des réfugiés au sens large) qui jouent un rôle important en Europe, ne serait-ce que par le nombre (certes, encore très inégal) des demandeurs d'asile et de réfugiés accueillis. Pour voir où ça converge, et où ça coince.

De ce qui en a été dit au cours de cette table ronde, je retiens bien-sûr la mise en perspective historique faite par Jens Althof pour l'Allemagne (pays d'immigration plus récente que la France, mais avec une expérience des réfugiés ; le « wir schaffen das » de 2015, qui a été suivi alors très largement, dans toute la société civile ; le reflux actuel). Et, dans la perspective comparative qui est la nôtre aujourd'hui, je retiens notamment :

- que le système est, à la fois, moins et plus unifié du côté allemand, même si le bureau fédéral, la BAMF, réunit ce qui se répartit en France entre OFPRA et guichets des préfectures. Ce sont les länder qui ont constitutionnellement la compétence pour

l'accueil, l'hébergement, l'intégration. D'où des différences dans les conditions d'accueil, hébergement et autres conditions matérielles, entre länder (et des différences même dans les taux de reconnaissance par la BAMF). Cependant cette compétence est cadrée par une loi fédérale, financée avec l'aide de fonds fédéraux, et organisée par une conférence nationale des länder ; ainsi, la charge de l'accueil est répartie nationalement, selon une clé de répartition contraignante ; avec la crise de 2015, cette planification s'est même sophistiquée, avec une classification des demandeurs d'asile par catégories ;

- que l'Allemagne est globalement plus généreuse sur ces conditions, qu'il s'agisse de l'aide financière ou de l'hébergement, depuis le premier accueil (avant même l'enregistrement) jusqu'à l'intégration. Les budgets de l'asile allemand et français sont sans rapport, et ce n'est pas dû seulement à la différence du nombre. Les capacités d'hébergement en Allemagne font que l'hébergement peut être directif, dans l'intérêt des demandeurs d'asile, dès le premier accueil, vers un hébergement qui existe et peut donc être garanti. Alors qu'en France, accueil et hébergement ne sont toujours pas corrélés, comme l'a souligné Pierre Henry, et nos CAES nous commençons seulement d'y venir. Hébergement aussi pris en charge en appartements privés locatifs aussi bien qu'en collectifs (peut-être moins aisément acceptables par la société que notre modèle de l'hébergement éclaté, celui des CADA de FTDA). Hébergements garantis même lorsqu'une infraction aux règles entraîne la suspension des aides. En revanche, l'accès inconditionnel aux soins, et même à l'école pour les enfants est contesté (cf. la bataille de ProAsyl contre le land de Bavière) ;

- que l'hébergement est ainsi garanti, mais directif. L'assignation à résidence est très générale, dans la ville ou le Kreiss où le demandeur d'asile est hébergé, selon une tradition allemande ancienne pour l'accueil des étrangers (on n'aime pas la mobilité des étrangers sur le territoire. On retrouve cette position allemande dans la négociation en cours de Dublin IV. Je pense cependant à la réaction contraire de Goethe, au rôle du théâtre itinérant dans l'apprentissage de Wilhelm Meister) ;

- que, comme l'a aussi souligné Jens Althof, les relations entre collectivités publiques responsables (souvent les municipalités) et ONG sont marquées par des relations de coopération, et non de confrontation comme souvent en France (je confirme : j'ai vu cela notamment à Briançon) ;

- que les mesures d'éloignement et de transfert (Dublin) sont plus expéditives qu'en France (ce qui fait que l'usage de la rétention, et le nombre de centres de rétention, y sont moindres). Mais l'aide au retour volontaire a sa place.

**4.** Que pouvons-nous tirer de ces comparaisons ?

Nous pouvons peut-être mieux comprendre certaines des préoccupations qui guident chacun de nos gouvernements dans la négociation européenne du moment : l'hostilité allemande aux mouvements secondaires et le soutien apporté à tout ce qui donnerait à l'accueil en Europe un caractère plus directif ; ou l'obsession française, très présente dans le projet de loi, d'obtenir plus d'effectivité des mesures d'éloignement comme des transferts des demandeurs d'asile vers les pays de première entrée, si irréaliste que soit l'objectif.

