

Octobre 2008

La politique migratoire de l'Allemagne en perspective

Steffen Angenendt

L'Allemagne est le principal pays européen d'immigration. Comme d'autres, les responsables politiques allemands doivent relever le défi d'une maîtrise des flux migratoires qui tienne compte de critères et d'intérêts politiques, économiques, démographiques et sociaux. Sont ici exposés les principales tendances et enjeux de la politique migratoire de l'Allemagne pour les années à venir.

Après un long débat politique, l'Allemagne s'est dotée en janvier 2005 d'une nouvelle loi réglementant l'immigration. Elle était envisagée comme une mesure à long terme devant permettre de gérer les flux migratoires à venir et même comme « la politique migratoire la plus avancée d'Europe » (Otto Schily)¹.

Près de deux ans plus tard, quelle analyse peut-on faire de cette réforme et de la politique suivie depuis ? La nouvelle loi a-t-elle vraiment ouvert la voie à une politique de l'immigration viable ? Il importe pour en juger de rappeler certaines données essentielles :

- l'immigration est un phénomène très ancien en Allemagne. De l'Empire à nos jours en passant par la République de

Weimar et le 3^{ème} Reich, un flot ininterrompu de migrants en quête de travail est arrivé en Allemagne.

- Rapporté à sa population totale, l'Allemagne a l'un des plus forts taux de population immigrée au monde. Le recensement de 2005 a enfin permis d'obtenir des statistiques fiables à ce sujet : un cinquième environ de la population allemande est issu de l'immigration – c'est deux fois plus que ce que l'on imaginait jusqu'ici à partir des statistiques officielles sur la population étrangère et à peu près autant que dans un pays d'immigration « classique » comme les Etats-Unis.
- L'Allemagne a géré son immigration de façon active ; on a souvent l'impression dans le pays que les gouvernements successifs n'ont pas du tout maîtrisé les vagues d'immigration du passé - ou du moins pas efficacement. C'est faux : l'arrivée de travailleurs étrangers et de travailleurs saisonniers a été contrôlée et gérée très efficacement à certaines périodes et le nombre de demandeurs d'asile et d'Allemands de souche autorisés

¹ Citation du ministre fédéral de l'Intérieur de l'époque Otto Schily le 4 juillet 2001 lors de la remise du rapport de la Commission indépendante sur l'immigration à Berlin.

Steffen Angenendt est chercheur à l'Institut allemand pour les Affaires internationales et la Sécurité. C'est l'un des experts allemands de premier plan en matière de migrations internationales et de démographie.

à venir vivre en Allemagne a diminué (au prix d'une réforme de la loi fondamentale).

- L'Allemagne a successivement intégré plusieurs vagues d'immigration : elle peut afficher des réussites remarquables en termes d'intégration de certaines catégories de migrants (réfugiés, Allemands de souche, travailleurs immigrés de la première génération). Mais les modèles et instruments d'intégration qui ont bien fonctionné dans leur cas n'ont pas été suffisamment repris pour d'autres types de migrants.

L'immigration : tendances actuelles et perspectives à moyen terme

Concevoir une politique migratoire à long terme n'implique pas seulement de savoir ce qui a fonctionné dans le passé ; une évaluation réaliste des tendances du moment et des perspectives prévisibles est tout aussi nécessaire. Sont présentées ci-après les grandes tendances qui se dégagent en Allemagne et en Europe et leurs implications politiques.

1. L'immigration recule en Allemagne, mais augmentera à nouveau

En Allemagne, on assiste depuis quelques années à un recul de l'immigration qui concerne surtout les demandeurs d'asile et les Allemands de souche. Les travailleurs très qualifiés ont en revanche été plus nombreux à venir s'y installer. Le solde migratoire est toujours positif, avec 55 000 arrivées annuelles de plus que de départs (2004). C'est toutefois beaucoup moins que la moyenne de 200 000 environ affichée par le solde migratoire pendant des années et sur laquelle se fondent la plupart des prévisions d'évolution démographique.² Ce recul de l'immigration est essentiellement dû à la mauvaise passe traversée par l'économie allemande ces dernières années et au durcissement de la politique migratoire à partir de 1992. A moyen

terme, on peut toutefois supposer que l'immigration à destination de l'Allemagne connaîtra une nouvelle hausse : la pression migratoire est forte à travers le monde, l'économie et la démographie ont besoin de certaines catégories d'immigrants et certaines personnes ont tout simplement le droit de venir vivre en Allemagne à certaines conditions (ressortissants de l'UE, parents de migrants installés en Allemagne, Allemands de souche, demandeurs d'asile). Enfin, de très nombreux clandestins continueront à franchir les frontières du pays.

