

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

UNE DIFFICILE CONVERGENCE : LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE DURANT LA CRISE DES RÉFUGIÉS

PAR

CLAIRE DEMESMAY (*)

Les politiques migratoire et d'asile telles qu'elles sont menées en Europe révèlent une tension intrinsèque que la crise des réfugiés a portée à son paroxysme. Il est largement reconnu que, dans une région aussi peu étendue que l'Union européenne (UE), de telles politiques ne peuvent être efficaces que si elles reposent sur une action commune, du moins concertée. Bien conscients de cette nécessité, les Européens tentent de développer depuis la fin des années 1990 un cadre d'action commun pour gérer les migrations et les demandes d'asile. En communautarisant la lutte contre l'immigration clandestine, l'asile et le contrôle aux frontières extérieures, le Traité d'Amsterdam (1997) a fait un premier pas important dans ce sens, qui a été poursuivi les années suivantes, en particulier avec le Traité de Lisbonne (2007), ci-après TFUE. Pourtant, les Etats-nations restent des acteurs-clefs de ces politiques. C'est en effet à eux que revient *in fine* le droit de « *fixer les volumes d'entrée des ressortissants [...] de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi [...]* » (TFUE, article 79), ainsi que de définir les règles pour l'accueil des réfugiés à l'intérieur des frontières nationales (1). Par conséquent, une action coordonnée de l'Union européenne (UE) n'est possible que si les Etats membres sont réellement prêts à élaborer une position commune. Les difficultés des Européens à faire preuve de cohérence et de solidarité, notamment depuis que la crise a atteint son apogée en 2015, montre bien les limites de l'exercice.

Pour aussi rodée et volontariste qu'elle soit, la coopération franco-allemande n'est pas épargnée par cette tension. Car le partage de compétence entre institutions communautaires et Etats membres, tel qu'il caractérise la politique migratoire et d'asile au sein de l'UE, encourage ces derniers à faire valoir leurs préférences nationales – d'autant qu'il s'agit d'un dossier particulièrement sensible, lié à la souveraineté et à l'identité nationale. Or ces préférences varient en fonction de l'histoire,

(*) Directrice du programme franco-allemand de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (Allemagne).

(1) Celles-ci diffèrent largement d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse par exemple des modalités de traitement des dossiers, des montants d'allocations ou de l'accès au marché du travail. De plus, les taux d'acceptation des dossiers varient d'un Etat à l'autre. En 2014, 49% des demandes d'asile traitées en Allemagne ont reçu un accueil positif, contre 21,6% en France.

de la culture politique, du système juridique, ainsi que de la situation économique et sociale de chacun des États concernés. C'est le cas de la France et de l'Allemagne, comme de leurs partenaires européens. Durant la crise des réfugiés, il n'y a certes pas eu de véritable conflit ouvert entre Paris et Berlin sur le sujet. Cela s'explique par le fait que les chefs d'État et de gouvernement des deux pays se sont efforcés de jouer la carte de la coopération, taisant la plupart du temps leurs divergences dans l'espace public. Il n'empêche, leurs préférences et intérêts en la matière étaient loin de toujours converger. Ces différences, auxquelles s'est ajoutée l'hostilité du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) à accueillir des réfugiés, ainsi que la permanence de la pression migratoire, ont mis leur coopération à l'épreuve. Le présent article analyse la manière dont les deux pays ont géré cette tension, articulant nécessité de coopérer et volonté de préserver leurs intérêts nationaux. Se concentrant sur deux phases distinctes, qui s'articulent autour de l'été 2015, il porte à la fois sur la dimension bilatérale de la coopération franco-allemande et son impact dans le contexte européen.

UNE CONVERGENCE FRANCO-ALLEMANDE TRÈS VARIABLE

Bien que la crise des réfugiés ne soit devenue un sujet de préoccupation publique que dans le courant de l'année 2015, elle n'est pas récente. Elle a en réalité débuté en 2011, à la suite de ce qu'il était alors convenu d'appeler le Printemps arabe. Les révoltes populaires qui ont touché l'Afrique du Nord et une partie du Proche-Orient se sont en effet traduites par une forte déstabilisation de la région, avec notamment le déclenchement de la guerre en Syrie – déstabilisation qui a elle-même entraîné un exode massif de ressortissants des pays concernés. Dès le début de la crise en 2011, la France et l'Allemagne ont maintenu sur les politiques migratoires et d'asile un niveau de coopération élevé. Non seulement les chefs d'État et de gouvernement des deux États ont eu un échange très régulier, se rencontrant avant chaque sommet européen, mais les deux ministres de l'Intérieur et leurs équipes se sont eux aussi systématiquement concertés. Durant cette période, le niveau de convergence franco-allemande a loin d'avoir été constant : élevé jusqu'à l'été 2015, il s'est fortement réduit au cours du mois d'août 2015, avec la décision de l'Allemagne de suspendre le règlement de Dublin.