Nous voyons, surtout, que l'accord sur les termes d'un compromis européen est nécessaire. Car nul ne saurait dire ce que serait une renationalisation des politiques de l'asile.

Je voudrais insister ici sur deux exemples importants pour la sauvegarde d'un droit d'asile effectif, l'un, la question de Dublin, parce qu'elle surdétermine la réalité de la politique de premier accueil, l'autre, la question du « pays tiers sûr », parce que les pays tiers sont devenus le sujet prioritaire de nos politiques de l'asile :

- Nous connaissons tous l'équation de la réforme du règlement Dublin. L'état des négociations européennes sur Dublin IV est alarmant, tant les positions actuelles sont éloignées, entre Etats membres comme entre le Parlement européen et le Conseil ; l'issue de cette négociation interminable reste pourtant incertaine, dominée par la recherche d'un consensus que les traités n'imposent pas (on ne veut pas imposer une majorité qualifiée contre les pays dits

de Visegrad). On peut concevoir le rôle d'une position commune Allemagne-France, basée sur l'expérience de la solidarité entre Etats membres et le refus des mouvements secondaires. Là-dessus, les intérêts français et allemands sont sans doute convergents. Ce qui n'est pas raisonnable, en revanche, c'est de continuer de vouloir bâtir une politique nationale sur l'application de Dublin III, comme fait le gouvernement français avec un projet de loi qui ignore la négociation européenne en cours. Je ne peux oublier l'inquiétude de Cecilia Wikström, rapporteure de Dublin IV au Parlement européen rencontrée à Bruxelles le 27 mars dernier, à propos du silence français sur ce sujet, si peu en phase avec l'orientation générale de la politique européenne de la France.

- Le « pays tiers sûr », notion qui pourrait cesser d'être optionnelle pour les Etats membres à l'issue de la négociation du « règlement procédures ». L'Allemagne, qui avait introduit cette option dans son droit interne, mesure la difficulté de trouver des pays tiers qui acceptent de traiter la demande d'asile à notre place, et pense surmonter cette difficulté avec une définition de plus en plus dégradée du « pays tiers sûr ». La France n'avait pas exercé cette option contraire à sa tradition d'interprétation de la Convention de Genève, mais paraît tentée (après s'être vantée, en décembre dernier d'y renoncer dans son projet de loi) de laisser inscrire dans le règlement européen l'application de la notion de « pays tiers sûr » par tous les Etats membres (le droit interne laissant cependant la faculté à l'Ofpra de préférer le rejet d'une demande d'asile au fond plutôt que sur le terrain de l'irrecevabilité pour « pays tiers sûr »). Au moment où se développe une politique commune (HCR, UE, Etats membres) en direction des pays tiers pour l'accueil des réfugiés, à laquelle comme Jacques Maire nous accordons du prix, nous voyons bien le risque, avec une définition du pays tiers sûr dégradée par la recherche d'un compromis, d'un signal européen négatif pour le droit d'asile et sa substance. Mieux vaut une position commune qui y renonce, et une position explicite du gouvernement français en ce sens.

Jens Althoff doit ruiner le droit d'asile. En revanche, l'avenir du droit d'asile dépend beaucoup de la capacité qu'auront nos deux pays à résoudre ensemble ces questions majeures.

Le projet de loi n'est pas très loin, car le débat parlementaire peut être l'occasion de dire l'orientation européenne qu'on entend prendre. Si c'est le cas, notre rencontre n'aura pas été inutile.

À France terre d'asile, nous ne considérons pas que « l'accueil soudain d'un million de réfugiés », dont ont parlé Petra Bendel et

## > RÉACTIONS DES INTERVENANTS

### Apport de Madame Petra Bendel



Je suis étonnée de voir que l'Allemagne est toujours prise comme modèle. Il y a des points qu'il est nécessaire de repérer dans ce débat, quelques chiffres, où l'Allemagne a eu du succès, et que devons-nous encore faire. La politique d'intégration allemande a eu beaucoup de succès qu'il s'agisse de la prestation, de l'intégration, et de l'engagement des bénévoles au sein de la société civile.