2. La diversité ethnique des migrants augmente

Les pays d'origine des migrants sont de plus en plus nombreux et lointains. D'après les chiffres cumulés de la période 1999-2004, les Polonais arrivent en tête malgré une proportion de 12,6 % seulement. Il y a tout lieu de penser que cette tendance à la diversification va se poursuivre et provoquer un recoupement et un élargissement des schémas migratoires, avec de nouvelles formes et de nouveaux itinéraires d'immigration. En Allemagne, on peut d'une façon générale s'attendre pour l'avenir à une diversité accrue des origines ethniques et culturelles. Elle ne fera que compliquer l'intégration économique, sociale et culturelle des immigrants et exigera de nouvelles politiques d'intégration.

3. Les formes d'immigration iront en se diversifiant

Les migrations ne répondent plus aujourd'hui à un modèle d'émigration et d'immigration bien défini ; elles sont de plus en plus une façon de changer de mode de vie pendant une période ou une phase particulière de la vie. La Commission mondiale sur les migrations internationales (GCIM) indique dans son rapport³ qu'à l'échelle planétaire, les flux migratoires « circulaires » et de type « allers-retours » augmentent et que de nouvelles formes d'emplois temporaires se créent. Etant donné la baisse constante du coût des transports et des communications, il est

² Cf. publication de l'Office fédéral des Migrations et des Réfugiés (BAMF) : *Migration, Asyl und Integration in Zahlen* – Migrations, asile et intégration en chiffres, Nuremberg 2006, ainsi que le rapport sur les migrations de ce même Office commandé par le Gouvernement allemand (*Migrationsbericht 2006* – Rapport sur les migrations 2006) sur le site www.bamf.de

³ Cf. Commission mondiale sur les migrations internationales (GCIM), *Migration in einer interdependenten Welt : neue Handlungsprinzipien* – Les migrations dans un monde interdépendant : nouveaux principes d'action, Berlin, 2006, www.gcim.org

probable que cette tendance se poursuive, d'autant que de nombreux pays industrialisés assouplissent encore leur marché du travail et feront encore plus largement appel à l'avenir, pour faire face aux pénuries temporaires de main-d'œuvre, à des étrangers qui s'expatrient pour des périodes plus ou moins courtes. On ne peut encore prédire quels effets ces nouveaux schémas migratoires auront sur les sociétés des pays d'origine ou des pays d'accueil, notamment en termes de fuite des cerveaux. Mais il est bien certain qu'à l'avenir, les politiques d'intégration ne pourront faire abstraction des questions liées à ces formes d'immigration.

4. Les travailleurs peu qualifiés continueront à émigrer, les besoins en migrants qualifiés continueront à augmenter

Le nombre de travailleurs peu qualifiés arrivés en Allemagne ces dix dernières années n'a cessé de croître. Ils étaient 330 000 en 2005 contre 198 000 en 1996. Ils représentaient alors 25 % du total des immigrés ; en 2005, cette proportion atteignait 45 %.⁴ Cette explosion s'explique par la réaction des gouvernements successifs à l'augmentation de la demande des industriels : ils ont relevé les quotas d'immigration des travailleurs (généralement employés en CDD) en fonction des besoins. En parallèle, les besoins en migrants qualifiés ont eux aussi augmenté, en Allemagne comme dans beaucoup d'autres Etats de l'Union ; en témoigne la politique migratoire d'ouverture instaurée depuis quelques années en Irlande, en Suède et au Royaume-Uni. En Allemagne également, les nouvelles lois sur l'immigration ont offert quelques possibilités strictement limitées à des migrants très qualifiés, même si cela n'a pas entraîné d'augmentation générale du nombre de professionnels de haut niveau arrivés dans le pays. A moyen terme, la demande de main d'œuvre qualifiée et peu qualifiée devrait continuer à évoluer en parallèle en Allemagne comme dans les autres Etats de l'Union.