Une coopération harmonieuse, mais peu productive

Jusqu'au printemps 2015, la France et l'Allemagne n'étaient ni directement concernées par les flux migratoires, de manière massive en tout cas, ni à l'avant-garde d'une politique européenne commune. Au moment où l'Italie, au premier semestre 2011, faisait face à l'arrivée de près de 25 000 Tunisiens sur son territoire, Paris et Berlin privilégiaient une position défensive, afin de préserver une certaine forme de *statu quo*. Plutôt que

de soutenir la recherche de solutions alternatives, les deux gouvernements ont insisté sur la nécessité de respecter les règles européennes alors en vigueur. Dans ce contexte, ils ont en particulier rappelé leur attachement au principe de Dublin, selon lequel toute procédure d'asile doit être traitée dans l'Etat européen d'arrivée des réfugiés, dans un espace composé de l'UE, de l'Islande, du Lichtenstein, de la Norvège et de la Suisse. Or, dès cette époque, les faiblesses et les effets pervers de ce système, qui favorise une concentration des demandes d'asile dans les pays d'Europe du Sud, étaient connus.

Par conséquent, la France et l'Allemagne n'ont guère apprécié que l'Italie accorde aux migrants tunisiens des visas leur permettant de circuler librement au sein de l'espace Schengen, donc de se rendre sur leur territoire – en particulier en France, où réside la plus importante diaspora tunisienne de l'Union européenne. Pour protester contre la décision de Rome, le gouvernement français a rétabli en avril 2011 des contrôles à la frontière franco-italienne et est allé jusqu'à bloquer pour quelques heures un train italien transportant des Tunisiens. Si le Président français, Nicolas Sarkozy, a alors pris une initiative de nature européenne, qui ne visait pas à améliorer le système d'asile européen, mais à demander à la Commission européenne – de concert avec son homologue italien, Silvio Berlusconi – une meilleure protection des frontières extérieures de l'UE, ainsi que des modifications au Traité de Schengen, permettant un rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures (2). Quant au gouvernement allemand, il ne s'est guère montré plus coopératif. Le ministre de l'Intérieur a certes reconnu l'intérêt qu'aurait une solution européenne, mais a surtout appelé l'Italie à assumer sa responsabilité, lui demandant de « régler elle-même son problème de réfugiés » (3). Durant cette phase, l'action de Paris et de Berlin a donc été guidée en premier lieu par la défense de leurs intérêts nationaux, consistant à éviter un accroissement des flux migratoires sur leur territoire.

Lorsque se sont multipliés les naufrages de migrants en Méditerranée, au printemps 2015, le cadre juridique de l'Union européenne avait évolué. Les Européens s'étaient dotés d'un Régime européen d'asile commun (RAEC), à l'élaboration duquel la Commission européenne avait largement contribué, mais celui-ci ne réglait toujours pas l'épineuse question de la répartition des réfugiés entre les Etats membres. Les deux Etats les plus touchés par les flux migratoires étaient alors la Grèce et l'Italie, qui ont accueilli en 2015 le plus grand nombre de migrants irréguliers (respectivement 885 000 et 154 000 personnes). Une fois de plus, la logique des intérêts nationaux l'a emporté, jouant d'ailleurs à double sens : ces deux pays sont restés

(2) Lettre de MM. Nicolas Sarkozy et Silvio Berlusconi, adressée à MM. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, et José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, sur un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée et sur une sécurité renforcée au sein de l'espace Schengen, le 26 avril 2011.

(3) Entretien avec Peter Friedrich, *Welt Online*, 10 avr. 2011.

seuls face au problème des migrants et, en réaction, ont délibérément passé outre la règle leur imposant d'enregistrer les demandes en tant qu'Etat de première entrée (4). Face au chacun pour soi des Etats membres et à la poursuite des tragédies humaines, c'est une nouvelle fois la Commission européenne qui a pris l'initiative. Visant à accroître la solidarité entre les Etats membres, elle a proposé en mai 2015 de déclencher un mécanisme d'intervention d'urgence devant permettre une « *répartition temporaire des personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale afin d'assurer une participation équitable et équilibrée de tous les Etats membres à cet effort commun* » (5).

