



FORUM DE GENSHAGEN POUR
LE DIALOGUE FRANCO-ALLEMAND

*« Flux migratoires et intégration : défis nationaux – enjeu européen »
9 et 10 novembre 2011
au Château de Genshagen*

Actes de conférence

► **Éditeurs**

Stiftung Genshagen
Im Schloss
D-14974 Genshagen

Tel.: + 49 (0)3 37 88 05 931
Fax: + 49 (0)3 37 88 70 013

www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz
F-75008 Paris

Tel. + 33 (0)1 58 18 39 29
Fax. +33 (0)1 58 18 39 28

www.institutmontaigne.org
info@institutmontaigne.org

► **Responsable graphique**

Nina Henke

Photos

Nora Erdmann

► **Soutiens et partenaires**



Robert Bosch **Stiftung**

EADS

Avec l'aimable soutien de : Deutsche Bank



Partenaire média :

DIE ZEIT

Tous droits réservés. Aucun élément de cette publication ne peut être copié ou reproduit de façon partielle ou intégrale sans l'autorisation écrite et préalable de la Fondation Genshagen et de l'Institut Montaigne.

© Stiftung Genshagen / Institut Montaigne, 2012

2^{ème} Forum de Genshagen pour le dialogue franco-allemand

9 et 10 novembre 2011

Les relations bilatérales entre l'Allemagne et la France sont profondes et privilégiées mais on ne doit pas pour autant les tenir pour acquises : c'est un capital de coopération qu'il convient d'entretenir de manière continue. Face aux enjeux internationaux actuels et pour renforcer le rôle de l'Europe dans la mondialisation, les deux plus grands pays de l'Union européenne ont une responsabilité partagée et doivent poursuivre leurs efforts pour développer des stratégies communes. Dans ce but, leur coopération gouvernementale doit être davantage nourrie par un dialogue élargi aux membres des sociétés civiles française et allemande, associant également des représentants de pays tiers. Le Forum de Genshagen souhaite être un outil utile au service de ce dialogue.

L'actualité européenne et internationale récente a replacé la question des flux migratoires au cœur du débat public. La montée en puissance des partis populistes de droite dans les États-membres de l'Union européenne a mis en évidence les dangers d'un durcissement des politiques d'immigration et d'intégration. Par ailleurs, la réintroduction des contrôles aux frontières dans certains États de l'espace Schengen, consécutive à l'afflux d'immigrés en provenance du Maghreb, a relancé le débat sur les déficits de la politique d'immigration européenne et sur une éventuelle réforme de l'Accord de Schengen. Cette controverse augure-t-elle d'un repli sur la sphère nationale ou au contraire d'une accélération de l'intégration européenne ? L'Allemagne et la France doivent-elles impulser un nouvel élan à une véritable politique d'asile et d'immigration commune ? Ces enjeux multiples ont été débattus lors du deuxième Forum de Genshagen, dans le but de faire émerger des pistes communes de réflexion pour l'avenir.



I. Débat d'ouverture : L'immigration et l'intégration dans le débat public en France et en Allemagne

Propos introductif : *Catherine de Wenden*, directrice de recherche, CNRS (CERI), Paris

Débat : *Reiner Klingholz*, directeur de l'Institut de Berlin pour la population et le développement

Mirna Safi, chercheur à l'Observatoire Sociologique du Changement, Sciences Po/CNRS, Paris

Boualem Sansal, écrivain, lauréat du Prix de la Paix des libraires allemands 2011, Alger

Thomas Sattelberger, membre du Conseil d'administration, Deutsche Telekom AG, Bonn

C*atherine de Wenden* a rappelé que l'immigration s'inscrivait dans des contextes différents. Alors qu'en France, du fait de l'histoire coloniale, la plupart des immigrés sont originaires d'Afrique, en Allemagne, la main-d'œuvre immigrée provient essentiellement de Turquie ainsi que, depuis la chute du Mur, d'Europe de l'Est. En dépit des contextes économiques et historiques différents, les opinions publiques des deux pays affichent un même scepticisme vis-à-vis de l'immigration et des résultats de l'intégration, et privilégient l'échelon national pour traiter les questions liées aux politiques d'immigration.