Les enjeux politiques du futur

La question déterminante pour toute politique d'immigration future est celle des enjeux politiques susceptibles d'être associés aux flux migratoires potentiels et de la façon de les évaluer. Cinq enjeux majeurs sont exposés ci-après.

1. L'évolution démographique

Depuis la fin du 19^{ème} siècle, l'Allemagne a connu un profond bouleversement démographique : baisse des taux de fertilité et de mortalité, augmentation de l'espérance de vie. La pyramide des âges a totalement changé et va continuer à se transformer. La part de la population jeune va encore se réduire au profit de celle des personnes âgées. Cette évolution pose de sérieuses difficultés au système social, financé par l'impôt, et on peut craindre que la capacité d'innovation et le goût du risque de la société allemande aillent en déclinant. On ne peut même pas totalement exclure qu'une approche apathique, tournée vers le passé, de la politique intérieure et de la politique étrangère s'instaure par souci de préserver les acquis et aversion face au changement. Ni l'Allemagne ni aucun autre pays industrialisé n'auront les moyens de stopper cette évolution démographique et il appartiendra aux responsables politiques de déployer un arsenal de mesures, dans toute une série de domaines, pour au moins adoucir les effets de ce changement.

L'une des difficultés est que la solution théoriquement évidente qui consisterait à compenser cette évolution démographique défavorable en encourageant l'immigration n'est pas politiquement réaliste. D'après les prévisions de l'ONU, 188 millions d'immigrés devraient s'installer en Allemagne d'ici à 2050 pour que l'équilibre entre population active et non-active se maintienne à son niveau actuel.⁵ L'immigration ne peut donc suffire à inverser le recul démographique et le vieillissement de la population. Pour les responsables politiques,

⁴ Cf. publication de l'Office fédéral des Migrations et des Réfugiés (BAMF) : *Migration, Asyl und Integration in Zahlen* – Migrations, asile et intégration en chiffres, Nuremberg 2006, p. 71 et suivantes

⁵ Cf. United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, Secrétariat des Nations unies, L'immigration de remplacement, une solution au déclin et au vieillissement de la population ? ESA/P/WP.160, New York 200, <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/cover-preface.pdf>

le défi consiste à instaurer une politique globale de relance de la natalité, de recul de l'âge de la retraite et de réforme du système social tout en menant une politique migratoire ciblée qui assure l'arrivée d'un flux permanent de jeunes qualifiés.

2. Le marché du travail

En Allemagne, le changement démographique aura aussi un impact sur l'approvisionnement en main-d'œuvre. Contrairement aux prévisions démographiques, que l'on peut estimer relativement précises à moyen terme dans la mesure au moins où les principaux facteurs importants sont déjà connus et calculables aujourd'hui, les prévisions qui concernent le marché du travail dépendent de toute une série de données non prévisibles. On ne peut quantifier précisément ni méthodologiquement ni empiriquement les besoins en main-d'œuvre à moyen et long terme, surtout pour des catégories d'emplois ou des professions précises. Les seules prévisions possibles sont de nature qualitative. On peut ainsi prévoir que si le solde migratoire net se maintient à son niveau actuel de 180 000 (moyenne des 15 dernières années malgré une tendance à la baisse et moyenne qui ne pourra pas être maintenue si cette baisse se poursuit)⁶, la réserve de main-d'œuvre de l'Allemagne diminuera à moyen terme et qu'il n'y aura pas suffisamment de jeunes en formation pour occuper des emplois qualifiés.⁷