Dans ce contexte, la France et l'Allemagne ont à nouveau eu tendance à faire profil bas. Si elles ne se sont certes pas opposées au principe même de la répartition, tel que la Commission l'avait formulé, elles n'ont pas non plus contribué à son élaboration. Leur position, à ce moment-là toujours convergente, a consisté à approuver la relocalisation, en soumettant son application à plusieurs conditions. Il ne devait s'agir que d'un mécanisme « *temporaire et exceptionnel* » (6) ne pouvant se substituer au principe de Dublin, dont la validité devait être garantie. De plus, ils ont appelé à réfléchir à une stratégie visant à « *limiter les mouvements migratoires* » (7). On le voit, l'accueil des réfugiés ne représentait alors une priorité ni pour Paris, ni pour Berlin, mais une contrainte acceptée avec réticence, liée à une situation d'urgence. En termes de tension entre politique communautaire et poursuite des intérêts nationaux, les deux pays occupaient alors une place médiane. D'une part, ils ont opté pour une attitude coopérative, qui peut s'expliquer par la conscience de leur traditionnelle responsabilité partagée en Europe. De l'autre, n'étant qu'indirectement concernés par l'arrivée de réfugiés, ils se sont efforcés de mettre en place des garde-fous afin de préserver leur pays des flux migratoires. Le fait qu'ils soient dans une situation comparable et aient des intérêts similaires a placé leur coopération sous le signe de l'harmonie. Cela étant, cette harmonie a d'abord été au service de leurs intérêts nationaux. En revanche, ils n'ont pas eu de rôle moteur au sein de l'Union européenne, les initiatives pour une action européenne concertée ayant été pour l'essentiel le fait de la Commission européenne.

(4) Corinne BALLEIX, « Vers quelle réforme du régime d'asile européen commun s'orientent-on ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, 11 juil. 2016, disponible sur le site Internet www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0400-vers-quelle-reforme-du-regime-d-asile-europeen-commun-s-orientent-on.

(5) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

(6) Communiqué de presse commun, 1^{er} juin 2015, disponible sur le site Internet www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communique/Communique-de-presse-commun-Bernard-CAZENEUVE-Thomas-de-MAIZIERE.

(7) *Id.*

Le tournant de l'été 2015

La donne a changé à l'été 2015 avec deux décisions de l'Allemagne. La première date du 25 août 2015. Elle est le fait de l'Office fédéral d'asile et des migrations (BAMF), qui a suspendu l'application du règlement de Dublin en s'engageant à ne pas renvoyer les demandeurs d'asile syriens présents en Allemagne dans le premier pays européen dans lequel ils étaient arrivés. La seconde, dont l'impact a été plus important encore, a été prise par la plus haute des instances politiques du pays : dans la nuit du 4 au 5 septembre 2015, la chancellerie fédérale a donné son accord pour accueillir sur le territoire allemand les réfugiés qui se trouvaient derrière la frontière hongroise. Avec ces deux décisions, l'Allemagne s'est distancée de la position qui était la sienne jusqu'alors – et du même coup de celle du partenaire français, qui selon des sources journalistiques n'aurait d'ailleurs été prévenu que dans la matinée du 5 septembre.

Certains ont vu dans la décision du BAMF une entorse au système d'asile de l'Union européenne, mais il faut rappeler qu'elle a été prise à titre exceptionnel et tout à fait légal, puisqu'une clause discrétionnaire, ajoutée en 2013 au règlement de Dublin, autorise les Etats membres à traiter eux-mêmes une demande d'asile, même si celle-ci ne leur incombe pas (8). Si l'Allemagne a agi de la sorte, c'est à la fois pour des raisons humanitaires et par pragmatisme. A l'époque, les Syriens étaient de plus en plus nombreux à se rendre en Allemagne. En juillet 2015, les autorités allemandes avaient déjà traité 44 000 demandes de réfugiés syriens et s'attendaient à en recevoir près de vingt fois plus d'ici la fin de l'année (9). Les renvoyer dans des pays débordés par la gestion des flux migratoires aurait non seulement posé un problème humain, mais aurait aussi compliqué les démarches administratives des autorités allemandes en prolongeant les délais de traitement des dossiers. (10)

La seconde décision est généralement connue comme celle qui a permis l'ouverture des frontières allemandes aux réfugiés syriens, mais renvoie en réalité à des interdépendances intra-européennes plus complexes. Depuis l'annonce du BAMF de suspendre le règlement de Dublin, de plus en plus de réfugiés refusaient de se faire enregistrer en Hongrie et voulaient rejoindre directement l'Allemagne, où leur était réservé un sort plus favorable. Au fil des semaines, les autorités hongroises ont été soumises à une pression croissante. Considérant que l'Allemagne était la principale responsable de

(8) Marie-Sophie VACHET, « Proposition de refonte du règlement 'Dublin' : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l'homme*, n°13/2017, nov. 2017, disponible à l'adresse Internet journals.openedition.org/revdh/3382 (consulté le 5 décembre 2017).

(9) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Juli 2015, disponible à l'adresse Internet www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201507-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (consulté le 5 décembre 2017).