Pourtant, au vu de l'application très hétérogène de l'Accord de Schengen et du Pacte européen sur

l'immigration et l'asile, la question d'une politique communautaire d'immigration et d'intégration figure plus que jamais à l'ordre du jour européen. A ce titre, *C. de Wenden* souligne que les différentes approches nationales viennent entraver ce processus : tandis qu'en France, la question du contrôle de l'immigration (« politique des flux ») masque souvent les autres enjeux liés à l'immigration, en Allemagne, ce sont surtout les questions de l'intégration sur le marché du travail (« politique des stocks ») et de recrutement de certaines catégories d'immigrés en fonction des besoins économiques qui figurent au premier plan.



Comment expliquer que la politique d'intégration semble mieux fonctionner en Allemagne qu'en France ? En effet, selon l'enquête d'opinion commandée dans le cadre du *Forum de Genshagen* par la Fondation Genshagen et l'Institut Montaigne et menée dans les deux pays sur le thème « Immigration et intégration en France, en Allemagne et en Europe », 46 % des Allemands interrogés considèrent que l'intégration des personnes immigrées fonctionne « bien » voire « très bien », tandis que seulement 23 % des personnes interrogées en France partagent cet avis.

Selon *R. Klingholz*, les impacts des environnements économiques respectifs contribueraient à expliquer cette situation. En France, les conditions initiales relativement favorables dont bénéficient les populations immigrées (difficultés linguistiques moindres, législation plus libérale en matière de naturalisation) ne sont pas suivies d'effets comme en témoigne par exemple le taux de chômage élevé des personnes faiblement qualifiées. Pour *M. Safi*, cependant, les différences mises à jour par l'enquête d'opinion sont à relativiser : sur le long terme, Français et Allemands portent un jugement plutôt positif sur l'intégration économique des populations immigrées, tandis qu'ils sont plus critiques s'agissant de l'intégration culturelle. Par ailleurs, le bilan d'intégration doit être apprécié au regard des catégories de populations immigrées considérées.

Quels sont, dans les deux pays, les principaux obstacles à une intégration réussie ? Selon *B. Sansal*, l'émergence de sociétés parallèles, telles qu'on les observe en France, est essentiellement liée au sentiment d'appartenance

religieuse. Celui-ci développe – notamment dans le cas des immigrés musulmans – un potentiel fédérateur bien plus fort que les mesures incitatives des politiques publiques d'intégration. Compte-tenu des liens historiques qui unissent la France et l'Algérie, la question de l'identité – « Qui est immigré, qui est autochtone ? » – joue également un rôle central dans le processus d'intégration. Mais quelle responsabilité porte le pays d'accueil lui-même ? En Allemagne, selon *T. Sattelberger*, la diversité est trop souvent considérée comme « élément perturbateur d'un système ». Lorsque l'on prend en compte les niveaux d'études, le sexe ou encore l'origine, on constate qu'on continue à vivre dans une « société de caste ».

L'intégration ne peut s'opérer que si les deux parties font respectivement un pas l'une vers l'autre. Selon *R. Klingholz*, exiger une intégration culturelle totale de la part des populations immigrées peut s'avérer complexe et impossible en raison de l'évolution constante de la société et de la culture. Inversement, il faut favoriser une prise de conscience de la société d'accueil qui doit valoriser les compétences interculturelles des immigrés, réel atout, *a fortiori* pour une nation exportatrice comme l'Allemagne.



II. Tables rondes : Les enjeux stratégiques de l'immigration et de l'intégration en France, en Allemagne et en Europe

Groupe 1 : Quelles politiques publiques pour une meilleure intégration dans la société ?

Introductions : *Çiçek Bacik*, membre du Conseil d'administration, Fédération Turque de Berlin Brandebourg
Gilles Kepel, professeur des universités à Sciences Po Paris



Quels sont les leviers qui doivent être actionnés en priorité pour améliorer l'intégration des immigrés au sein de la société ? Quels sont les réussites et les points faibles de la politique de la France et de l'Allemagne dans ce domaine ?

C. Bacik rappelle que le mémorandum publié par le Délégué du gouvernement fédéral pour les Migrations et les Réfugiés, Heinz Kühn, avait certes posé de façon précoce (1979) d'importants jalons mais que les réalisations concrètes restent, aujourd'hui encore, bien en deçà des objectifs formulés alors. Selon *C. Bacik*, le durcissement récent de la réglementation régissant le droit au regroupement pour les conjoints et les coupes budgétaires opérées pour les cours de langue et d'intégration illustrent les carences de la politique d'intégration allemande. Par ailleurs, les médias, en abordant les questions d'intégration principalement sous un angle négatif (crimes d'honneur, débats autour du port du voile, critique de l'islam), porteraient une grande part de responsabilité dans le manque d'acceptation de l'immigration par l'opinion publique.