Il est également incontestable que les besoins en personnel très qualifié augmenteront et qu'en conséquence, le secteur des services gagnera en importance. Les travailleurs peu qualifiés – immigrés ou non – seront eux disponibles en surnombre et seront donc fortement affectés par le chômage. Le marché du travail sera par ailleurs toujours déséquilibré, avec des emplois peu qualifiés qu'il ne sera pas possible de faire accepter à des Allemands peu mobiles ou peu attirés par les CDD et les bas salaires trop proches du niveau des aides versées par l'Etat. Pour les responsables politiques, le défi consiste dans toute cette affaire à créer un contexte et une

motivation qui fassent revenir autant de sans-emplois que possible vers le monde du travail. Ils doivent en parallèle prévenir le risque annoncé de pénurie de main-d'œuvre qualifiée et très qualifiée en exploitant les potentialités de la population allemande (via l'augmentation de l'âge de la retraite et la présence accrue des femmes sur le marché du travail). Mais il faut aussi, en cas de besoin urgent, prendre les mesures qui permettront de faciliter l'arrivée de travailleurs étrangers. Aucun dispositif adapté n'existe à ce jour malgré la réforme de la loi sur l'immigration.

3. L'intégration

Même si de belles réussites ont été enregistrées dans le passé en termes d'intégration, celle-ci pose toujours de sérieux problèmes – qui vont parfois en s'aggravant – parmi certaines catégories d'immigrés. Comme les Allemands peu qualifiés, les étrangers à faible niveau de qualification sont fortement touchés par le chômage. La proportion de jeunes issus de l'immigration qui quittent l'école sans qualification – et donc sans perspective d'emploi – a fortement augmenté ces dernières années. Dans les grandes villes, elle atteint parfois 40 %. Le nombre d'étrangers bénéficiaires d'allocations de l'Etat est lui aussi en hausse.⁸

Les conclusions des études PISA⁹ ont bien montré le lien étroit entre réussite scolaire des enfants et niveau de qualification professionnelle des parents. Par comparaison avec ce qui existe dans d'autres pays, le système scolaire allemand « à trois branches », hautement sélectif dès l'amont, s'est avéré très peu apte à compenser les désavantages liés à l'éducation. Cela vaut tout particulièrement pour les enfants de parents immigrés.

Une politique d'intégration doit de ce fait être considérée comme une priorité pour le futur

⁶ Cf. publication de l'Office fédéral des Migrations et des Réfugiés (BAMF) : *Migration, Asyl und Integration in Zahlen* – Migrations, asile et intégration en chiffres, Nuremberg 21 décembre 2005

⁷ Cf. Commission d'experts, op.cit., chapitre 6

⁸ Cf. rapport de la représentante du Gouvernement fédéral en charge des migrations, des réfugiés et de l'intégration sur la situation des étrangers en Allemagne, Berlin, août 2005, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/ausl_C3_A4nderbericht-6-teil1.property=publicationFile.pdf

⁹ Cf. PISA Consortium Germany, Résultats de la seconde étude comparative entre pays, résumé, 3 novembre 2005, http://pisa.ipn.unikel.de/PISA2003_E_Zusammenfassung.pdf

proche, surtout dans le domaine de l'éducation. Elle doit avant tout prévenir le scénario qui verrait certaines personnes exclues en permanence de domaines essentiels du quotidien (le travail, l'éducation, la participation politique) et amenées à chercher des solutions de rechange au sein de leur communauté et à se replier vers le communautarisme. Les efforts politiques et les moyens financiers doivent être concentrés sur cet objectif. Tout projet politique devra tenir compte du fait que la population d'origine étrangère vivant en Allemagne devient plus hétérogène et qu'aucun dispositif d'intégration ne pourra fonctionner s'il n'est pas adapté à la réalité. Les politiques mécanistes qui logent tout le monde à la même enseigne seront de moins en moins productives à l'avenir. Encourager l'intégration ne doit pas se limiter à promouvoir l'apprentissage de l'Allemand, aussi important que cela soit ; l'objectif doit aussi être l'intégration au monde du travail. C'est par le travail que l'intégration se fait le mieux ; celui qui n'a pas d'emploi ne s'intégrera pas du seul fait qu'il connaît la langue.¹⁰

Comme ailleurs en Europe, l'intégration des immigrés a pris ces dernières années une place de premier plan dans le débat politique. La nouvelle loi sur l'immigration a suscité des discussions très animées à propos de l'intégration. Elles ont encore gagné en intensité après la publication de l'étude PISA et de récents rapports consacrés à certains groupes de migrants désireux de rentrer dans leur pays d'origine et à l'augmentation de la criminalité chez les jeunes, notamment dans les zones à forte activité industrielle et commerciale.