(10) Entretien avec Gérard-François Dumont, *Atlantico.fr*, 26 août 2015, disponible à l'adresse Internet www.atlantico.fr/decryptage/remise-en-cause-accords-dublin-immigration-allemanne-ouvre-elle-porte-asylum-shopping-gerard-francois-dumont-2298168.html#ft5ojKwmXM1kRRyi.99.

cette situation et qu'il s'agissait par conséquent d'un problème allemand et non d'un problème européen, le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, a annoncé le 4 septembre vouloir affréter une centaine de bus pour conduire les réfugiés jusqu'à la frontière austro-hongroise. Face à une telle annonce en forme d'ultimatum, l'Allemagne aurait certes pu décider de fermer sa frontière avec l'Autriche, mais le risque aurait alors été de devoir recourir à la violence face à des réfugiés bien décidés à rejoindre le territoire allemand. De telles images auraient été inimaginables, notamment en raison du passé de l'Allemagne. Il est incontestable que cette considération a joué un rôle dans la décision de la Chancelière, Angela Merkel. A la fin de l'année 2015, plus d'un million de réfugiés avaient rejoint l'Allemagne.

Dès lors, Paris et Berlin se trouvaient dans des situations très différentes, suite à quoi leur coopération est entrée dans une toute nouvelle phase. Avec ces deux décisions, l'Allemagne a reconnu de fait l'échec du système de Dublin et accepté d'en supporter les conséquences. Par conséquent, son intérêt n'était plus de maintenir plus ou moins le *statu quo*, en acceptant quelques aménagements à la politique d'asile commune en vigueur, mais au contraire de rapidement la transformer, en faisant adopter le principe de répartition des réfugiés au sein de l'UE. A l'inverse, la France est restée fidèle à la position qui était la sienne jusqu'alors, consistant certes à soutenir la répartition, mais en restant attachée au règlement de Dublin et à se montrer prudente quant à l'accueil de réfugiés sur son territoire. Non seulement elle n'était que faiblement concernée par les flux migratoires (11), du moins comparé à l'Allemagne, mais, surtout, sa population et ses responsables politiques se sentaient bien davantage menacés par le terrorisme islamiste. En France, ce sont en effet les attentats contre la rédaction de *Charlie Hebdo* et un supermarché caché, en janvier, qui ont marqué l'année 2015. Dans ce contexte, la crise des réfugiés a été en grande partie perçue comme un événement extérieur et par là même « *comme une crise allemande* » (12). Les attentats de novembre en région parisienne n'ont fait que confirmer cette perception. La prudence du gouvernement français en matière de politique migratoire et d'asile s'en est vue renforcée, comme d'ailleurs son approche sécuritaire de la question. Sur ce point, il est révélateur qu'en septembre, alors que la crise des réfugiés était au cœur de la politique et de la société allemande, les communications de l'Élysée se soient concentrées sur une intervention militaire.

A l'automne 2015, les situations et donc les intérêts de la France et de l'Allemagne divergeaient fortement. Cependant, elles n'étaient pas en opposition – contrairement à l'Allemagne et au groupe de Višegrad, dont les positions étaient diamétralement opposées. Dans le contexte européen,

(11) En 2015, les demandes d'asile n'ont augmenté que de 20% en France, contre 155% en Allemagne.

(12) Cf. Julie HAMANN, « Entre ouverture et repli : perception comparée de la crise des réfugiés et du terrorisme », in Claire DEMESMAY / Christine PÜTZ (dir.), *Images et stéréotypes. Perceptions franco-allemandes en temps de crise*, Berlin, Heinrich Böll Stiftung, 2016, p. 49.

la France se situait entre ces deux extrémités, cependant plus proche du partenaire allemand en raison de son soutien à une meilleure répartition des réfugiés. Comme le laisse apparaître un sondage mené en octobre 2015, les gouvernements européens semblent sur ce point avoir été en phase avec leurs opinions publiques nationales (13) A la question de savoir si le nombre de demandeurs d'asile devrait être mieux réparti entre tous les Etats membres de l'Union, ce sont les Allemands interrogés qui étaient les plus affirmatifs, suivis de près par les Suédois (avec respectivement 97% et 93% de réponses positives), alors que les Slovaques et les Tchèques étaient au contraire les plus réservés (respectivement 31% et 33%) ; quant aux Français, ils étaient 78% à répondre par l'affirmative. De même, parmi les sondés, les Allemands ont été 80% à plébisciter « *plus de décisions [...] au niveau européen* » en matière de migration, contre 40% pour les Slovaques et les Tchèques – et 70 % pour les Français.