L'assouplissement des procédures de naturalisation et d'acquisition de la double nationalité, le droit de vote aux élections municipales (introduit avec succès au Danemark et en Suède) ainsi que le renforcement de l'offre de cours de langue constitueraient les priorités les plus urgentes.

En France, en revanche, le débat ne porte pas sur la question de l'apprentissage de la langue et des dispositifs de naturalisation, puisqu'une part importante des immigrés vient du Maghreb et d'Afrique subsaharienne et parle déjà le français. Selon *G. Kepel*, le « point névralgique du débat sur l'intégration en France » se situe au niveau de l'engagement politique des jeunes musulmans, qui « rejettent l'islam de la soumission prôné par leurs pères » et aspirent à faire peser leurs revendications religieuses à l'échelle politique locale. Il estime que le nombre de jeunes gens d'origine immigrée qui seront élus lors des élections législatives de 2012 mettra en évidence si le discours sur l'intégration en France relève du « mensonge ». En comparant les taux d'insertion sur le marché du travail entre nos deux pays – notamment le taux de chômage élevé des jeunes immigrés en France –, il semblerait par ailleurs que le modèle d'intégration allemand soit plus efficace.



Groupe 2 : Quelles solutions les entreprises développent-elles en matière d'intégration, de diversité et d'égalité des chances ?

Introductions : *Abdel Aïssou*, Vice-Président, Directeur Général du Groupe Randstad, Saint-Denis
Claire Schaffnit-Chatterjee, Senior Analyst, Deutsche Bank Research, Francfort sur le Main



Selon *A. Aïssou*, les entreprises privées ont une longueur d'avance sur l'État en matière d'intégration et de diversité culturelle. Le groupe Randstad, par exemple, a été précurseur : il ne s'est pas contenté de signer la « Charte de la diversité » mais constitue la seule entreprise française qui se soit vue décerner, de façon continue, les labels « diversité » et « égalité professionnelle homme/femme ». *A. Aïssou* souligne que la promotion des femmes au sein de l'entreprise est un préalable à la promotion de la diversité culturelle. Aussi, les initiatives mises en œuvre par Randstad dans le domaine de la parité (interdiction des blagues sexistes, introduction d'un quota de femmes) ont été, dans un second temps, étendues à d'autres groupes victimes de discriminations (personnes handicapées, homosexuels, immigrés).

Mais de tels exemples ne constituent-ils pas une exception ? La question de la diversité est bien plus qu'une responsabilité éthique ou sociale de l'entreprise : c'est l'image de marque du groupe qui est également en jeu, notamment sa capacité d'innovation, et par là même, ses propres intérêts commerciaux. Alors qu'au Canada, par exemple, souligne *C. Schaffnit-Chatterjee*, ce raisonnement est établi depuis longtemps, l'Europe peine à en prendre conscience, comme le montre également la situation en Allemagne. En dépit de l'annonce de l'accroissement de la part des immigrés dans la population totale, notamment

afin de compenser son déficit démographique, l'Allemagne affiche le plus faible taux de personnes issues de l'immigration au sein des conseils d'administration.

Pour lutter contre de tels dysfonctionnements, *A. Aïssou* estime qu'il faudrait d'une part combattre les préjugés ancrés chez les cadres d'entreprises et d'autre part améliorer les qualifications des immigrés. De même, le manque de considération pour la formation en alternance au profit de la formation universitaire constitue souvent un frein à l'intégration au sein des entreprises françaises. L'introduction de quotas fixés par la loi pour les personnes immigrées et les femmes ou encore l'utilisation de CV anonymes sont des instruments encore contestés. La diversité nécessite toutefois une gestion des ressources humaines plus ouverte, pour laquelle il n'existe certes pas de modèle préconçu, mais où le rôle des « bonnes pratiques » ayant fait leurs preuves doit être encouragé, rappelle *C. Schaffnit-Chatterjee*. Une forte implication des cadres dans ce processus, par exemple, s'est avérée être un facteur de réussite décisif. Au lieu de mettre en place de nouveaux instruments, on pourrait par ailleurs veiller davantage à ce que les mesures existantes soient appliquées, à l'instar de la loi sur l'égalité de traitement en faveur de la diversité culturelle dans les entreprises allemandes.



Groupe 3 : Comment l'UE peut-elle développer son attractivité dans la course internationale aux talents ?