En juillet 2006 a eu lieu un « Sommet national de l'intégration » qui a réuni des représentants du monde politique, de l'entreprise et de la société, dont un grand nombre d'organisations spécialistes des questions d'immigration. L'objectif était qu'un « Forum de l'intégration » élabore avant l'été 2007 un *plan national en*

faveur de l'intégration.¹¹ La coordination en a été confiée à Madame Maria Böhmer, représentante du Gouvernement fédéral en charge des migrations, des réfugiés et de l'intégration et ministre d'Etat auprès de la Chancellerie. Ce « plan intégration » est censé recenser les objectifs et mesures de la politique d'intégration aux niveaux fédéral, régional et local, faire participer tous les représentants de la société et proposer des moyens d'évaluation des mesures.

Autre exemple de dialogue politique à haut niveau : la création en septembre 2006 de la Conférence islamique d'Allemagne, invitée par le ministre fédéral de l'Intérieur à promouvoir au cours des deux à trois ans à venir un dialogue interculturel régulier entre institutions allemandes et représentants de la communauté musulmane d'Allemagne.¹² L'objectif est de faire de ce forum le fer de lance d'un débat sur la société allemande, ses valeurs, la religion telle qu'inscrite dans la constitution allemande, le monde des affaires, les médias en tant que passerelle entre les cultures, la sécurité intérieure, les aspirations des islamistes et la prévention du terrorisme islamique.

Ces deux initiatives ont commencé à produire des résultats. Le plan national en faveur de l'intégration a alimenté le débat sur les moyens d'apprentissage de la langue et les stages d'intégration. Le nombre d'heures de cours de langue et de stages d'intégration financées par l'Etat fédéral a grimpé en flèche (900 heures pour les cours de langue) et les Länder ont décidé que les enfants apprendraient l'Allemand dès le niveau pré-scolaire. Le patronat allemand a par ailleurs accepté d'ouvrir plus largement les portes des entreprises aux candidats à l'apprentissage afin de donner aux jeunes issus de l'immigration de meilleures chances d'embauche.

¹⁰ Cf. également Ministère fédéral de l'Intérieur : Evaluation des stages d'intégration prévus par la loi sur l'immigration. Rapport final et analyse des potentiels d'amélioration des stages d'intégration, Berlin, décembre 2006. Cf. publication de la Chancellerie *Gutes Zusammenleben – klare Regeln Start in die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans* – Bien vivre ensemble – des règles claires, le début d'un plan national d'intégration, Berlin, 14/7/2006

¹¹ Cf. Bundeskanzleramt (Chancellerie), *Nationaler Integrationsplan* – Plan national en faveur de l'intégration, Berlin 2007

¹² Cf. www.bmi.bund.de/cln_012/nn_1018358/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/Einzelseiten/Islamkonferenz_Kurzinfo.html

La Conférence islamique d'Allemagne a elle aussi abouti à un premier résultat concret : une coopération accrue entre les organisations musulmanes d'Allemagne. En mars 2007, quatre des principales organisations musulmanes ont fondé ensemble un Conseil islamique, répondant ainsi à une demande ancienne du Gouvernement allemand qui déplorait l'absence d'organisation parapluie reconnue pour représenter l'Islam. Le nouveau Conseil ne représente toutefois qu'une minorité de musulmans d'Allemagne.