Durant cette phase, la coopération franco-allemande a oscillé entre poursuite des priorités nationales, incontestablement divergentes, et volonté d'apaisement. D'un côté, Paris a fait relativement peu de concessions vis-à-vis de Berlin. La France a certes confirmé sa participation au processus européen de relocalisation, tel qu'il avait été élaboré par la Commission européenne et dans ce cadre l'accueil de 120 000 réfugiés (14). Toutefois, elle n'est guère allée plus loin, se montrant prête à n'accueillir qu'un millier de réfugiés supplémentaires par solidarité avec l'Allemagne. De plus, elle s'est longtemps opposée au principe de quotas cher à Berlin. D'un autre côté, les gouvernements des deux pays se sont efforcés de taire leurs divergences et d'éviter les conflits publics, afin de ne pas exacerber les tensions existantes. La déclaration de Manuel Valls, alors Premier ministre, affirmant lors de la Conférence internationale de Munich, en février 2016, que la France n'accueillerait pas davantage de réfugiés que ce à quoi elle s'était engagée, a été la seule exception. Pour le reste, la Chancelière et le Président ont cherché à démontrer leur proximité lors de déclarations communes. Le courrier qu'ils ont adressé le 3 septembre aux présidents du Conseil européen et de la Commission, demandant la mise en place rapide de « *hot spots* » pour accueillir les migrants, ainsi qu'une répartition équitable des réfugiés au sein de l'UE, en est un exemple. En se concentrant sur les dénominateurs communs, au risque de se cantonner à des formules vagues et donc sans grande portée, France et Allemagne ont évité d'envenimer un dossier très tendu. En revanche, l'absence de compromis ambitieux n'a pas permis de débloquer la situation, ni *a fortiori* de lui apporter de solution durable.

(13) Eurobaromètre du Parlement européen (EB/PE 84.1), « Parlemètre 2015 – Principaux défis de l'UE, migrations et situation économique et sociale », 14 oct. 2015.

(14) Conférence de presse de François Hollande sur les défis et priorités de la politique gouvernementale, Paris, 7 sept. 2015, disponible sur le site Internet discours.vie-publique.fr/notices/157002278.html.

DE NOUVEAUX EQUILIBRES EUROPÉENS

Si l'été 2015 a marqué un tournant dans la crise des réfugiés, c'est aussi dans la mesure où il a transformé les équilibres au sein de l'Union européenne. Jusqu'alors, les flux migratoires se concentraient à la périphérie de l'UE, en particulier dans les pays du sud de l'Europe. Avec la double décision allemande, c'est le cœur même du continent européen qui s'est vu confronter au problème. Par là même, l'Allemagne, le pays le plus influent de l'UE, est passé du statut d'observateur à celui d'acteur de la politique européenne d'asile. La phase de transition, durant laquelle Berlin s'est fait l'avocat d'une politique d'accueil généreuse, n'a certes été que de courte durée. Elle a rapidement été suivie d'un retour à des considérations plus classiques, du moins telles qu'elles caractérisent les dossiers migratoires dans la plupart des Etats européens. Il n'empêche que les questions migratoires et d'asile structurent désormais les rapports de force et de coopération au sein de l'Union, cela de façon durable. Nous étudions ici l'impact que ces nouveaux équilibres ont eu à moyen terme sur les dynamiques intra-européennes. Dans ce cadre, nous revenons sur la relation franco-allemande et sa fonction intégratrice, nous demandant si l'implication de Berlin dans le dossier migratoire a rendu cette dernière plus efficace que durant la période évoquée plus haut.

Fin de l'exception allemande

Après une phase de transition durant laquelle les intérêts français et allemands divergeaient, les deux gouvernements ont à nouveau rapproché leurs positions à partir de l'automne 2015. Cela est moins dû aux concessions de Paris à son partenaire allemand, qui dans les faits ont été très limitées, qu'à la prise de distance de Berlin vis-à-vis de sa généreuse politique d'accueil. Il faut dire qu'au fil des semaines, en Allemagne même, les critiques à l'égard du gouvernement se sont multipliées. Si une grande partie de la population allemande a contribué à la « culture de la bienvenue » (*Willkommenskultur*), se mobilisant pour loger, nourrir et enseigner l'allemand aux demandeurs d'asile, d'autres n'ont pas dissimulé leur hostilité. Les agressions contre des refuges ont ainsi connu une forte progression. Sur l'ensemble de l'année 2015, l'Office fédéral de la police criminelle a recensé plus d'un millier d'attaques, soit six fois plus que l'année précédente (15). Sur le plan politique, c'est surtout l'Alternative pour l'Allemagne (Alternative für Deutschland, AfD), le parti nationaliste nouvellement créé, qui a profité du rejet croissant de la politique gouvernementale, remportant de très bons scores lors des élections régionales de mars 2016 (16). Enfin, la contestation s'est accrue

(15) Office fédéral de la police criminelle, « Bundeslagebild Kriminalität im Kontext von Zuwanderung 2015 », disponible sur le site Internet www.bka.de.

(16) Avec 24,3% des voix, l'AFD est devenue la deuxième force politique en Saxe-Anhalt. En Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg, elle a obtenu respectivement 12,6% et 15,1% des voix.

au sein même de la famille politique d'Angela Merkel, comme l'illustrent les revendications de l'Union chrétienne-sociale (CSU), le parti frère de l'Union chrétienne-démocrate (CDU), de plafonner le nombre de nouveaux réfugiés à 200 000 personnes par an (*Obergrenze*).