Introductions : *Augustin Landier*, Professeur d'économie, Toulouse School of Economics (TSE)
Thomas Liebig, Division des migrations internationales, OCDE, Paris



Au vu de la faible mobilité géographique des travailleurs hautement qualifiés au sein de l'Union européenne, force est de constater qu'actuellement l'UE ne participe pratiquement pas à la course internationale aux talents, observe *A. Landier*. Dans les pays de l'UE, seul le nombre de séjours d'études en Europe est en augmentation. Pourtant, sans apport migratoire, l'émigration de la main-d'œuvre européenne en 2020 dépasserait de 30 % les entrées sur le territoire. Par conséquent, selon *T. Liebig*, la part de l'immigration économique, qui ne représente actuellement qu'un tiers de l'ensemble des flux migratoires des pays de l'OCDE, devra impérativement augmenter à l'avenir.

Dans ce contexte, comment développer l'attractivité internationale du marché du travail européen pour la main d'œuvre qualifiée ? La forte homogénéité ethnique des hautes sphères de l'économie européenne est souvent déconcertante pour les personnels hautement qualifiés venus de l'étranger, souligne *A. Landier*. Selon *T. Liebig*, si l'on considère les multiples solutions déployées par les pays de l'OCDE pour réguler l'immigration économique, on constate que des systèmes de sélection clairement définis présentent de réels avantages. En effet, leur mise en place nécessite que les pays d'accueil aient une vision claire de la nature de leurs besoins migratoires et permet une plus grande transparence interne et externe, vis-à-vis des populations autochtones et des candidats à l'immigration. Pour autant, les marchés du travail et les traditions migratoires en Europe sont marqués par de fortes différences

structurelles qui réduisent les possibilités d'actions communes au niveau bilatéral ou européen. On peut citer pour exemple la nécessité de développer une « culture de l'accueil », vivement discutée en Allemagne, alors que cette question ne fait pratiquement pas débat en France.

L'introduction d'instruments de régulation de l'immigration économique idoine recèle cependant de faiblesses et de défis. Ainsi, le recrutement d'une main d'œuvre étrangère qualifiée ne doit pas, selon *T. Liebig*, se faire au détriment d'un potentiel disponible sur place. Une politique d'immigration plus ouverte ne pourra être acceptée et comprise par l'opinion publique que si le processus d'intégration des premières générations d'immigrés enregistre des progrès tangibles. Qu'en est-il par ailleurs des intérêts des « pays d'origine » ? De manière générale, les flux migratoires peuvent-ils faire l'objet d'une réelle régulation ? Des évolutions aussi complexes que le développement de l'immigration économique ou les besoins du marché du travail sont-ils réellement prévisibles ? La classe politique ne se contente-t-elle pas ici de répondre aux attentes d'une opinion publique de plus en plus critique dans son ensemble et non plus dans ses seules couches conservatrices, vis-à-vis de l'immigration ? Selon des personnalités politiques présentes, même si les faits économiques plaident en faveur de l'immigration, une attitude « pro immigration » équivaudrait actuellement à un « suicide politique ».



III. Débat : Expériences et réponses locales aux défis de l'intégration

Propos introductif : *Maria Böhmer*, ministre adjointe auprès de la chancelière fédérale, déléguée du gouvernement fédéral à la Migration, aux Réfugiés et à l'Intégration, Berlin

Débat : *Marc-Antoine Jamet*, maire de Val-de-Reuil, membre du Haut-Conseil à l'Intégration
Gilles Kepel, professeur des universités à Sciences Po Paris

Quels problèmes et quels enjeux déterminent la politique d'intégration à l'échelle régionale et locale ? Quels parallèles peut-on établir dans ce domaine entre l'Allemagne et la France ? Les expériences réalisées à l'échelle régionale peuvent-elles être étendues à l'échelle nationale et au-delà ? Le gouvernement fédéral pourrait tirer des enseignements de bon nombre de communes qui, depuis longtemps, s'interrogent concrètement sur le fonctionnement du « vivre ensemble », rappelle *M. Böhmer*. Un ancrage plus fort au plus haut niveau politique des objectifs en matière d'intégration, comme c'est le cas en Allemagne depuis 2005, peut impulser un élan décisif. On peut citer par exemple le Plan National d'Intégration qui prévoit de renforcer le dialogue avec les immigrés en y associant tous les groupes de la société issus des domaines du sport, de la religion, de l'économie, etc.