4. La sécurité intérieure

Depuis le 11 septembre 2001, les aspects sécuritaires interviennent nettement plus qu'auparavant dans la politique migratoire de nombreux pays. En Allemagne, la prise de conscience du fait que les attentats perpétrés aux Etats-Unis avaient été planifiés et menés à bien par des étrangers dont certains avaient vécu quelque temps en Allemagne a provoqué un certain malaise. Deux « paquets sécurité » ont été adoptés par le parlement en urgence, sans grand débat politique, avec pour effet une surveillance renforcée des demandeurs d'asile. Depuis « l'affaire » des visas d'entrée en Allemagne délivrés dans certains pays d'Europe de l'Est sans motifs ni contrôles préalables suffisants, la délivrance de visas est soumise à des restrictions accrues et l'observation et la surveillance des islamistes potentiels par la police et les services de renseignement ont été renforcées. Cela a permis à plusieurs enquêtes d'aboutir, même si on le doit plus à la coopération avec les services de renseignement des pays voisins qu'aux opérations de « profilage » lancées dans certains Länder (au grand dam des défenseurs des droits civiques). Les activités des organisations musulmanes sont plus surveillées et le Gouvernement allemand a engagé le dialogue avec les musulmans d'Allemagne par l'intermédiaire de la Conférence islamique. Les services de sécurité craignent tout particulièrement l'extrémisme politique dans lequel de jeunes musulmans sans perspective d'emploi pourraient verser. C'est encore une raison expliquant la priorité accordée depuis peu à l'intégration dans la politique du Gouvernement allemand en général, qu'a soulignée le sommet pour l'intégration.

5. Politique étrangère et aide au développement

Les migrations transfrontières n'ont jamais joué un rôle aussi important en matière de politique internationale. Beaucoup de gens souhaitent que leur gouvernement coopère plus étroitement avec l'étranger pour faire face aux défis actuels.¹³

D'une façon générale, on observe une volonté plus importante d'information entre Etats ainsi que d'entente et de coordination entre pays d'origine, de transit et de destination. La politique migratoire n'est plus une affaire nationale ; les perspectives et les acteurs de la politique étrangère comptent plus que jamais – par exemple lorsqu'il s'agit d'élaborer des accords de migration et de réadmission.

La surveillance des migrations transfrontières et la gestion de leurs conséquences exigent bien évidemment une coopération internationale avec participation des ONG. Pour y parvenir, il faut améliorer les instruments nationaux de gestion de l'immigration en se dotant de réglementations et de procédures d'immigration plus claires et plus transparentes et en veillant à une meilleure coordination entre Etats. Un système international de gestion des flux migratoires est également nécessaire et les accords internationaux trop rudimentaires qui définissent jusqu'ici les obligations des pays d'origine, de transit et d'accueil envers les migrants doivent être renforcés. Les signataires de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés doivent en outre redoubler d'efforts pour pérenniser les principes de la convention, continuer d'assurer sa diffusion et combler ses lacunes (ou ses failles récemment apparues).

La loi sur l'immigration de 2005 et ses effets

L'Allemagne a une population immigrée très nombreuse. En chiffres absolus, elle arrive en 3^{ème} position après les Etats-Unis et la Russie.

¹³ Cf. également Commission mondiale sur les migrations internationales (GCIM), *Migration in an interconnected world : New directions for action, 2005* - Les migrations dans un monde interdépendant : nouveaux principes d'action, 2005, <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>

L'histoire de la politique migratoire allemande n'en est pas moins pleine d'exemples de la façon dont tout accord sur des objectifs à long terme a été remis aux Calendes grecques au profit de l'urgence du moment. En a résulté une politique aux effets secondaires imprévus ou indésirables qui a finalement fait plus de mal que de bien. La nouvelle loi allemande sur l'immigration (amendée à nouveau en 2007 pour tenir compte des nouvelles dispositions européennes) devait mettre fin à cette approche à court terme et instaurer le cadre juridique nécessaire à une politique d'immigration à long terme.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, ses points faibles sont apparus dans trois domaines clés : premièrement, les mécanismes d'observation de la situation actuelle et de prévision des tendances futures sont toujours insuffisants. Il n'existe surtout aucune procédure permettant de définir le nombre et le type d'immigrants que l'Allemagne est prête à accueillir. Elle ne s'est pas encore dotée de tous les instruments d'une politique migratoire : ni le système de points¹⁴ axé sur le capital humain et donc sur les chances d'intégration des migrants potentiels ni la procédure anti-« goulets d'étranglement »¹⁵ destinée à définir les besoins en main d'œuvre étrangère de divers secteurs économiques et industriels n'ont par exemple été mis en oeuvre. Autrement dit, l'Allemagne ne dispose toujours pas des instruments indispensables à une immigration ciblée tournée vers l'emploi et la démographie.