Pour l'hébergement, certes, il n'y a eu personne à la rue mais les centres étaient provisoires et souvent dans des conditions indignes. Le mécanisme de répartition des Länder en fonction du PIB puis une répartition entre les communes peut être discuté, d'autant que les Länder interprètent la loi comme ils veulent. Ils peuvent obliger les personnes à habiter dans des hébergements collectifs plusieurs années (jusqu'à quatre ans). La durée maximum est celle qui est appliquée en Bavière. Donc en fonction de là où je suis en Allemagne, je dispose d'un hébergement différent. En Bavière, dans les centres de transit, d'expulsion, les procédures peuvent durer des années. Il est impossible d'envoyer les enfants à l'école pendant la procédure d'asile. En ce sens, il y a eu récemment une plainte de l'association Proasyl, car elle n'avait pas le droit d'entrer dans les centres pour donner des informations sur les procédures d'asile. Aussi, le modèle bavarois et les centres Anker envisagés n'est tout autre qu'une politique d'empêchement de l'intégration.

L'accès au marché du travail des jeunes est difficile car les emplois disponibles nécessitent des formations complexes (le système de formation dual allemand) qui souvent n'existent pas dans le pays d'origine.

Seulement 14 % des jeunes réfugiés sont intégrés au marché du travail. Mais l'on ne peut pas faire des programmes seulement pour les réfugiés, il faudrait que ces programmes soient ouverts à tous les demandeurs d'emplois par exemple.

De même la crise des réfugiés qu'a connu l'Allemagne nous a montré à quel point nous manquons de logements sociaux et ce même pour les Allemands. On a découvert à ce moment là que nous avons beaucoup de progrès à faire.

En ce qui concerne les obligations de résider dans une localité donnée, elles sont une violation du droit de libre circulation, d'aller et venir. Ces restrictions sont intelligentes si la promesse d'intégration est là où on peut trouver un travail.

Si on limite un droit, il faut une bonne raison et ce même pour le regroupement familial. C'est un sujet principal qui concerne 50 à 60 millions de personnes, le droit à une vie de famille est un droit de l'homme, un droit inscrit dans la Constitution allemande. Cela ne veut pas dire que c'est un droit opposable : il peut être limité. Ce droit est actuellement trop limité, les personnes venant de Syrie ayant obtenu la protection subsidiaire n'ont pas le droit au regroupement familial. Ces personnes aujourd'hui portent plainte devant les tribunaux administratifs allemands pour faire valoir ce droit qui existe pour les réfugiés. Le nouveau ministre allemand de l'Intérieur souhaite un droit au regroupement familial très restrictif.

En ce qui concerne la durée de la procédure : il nous faut réduire l'écart. Réduire l'ensemble de la procédure à trois mois car cette procédure est bien plus longue dans les cas complexes. Il y a des cas qui sont mis de côté où la décision est prise petit à petit. Mais, la BAMF procède actuellement à des réductions de personnel. L'objectif d'un délai de 3 mois pour toute la procédure d'asile est impossible avec du personnel qui n'a parfois bénéficié que de cinq semaines de formation. Nous avons réussi à accélérer la procédure mais qu'est ce que cela signifie quant à la qualité de la procédure lorsque les tribunaux administratifs, pleins à 300 %, doivent corriger les demandes d'asiles.

## > QUESTIONS/RÉPONSES



**1) Votre débat porte sur l'asile et l'immigration, vous n'avez pas beaucoup abordé ce dernier point : que deviennent les demandeurs d'asile lorsqu'ils sont déboutés ? Notamment ceux qui ne sont pas expulsables.**

**Réponse de Monsieur Pierre Henry :**

Après l'analyse du projet de loi, on voit que ce dernier est déséquilibré et aveugle. Le premier accueil n'a pas été pensé, on ne traite ni des instruments européens, ni de la relation avec le pays d'origine. Il y a une crise de confiance que l'on ne résoudra pas par l'allongement de la durée de rétention. Le mot totalement absent des politiques publiques actuelles est la « régularisation ». La régularisation des personnes présentes sur le territoire national qui ne sont ni régularisables ni expulsables. Leur situation pèse sur les finances publiques avec les hôtels sociaux, etc. Chaque année, les politiques de régularisation sont un vrai sujet puisqu'il s'agit de donner un statut à des personnes sans existence légales dont on sait qu'elles ne pourront pas être éloignées.