Face à l'exacerbation des tensions au sein de la société allemande, le gouvernement fédéral a opté pour un changement de cap politique. La Chancelière n'a certes pas cédé sur la question du plafonnement (17), mais a adopté un nouveau slogan qui est venu compléter son célèbre « Nous y arriverons » (« *Wir schaffen das* ». Comme elle l'a annoncé en janvier 2016, et par la suite systématiquement répété (18), l'objectif était désormais de « *réduire sensiblement le nombre de réfugiés* » (19). Pour ce faire, Berlin a non seulement mis fin en octobre 2015, moins de deux mois après la décision du BAMF, à la suspension du règlement de Dublin, mais a aussi durci sa législation sur les questions d'asile. Un premier paquet de lois, adopté le 15 octobre 2015, visait, d'une part, à réduire l'incitation des « réfugiés économiques » des Balkans occidentaux à demander l'asile en Allemagne, en élargissant la liste des pays considérés comme sûrs, et, d'autre part, à favoriser l'intégration des réfugiés politiques en ouvrant les cours de langue et de civilisation aux candidats à l'asile. Il a été complété par un second paquet législatif à l'esprit plus restrictif, décidé en février 2016, qui a limité le regroupement familial et permis d'accélérer les procédures d'asile et les expulsions.

En adoptant de telles mesures, l'Allemagne a repris à son compte la logique qui prévalait déjà dans d'autres pays européens, notamment en France. Celle d'une sécuritisation du discours sur les questions migratoires, partant du principe que l'immigration est en soi une menace pour l'ordre social et politique et que des mécanismes d'exclusion sont par conséquent justifiés (20). C'est cette logique qui a marqué, en France, la discussion sur la déchéance de nationalité des terroristes binationaux à la suite des attentats de novembre 2015. Cette proposition faisait planer sur les étrangers (en l'occurrence les détenteurs d'une double nationalité) un soupçon, celui d'être des traîtres – réels ou potentiels – à la communauté nationale. Une telle discussion n'a certes pas eu lieu en Allemagne, mais dans le discours public, le caractère anxiogène de l'immigration s'est accentué à partir de l'automne 2015. Deux événements ont renforcé cette évolution : d'une part, les agressions sexuelles massives durant la nuit de la Saint-Sylvestre 2016 à Cologne, commises par des demandeurs d'asile et des étrangers en situation irrégulière ; d'autre part, les attentats islamistes de Würzburg et d'Ansbach en juillet 2016.

(17) Du moins jusqu'au compromis d'octobre 2017, après l'élection du Bundestag et durant les négociations gouvernementales.

(18) Par exemple lors du discours d'Angela Merkel devant le Bundestag le 7 septembre 2016.

(19) Réception du Nouvel An de la CDU, Greifswald, 22 janv. 2016.

(20) Ayelet BANAI / Regina KREIDE, « Securitization of migration in Germany: the ambivalences of citizenship and human rights », *Citizenship Studies*, vol. XXI, 2017.

Cette tendance à la sécurisation du discours s'est traduite par une exigence de contrôle accrue de la part des responsables politiques et de l'opinion publique. Cette exigence, un parti comme la CDU/CSU l'a par exemple inscrite dans son programme électoral de 2017, déclarant que « *la situation de 2015 ne doit et ne peut se répéter* ». C'est aussi cette exigence qui explique que la maîtrise des flux migratoires est très vite devenue ou, plutôt, redevenue le mot d'ordre des gouvernements à Paris et Berlin (21). Malgré des situations qui sont restées différentes, les deux Etats ont dès lors retrouvé une convergence d'intérêts qui s'est doublée d'un sentiment d'urgence nouveau, du moins comparé à la période d'avant l'été 2015. Ils se sont alors employés avec plus d'ardeur à réformer la politique migratoire et d'asile européenne, en insistant sur un meilleur contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne.

Avancées et blocages

En fonction des sujets traités, la coopération franco-allemande a eu dès lors des résultats mitigés, allant d'une solution européenne globale à un blocage total, en passant par des initiatives impliquant certains Etats membres. C'est sur la protection des frontières extérieures de l'UE, priorité commune des deux gouvernements depuis l'automne 2015, qu'elle a été la plus efficace. Il faut dire que Berlin et Paris n'ont pas ménagé leurs efforts – l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République n'ayant rien modifié à cette priorité (22). Dès décembre 2015, les deux ministres de l'Intérieur écrivaient à la Commission européenne, appelant à renforcer les compétences de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures et évoquant la possibilité, pour Frontex, de prendre elle-même l'initiative d'intervenir. Cette option était jusqu'alors inexistante, car Frontex ne disposait pas de corps de réservistes et était uniquement responsable de la coordination des activités des gardes-frontières. De son côté, la Commission européenne n'a guère tardé à faire une proposition très proche de l'idée franco-allemande. Elle l'a soumise mi-décembre aux Etats membres, qui l'ont approuvée à la majorité qualifiée en septembre 2016. Quelques semaines plus tard, ce corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes pouvait être déployé, soit sur initiative de l'agence, soit à la demande d'un Etat membre.