En France, la politique d'intégration et la politique de la ville sont étroitement liées, rappelle *M.-A. Jamet*. Même si ce lien est bien connu du pouvoir exécutif, les solutions impulsées à l'échelle nationale ne portent parfois pas leurs fruits. *G. Kepel* indique à titre d'exemple que l'investissement par l'Etat de 4,5 milliards d'euros dans la rénovation urbaine

(« le béton ») dans certaines banlieues ne doit pas être déconnecté des problèmes majeurs qui minent les populations de ces quartiers, tel que l'accès au marché du travail. Selon *M. Böhmer*, l'exemple français peut néanmoins, dans un autre registre, être source d'inspiration : il serait bon d'initier en Allemagne un débat sur l'identité nationale tel qu'il fut mené en France, afin de mieux évaluer les réussites et les lacunes de la politique d'intégration.

Au niveau local ces enjeux requièrent, au-delà des directives nationales, des solutions adaptées à chaque

catégorie d'immigrés et beaucoup de pragmatisme. Selon *M.-A. Jamet*, la situation des nouvelles populations récemment immigrées, moins bien intégrées que les générations précédentes, montre en effet

qu'actuellement le bilan de l'intégration se dégrade. Parallèlement à la mise en place de mesures en faveur de l'emploi et de l'éducation, lutter contre le sentiment, très répandu au sein des populations immigrées, d'être des citoyens de seconde zone, doit être une priorité. Ceci nécessiterait, le cas échéant, de déroger au principe de laïcité pour permettre aux communautés d'exercer leurs pratiques religieuses et culturelles dans des conditions décentes : par exemple par un financement public de la construction de mosquées.



IV. Débat : Politique des États ou politique de l'Union ? Quelle politique migratoire pour l'Europe ?

Propos introductif : *Rita Süßmuth*, ancienne présidente du Bundestag, membre du directoire de la Fondation Genshagen

Débat : *Steffen Angenendt*, Senior Fellow du groupe de recherche « Questions globales », Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Christian Lequesne, directeur du Centre d'études et de recherches Internationales (CERI), Paris

Alexandra Thein, députée européenne, Strasbourg/Bruxelles

Najat Vallaud-Belkacem, Conseillère Générale du Rhône, membre du bureau national du Parti socialiste et secrétaire en charge des questions de société, Lyon

S'agissant d'une politique d'immigration et d'intégration commune, l'Europe a déjà été « plus en avance qu'elle ne l'est aujourd'hui ». Selon *R. Süßmuth*, Frontex – l'agence européenne de coopération opérationnelle aux frontières – ne pourra pas à elle seule régler le problème. Pour *N. Vallaud-Belkacem*, si l'on compare les coûts engendrés par une politique d'immigration restrictive (expulsions, centres d'accueil pour les immigrés sans-papiers, coût du travail au noir, etc.) avec les avantages qu'offrirait une meilleure politique de naturalisation, on comprend aisément que cette dernière s'impose, ne serait-ce que pour des questions de coûts. C'est ce que montre l'exemple de l'Espagne où des centaines de milliers d'immigrés illégaux ont été régularisés et qui, à l'heure actuelle, travaillent et paient des impôts. En outre, une politique d'immigration polarisée sur le seul contrôle des frontières nuit au projet d'intégration européenne qui se comprend également comme communauté de valeurs pouvant faire office de modèle.

Selon *A. Thein* et *C. Lequesne*, les questions d'immigration et d'asile constituent sans nul doute une préoccupation commune à toute l'Europe, pour laquelle des outils communautaires existent déjà

mais qui restent toutefois difficile à mobiliser. Un grand nombre de directives adoptées tardent à être appliquées par les Etats-membres, comme le montre l'exemple de la « blue card » en Allemagne. La comparaison avec la politique d'immigration dynamique et ouverte menée par des pays émergents comme la Turquie, l'Inde, le Mexique ou le Brésil montre clairement, selon *S. Angenendt*, que l'Europe se trouve sur la voie de la renationalisation. Il est cependant difficile de dire s'il s'agit d'une évolution négative. Il existe une contradiction entre l'objectif visant à renforcer les politiques communautaires pour plus d'efficacité administrative d'une part, et les différences nationales ainsi que le manque de confiance qu'ont les citoyens européens à l'égard du supranationalisme, d'autre part. Des solutions peuvent être envisagées telles que le renforcement pragmatique du Conseil européen pour le vote des grandes directives politiques ainsi qu'une plus grande liberté dans la mise en œuvre nationale, des formes de coopération plus souples avec les pays d'origine (partenariats de mobilité individuelle) et enfin une concertation plus étroite entre les différents domaines politiques.



2^{ème} Forum de Genshagen pour le dialogue franco-allemand