Deuxièmement, la politique d'intégration est toujours lacunaire en dépit des améliorations apportées par la nouvelle législation. Elle met trop fortement l'accent sur l'amélioration des connaissances linguistiques des migrants (cours de langue) et leurs connaissances générales de l'Allemagne (cours de civilisation)

et n'insiste pas de façon assez systématique sur les mesures liées à l'intégration sur le marché de travail. Les enquêtes sociales relatives au niveau de vie, aux perspectives d'avenir et à l'opinion des immigrants vivant en Allemagne donnent toujours des résultats mitigés.

Troisièmement, les politiques actuelles de gestion de l'immigration et d'intégration sont toujours trop centrées sur le marché du travail national et les solutions nationales. Cela se reflète dans les positions ambivalentes du Gouvernement allemand face aux réglementations européennes : d'un côté, l'Allemagne encourage les initiatives européennes tandis que de l'autre, des résultats concrets comme les propositions de la Commission sont critiqués pour respect insuffisant du principe de subsidiarité et intervention excessive dans les compétences nationales.

Conclusion : une politique européenne de l'immigration s'impose

Ces dernières décennies, la gestion de l'immigration et l'intégration des migrants sont devenus des sujets de coopération européenne de plus en plus importants. La communautarisation des politiques d'asile et d'immigration a franchi un pas décisif avec l'accord d'Amsterdam de 1997 puis avec le plan quinquennal de mise en œuvre adopté à Tampere en octobre 1999. Dès le départ, la Commission européenne a joué un rôle clé dans ce processus en faisant de nombreuses suggestions pour une politique d'asile et d'immigration commune – même si elles n'ont pas recueilli l'accord de tous les Etats membres. Les Etats de l'Union sont nombreux à considérer qu'immigration et intégration relèvent entièrement de la souveraineté nationale et à vouloir garder la maîtrise de ces questions.

Dans ce contexte d'intérêts contradictoires au sein d'une Union sans frontières, de renforcement de la pression migratoire et de refus des Etats membres d'abandonner leur souveraineté sur ces questions, certains souhaitent accélérer la mise en œuvre du programme adopté en novembre 2004 à La

¹⁴ Cf. Commission indépendante sur l'Immigration, « *Zuwanderung gestalten, Integration fördern* » - « Maîtriser l'immigration, encourager l'intégration », Berlin, 2001

http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsbericht_kurz.pdf

¹⁵ Cf. panel d'experts sur l'immigration et l'intégration, « *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen* » – Migrations et Intégration – tirer les fruits de l'expérience, oser la nouveauté, Berlin 2004, http://www.bamf.de/clin_042/nn_708926/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/ZuwanderungsratGutachten/gutachten-2004-zuwanderungsrat-lang.html

Haye afin de faire avancer d'ici à 2010 le volet « Justice et affaires intérieures » de l'UE.¹⁶

D'un point de vue technique, seule une coopération plus intense entre les Européens permettra d'avancer. Il est évident que l'immigration à destination des pays de l'Union va se poursuivre et que les Etats membres seront tous face aux mêmes défis. L'Union européenne dans son ensemble – et pas seulement les Etats membres pris isolément – est engagée dans une concurrence de plus en plus intense avec d'autres grands acteurs économiques ; chacun se bat de plus en plus durement pour attirer les travailleurs les plus qualifiés. Les pays européens n'ont pas particulièrement réussi jusqu'ici à séduire les « cerveaux les plus brillants », comme le rappellent souvent leurs gouvernements. Il leur faut donc adopter une démarche commune. Une politique migratoire européenne réaliste, tournée vers les difficultés de la réalité, doit anticiper les besoins de main d'œuvre étrangère à venir et gérer l'immigration d'une manière socialement acceptable compte tenu des obligations faites à l'UE par les règles humanitaires internationales et du statut politique des Etats européens sur la scène internationale, tout en contribuant à satisfaire le désir d'immigration. En décembre 2005, le Conseil européen a adopté une « approche globale sur la question des migrations » et un plan d'action pour l'Afrique et les pays de la Méditerranée. Ils ont permis d'établir un cadre conceptuel et de faire quelques premiers pas. Cette approche a été confirmée en décembre 2006.