Si une telle décision a été possible, c'est non seulement parce que la France et l'Allemagne avaient une position convergente, qu'elles avaient la volonté de faire aboutir, et l'ont de plus coordonnée avec la Commission européenne ; mais aussi parce que, sur cette question, les intérêts des Etats membres de l'UE étaient *in fine* relativement proches. Certains Etats ont certes fait part de leurs réticences à partager davantage de souveraineté

(21) Dans une lettre commune adressée à la Commission européenne le 3 décembre 2015, les deux ministres de l'Intérieur se disent ainsi « *fermement convaincus* » que les flux migratoires « *doivent être réduits* ».

(22) Sur ce point, cf. la conférence de presse commune d'Emmanuel Macron et d'Angela Merkel, Conseil européen, 23 juin 2017.

dans un domaine régalién, mais l'argument selon lequel cette réforme contribuerait à limiter les flux migratoires – consensuel au sein de l'UE – l'a emporté.

Toujours dans l'objectif de limiter les flux migratoires, la France et l'Allemagne ont souhaité développer des partenariats avec des pays d'émigration en Afrique, sur le modèle de l'accord entre l'UE et la Turquie du printemps 2016. Berlin en avait pris l'initiative à la suite de son échec à convaincre ses partenaires européens d'accueillir davantage de réfugiés. La France l'avait certes soutenue et la Commission européenne avait officialisé l'accord, mais ce dernier porte clairement une signature allemande. Il en va différemment de la coopération avec les pays africains, à laquelle Paris et Berlin portent un même intérêt. Bien que chaque Etat ait en la matière des traditions différentes et des stratégies nationales qui leur sont propres, tous deux recherchent les synergies – dans le cadre de leur coopération bilatérale et au-delà, en associant leurs partenaires européens qui le souhaitent. En septembre 2016, les dirigeants français, allemand et italien se sont ainsi retrouvés avant le Sommet européen de Bratislava, se prononçant pour des partenariats de migration visant à stabiliser certains pays d'Afrique. Cette initiative a été élargie en août 2017 à l'Espagne, lors d'un mini-sommet à Paris auquel ont aussi participé les représentants de trois pays africains (Niger, Tchad, Libye) et la Commission européenne, grâce à la présence de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Là encore, la convergence franco-allemande se double de volonté politique. Surtout, Paris et Berlin ont veillé à ouvrir leur coopération à d'autres Etats membres et à la Commission. Jusqu'à présent, ces rencontres ont surtout abouti à des déclarations d'intention, non seulement à l'issue des mini-sommets, mais aussi lors de sommets européens auxquels tous les Etats membres participent (23). Leur portée est donc limitée, mais elles ont le mérite d'établir un narratif auxquels tous adhèrent, condition indispensable à une action commune.

Concernant en revanche le principe de répartition des réfugiés, la coopération franco-allemande n'a eu qu'un effet d'entraînement limité. L'idée a certes été reprise par la Commission européenne, qui a proposé un mécanisme permettant une relocalisation temporaire et exceptionnelle de réfugiés depuis l'Italie et la Grèce. De plus, le plan a été adopté en septembre 2015 par le Conseil européen – il est vrai, après suppression de la clef de répartition obligatoire. Cependant, le succès s'arrête là. Pour le reste, le travail de persuasion propre au couple franco-allemand n'a pas fonctionné. Non seulement les Etats membres ont échoué à trouver un consensus au moment du vote, mais la contestation du groupe de Visegrad

(23) Cela a été le cas du Conseil européen sur les migrations, l'Europe numérique, la sécurité et la défense du 19 octobre 2017. Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/media/23919/19-euco-conclusions-migration-digital-defence-fr.pdf.

s'est depuis intensifiée, débouchant sur un contentieux juridique. Le recours déposé par la Hongrie et la Slovaquie a beau avoir été rejeté en septembre 2017 par la Cour de Luxembourg, le clivage intra-européen s'est creusé et ces tensions menacent toujours la cohésion de l'UE. Qui plus est, seuls 29 000 réfugiés sur les 160 000 prévus ont été relocalisés.