**2) La procédure de Kryster se base sur 4 critères, ceux qui ont 50 % de réussite de voir leur demande d'asile aboutir, ceux qui n'ont que 20 %, ceux de moins de 20 % et les Dublinés. Les droits qui découlent de ces critères sont différents. Que pensez-vous de la procédure de Kryster ? Est-elle conforme à la Convention de Genève et à la Directive européenne de 2013 ?**

**Réponse de Madame Petra Bendel :**

La classification se fait en fonction de la perspective pour les personnes de rester en

Allemagne. Depuis 2016, la coalition des Verts souhaite revenir sur ce critère. Le taux de protection est en augmentation pour ceux ayant plus de 50 % de chances de voir leur demande d'asile acceptée et dès leur arrivée ils ont accès aux cours d'intégration, au marché du travail, ils ont un soutien à l'emploi. L'objectif de cette procédure était d'agir plus vite. Mais pour les personnes dont la nationalité ne dépasse pas 20 % de taux de protection, ils ont moins de droits, et leur perspective de rester en Allemagne est réévaluée tous les six mois. Le problème particulier est celui de l'Afghanistan, dont la perspective d'obtenir la protection varie toujours entre plus ou moins 20 % et cela rend instable le devenir des demandeurs d'asile. C'est une classification qu'on ne peut plus comprendre, elle apporte une certitude et un accès aux mesures importantes mais aussi une grande injustice.

**3) La procédure d'asile dure environ sept mois en Allemagne mais y-a-t-il des procédures accélérées ?**

**Réponse de Madame Petra Bendel :**

Il existe une procédure accélérée à l'article 16 de la loi. Elle limite l'arrivée des personnes dont la demande d'asile est infondée. C'est une procédure qui est gérée à l'aéroport où les personnes restent dans des centres de transit pendant deux semaines. Cette procédure a été fortement critiquée notamment pour ce délai de deux semaines qui ne permet pas aux demandeurs d'avoir le temps de comprendre la procédure allemande. Le temps est trop court pour avoir un vrai droit de recours. Les personnes venant de pays tiers sûr comme le Sénégal ou le Ghana vont passer en procédure accélérée mais ils ont un droit d'audition individuel devant la BAMF.

**4) Comment fonctionne le modèle d'accueil ANKER ?**

**Réponse de Madame Petra Bendel :**

Pour le centre ANKER je ne sais pas trop, la Bavière sera le modèle. Comme le prévoit le contrat de coalition, il y aura un soutien et un conseil aux demandeurs d'asile. Il faut veiller à ce que les personnes aient les informations nécessaires.

### Apport de Monsieur Jens Althoff :

Heureusement l'Allemagne n'est pas encore la Bavière, même si le ministre de l'Intérieur vient de la Bavière. La décision de mettre en place des centres spéciaux passera par la deuxième chambre au Parlement ce qui signifie que les Länder doivent être d'accord. Il y a deux centres pilotes pour l'instant et c'est en discussion au Parlement.

Si la France doit s'inspirer du modèle allemand, elle doit s'inspirer du modèle de 2015-2016 pas celui de 2017. La tendance est dangereuse, il y a des pressions et des discours d'extrême droite qui donnent l'impression qu'il ne faille gérer la situation qu'au niveau national mais si on gère au niveau national, on augmente les problèmes, on crée un cercle vicieux. C'est pour cela que l'approche européenne est importante.

### Apport de Monsieur Jean-Baptiste François :

Il est important de noter que la liberté des régions peut aller à l'encontre d'une décision fédérale.

## > CONCLUSIONS FINALES

par Monsieur Thierry Le Roy

Il y a beaucoup de représentants d'associations dans la salle. Jens Althoff a mentionné tout à l'heure la relation de coopération qui existait en Allemagne entre les associations et les pouvoirs publics ce qui contrastait avec la situation en France qui reste une relation de confrontation.

Je suis allé à Briançon pour voir comment s'organise l'accueil des primo arrivants, j'ai pu constater les rapports de force entre les associations, la préfète, les maraudeurs considérés comme des passeurs avec une guerre de tranchée qui s'installe. Cette comparaison France-Allemagne sur ce point restera dans ma mémoire.

Crédits photographiques : France terre d'asile/Fondation Heinrich Böll France  
Conception graphique : Stéphane Bazin, bazinfo.com