L'un des instruments proposés consiste à établir des « partenariats pour la mobilité » tels qu'initiés par le ministre allemand de l'Intérieur Wolfgang Schäuble et son homologue de l'époque Nicolas Sarkozy en décembre 2005 et confirmés par le Conseil européen en 2006 et 2007. Leur proposition consistait à encourager les accords de migration « circulaires » afin de traiter les causes profondes de l'immigration, plus particu-

lièrement en provenance d'Afrique du Nord. Pour y parvenir, les Etats membres devraient s'entendre sur des quotas d'immigration, ce qui n'est encore qu'une vue de l'esprit. On ne pourra juger des chances de réussite d'une telle politique qu'une fois précisé le sens donné par les gouvernements au terme de migrations « circulaires ». Il faudra notamment savoir s'ils sont favorables à un encouragement de la mobilité en général ou simplement à une immigration temporaire rebaptisée, autrement dit à un rajeunissement des programmes bien connus destinés à attirer la main d'œuvre étrangère.

D'une façon générale, les Etats membres accordent une priorité plus grande que dans le passé à l'élaboration de programmes internationaux de protection des réfugiés ainsi qu'aux moyens en argent, en infrastructure et en personnel des organisations internationales gouvernementales et non-gouvernementales qui s'occupent déjà de cette question. Les efforts de lutte contre l'immigration clandestine devront compter sur autre chose que la simple surveillance conjointe des frontières extérieures ; ils doivent aussi tenir compte de la demande intérieure de travailleurs clandestins et réduire l'attrait de cette situation.

L'expérience acquise à ce jour en matière de politique européenne d'asile et d'immigration semble indiquer que tout cela n'est pas encore pour demain ; cela vaut surtout pour un futur accord sur l'entrée et le séjour des travailleurs étrangers et l'intégration des migrants. Ces deux sujets font toujours l'objet de divergences d'intérêts considérables entre Etats membres en fonction de leurs structures économiques, des règles régissant leur marché du travail et des schémas d'immigration et politiques migratoires traditionnelles propres à chacun. On continuera à trouver des solutions communes lorsqu'une pression identique contraindra tout le monde à agir, comme cela s'est récemment produit en matière de contrôle aux frontières extérieures surtout.

¹⁶ Cf. pour une vue d'ensemble Steffen Angenendt, *Steuern, schützen, integrieren – Die schwierige Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik – Contrôler, protéger, intégrer – La difficile communautarisation de la politique de l'immigration et du droit d'asile*, in: Werner Weidenfeld (éditeur), *Europa-Handbuch – Le Manuel de l'Europe*, 4ème édition (en cours d'impression).

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la fondation Friedrich-Ebert.

Responsable de la publication : Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la FES

Autres articles de la Fondation Friedrich-Ebert Paris

Vous pouvez télécharger ces articles sur le site de la FES www.fesparis.org/analyses

« Le Conservatisme doux et l'effondrement du centre »

par Werner A. Perger, Octobre 2008

« Le SPD et les syndicats allemands: la mutation d'un partenariat privilégié »

par Wolfgang Schroeder, Octobre 2008

« Le modèle de l'Etat social prévoyant »,

par Wolfgang Schroeder, Mai 2008

Le programme de Hambourg »,

Programme politique du SPD, Mai 2008

« Die Linke. Un nouveau parti dans le paysage politique allemand »,

par Gero Neugebauer, Mars 2008

« Apprendre de nos voisins : Comment la Gauche à mené des reformes en Europe »,

par Sebastian Jobelius, Février 2008

« Entre concepts d'hier et défis d'aujourd'hui: l'incontournable réorientation de la gauche européenne »,

par Ernst Hillebrand, Octobre 2007

« L'avenir du SPD comme parti politique de masse »,

par Martin Gorholt, Octobre 2007