La coopération franco-allemande n'a pas permis de surmonter cette fracture. Non pas parce que le couple serait lui-même divisé, ni parce qu'il aurait mis ses partenaires devant le fait accompli, mais en raison des très grandes divergences d'intérêt sur le sujet au sein de l'UE. Sans doute la coopération franco-allemande n'est-elle pas l'instrument le plus adapté pour résoudre cette question. D'abord parce que la proximité de vues et d'expériences de la France et de l'Allemagne – notamment en tant que pays d'immigration – les rend difficilement capables d'élaborer un compromis dans lequel se reconnaîtraient les Etats du groupe de Višegrad. Ensuite parce que le fait que l'Allemagne ait pris très vite position sur ce dossier et qu'elle soit en outre dans une position dominante en Europe invalide son rôle d'intermédiaire.

* *
*

Que retenir de la gestion de la crise des réfugiés par le couple franco-allemand ? Pour commencer, il est évident que chaque Etat définit sa position sur les questions migratoires et d'asile en fonction de sa situation politique, économique et sociale. La France et l'Allemagne ont beau disposer d'un système de coopération bilatérale institutionnalisé, sans équivalent dans le reste de l'UE, elles se prononcent sur les mêmes critères que les autres Etats membres. Dans ce contexte, les préférences nationales continuent à jouer un rôle déterminant (24). Les deux gouvernements insistent certes sur leurs convergences et multiplient depuis plus de dix ans les déclarations dans lesquelles ils soulignent leur volonté de coopérer sur le sujet. Cela étant, et malgré leurs efforts pour éviter les conflits, ils sont loin de toujours agir dans le même sens (25). La réticence de Paris à accueillir davantage de réfugiés que ce à quoi il s'était engagé dans le cadre européen, alors même que l'Allemagne faisait face à un afflux sans précédent de demandeurs d'asile, en est un exemple.

Ensuite, la permanence des motifs d'interprétation et des narratifs est flagrante. Au cours de la période analysée dans cet article, il y a eu une véritable rupture dans le positionnement de l'Allemagne concernant la crise des réfugiés. Alors que le gouvernement a longtemps été en retrait, refusant toute modification au règlement de Dublin, il en a lui-

(24) Antonia SCHOLZ, *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül. Der Einfluss politischer Ideen in Deutschland und Frankreich*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2012, p. 310.

(25) Mathieu TARDIS, « Zwischen Abschottung und Ambitionen. Arbeiten Deutschland und Frankreich in der europäischen Flüchtlingskrise zusammen ? », *DGAPanalyse*, n°7/2016, juil. 2016, disponible à l'adresse dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/zwischen-abschottung-und-ambitionen.

même suspendu l'application face au caractère exceptionnel de la situation libyenne. L'accueil de plus d'un million de réfugiés au cours de l'année 2015 a représenté une expérience politique et sociétale qui marquera durablement le pays. Et pourtant il n'a fallu que quelques mois pour que le narratif de la menace et du contrôle ne réapparaisse, conduisant à une politique axée sur une meilleure protection des frontières extérieures de l'UE. Ce faisant, l'Allemagne s'inscrit dans une tendance, présente en Europe et aux Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre 2001, à appréhender les questions migratoires sous un aspect sécuritaire. A ce titre, il est révélateur que les Etats européens se soient prononcés pour une « *gestion plus efficace* » des frontières extérieures et un « *retour des immigrés clandestins* » (26) dès le Conseil européen de Thessalonique en 2003. Placé dans ce contexte, le tournant de 2015 apparaît davantage comme une parenthèse.

Quant aux critères d'une coopération franco-allemande réussie, la gestion de la crise des réfugiés montre bien qu'une convergence des intérêts n'est pas suffisante pour que les deux pays jouent un rôle moteur dans l'UE. De 2011 à l'été 2015, l'entente franco-allemande a au contraire été source de blocages, dans la mesure où Paris et Berlin ne se sont pas saisis du problème migratoire auquel faisaient face les Etats du sud de l'Europe. A l'inverse, les divergences franco-allemandes ne sont bien sûr pas un gage de coopération efficace, du moins si les deux Etats ne sont pas prêts à les dépasser. La volonté des deux gouvernements d'éviter les conflits, à partir de l'été 2015, n'a pas permis de jouer la carte de l'« *antagonisme productif* » (27) qui fait la force de leur relation et ainsi de dégager un compromis ambitieux au service d'une solution européenne. Ce n'est que s'ils sont décidés à faire progresser les dossiers et à articuler leur coopération avec les travaux de la Commission européenne qu'ils parviennent à de réels résultats. Le renforcement du rôle et des moyens de Frontex en est un exemple. Cela étant, cette volonté ne suffit pas à emporter l'adhésion de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Sur les questions migratoires et d'asile, les divergences au sein de l'UE sont telles que la coopération franco-allemande atteint ses limites.

(26) Commission des Communautés européennes, Conseil européen de Thessalonique, 19-20 juin 2003 : Conclusions de la Présidence, Bruxelles, 20 juin 2003

(27) Cécile CALLA / Claire DEMESMAY, *Que reste-t-il du couple franco-allemand ?*, La Documentation française, Paris, 2013.