

Migration et cohésion en Europe : un défi, pas une contradiction

Prise de position n° 8 du Groupe Daniel Vernet

Le phénomène migratoire est vieux comme le monde. Ces dernières décennies, le changement climatique et les conflits ont toutefois encouragé les migrations dans plusieurs régions du globe. L'Europe estime souvent que les flux migratoires menacent la cohésion des sociétés et des États membres de l'Union européenne (UE). Pourtant, immigration et cohésion ne sont pas antinomiques. La France et l'Allemagne, qui ont des expériences différentes en matière d'immigration et d'intégration, doivent élaborer des solutions européennes communes pour concilier immigration contrôlée et évolution sociale harmonieuse.

Une cohésion menacée à plusieurs niveaux

L'année 2015 a marqué une césure à plusieurs égards en Europe. Les guerres en Syrie et en Irak et la déstabilisation croissante des pays voisins de l'Union européenne ont entraîné une montée en flèche de l'immigration vers celle-ci. L'Allemagne a été particulièrement touchée, avec 442 000 nouveaux demandeurs d'asile en 2015 contre 111 000 seulement en 2013. En 2015, l'Union européenne a reçu 1,2 million de nouvelles demandes d'asile marquant ainsi une progression de plus de 50 %. En 2015, on comptait environ 1,1 million de demandeurs d'asile en Allemagne. Depuis, on observe un net recul du nombre de demandes.

La migration est un phénomène mondial. Bien que les voisins immédiats des pays en crise accueillent un grand nombre de réfugiés et supportent depuis des années un fardeau bien plus lourd que celui des pays européens, cette problématique soulève de plus en plus de controverses en Europe. Elle pose la question de la répartition des richesses et de la capacité d'intégration de nos sociétés. Les chiffres récents en termes de migration ont eu un impact majeur en Allemagne, en France et dans de nombreux autres pays de l'Union européenne,



Stiftung
Genshagen

Le **Groupe Daniel Vernet** est composé de spécialistes des relations franco-allemandes et se réunit sous l'égide du Cerfa et de la Fondation Genshagen

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0031-7

© Tous droits réservés, Paris, Ifri, 2019.

Comment citer cette publication :

Groupe Daniel Vernet, « Migration et cohésion en Europe : un défi, pas une contradiction », *Éditoriaux de l'Ifri*, Ifri, 6 mai 2019.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél. : (0)1 40 61 60 00
E-mail : accueil@ifri.org

Site internet :
www.ifri.org

accentuant la polarisation sociale et politique dans de nombreuses régions d'Europe. En Allemagne, le parti Alternative für Deutschland (AfD) est entré dans toutes les assemblées parlementaires régionales et au Bundestag en faisant campagne contre la politique d'immigration du gouvernement fédéral. Bien que cette polarisation existe aussi en France, son lien avec l'évolution migratoire est moins manifeste, car le pays accueille désormais bien moins de migrants. La France suit aujourd'hui avec une grande attention l'immigration et ses répercussions en Allemagne, même si elle a une longue expérience dans ce domaine.

La question migratoire n'affecte pas seulement la cohésion de nombreuses sociétés européennes, mais également celle entre États membres de l'UE, déjà précaire avant 2015. Les différences entre États-membres se sont accentuées. La politique migratoire actuelle est dominée par deux tendances : la première réclame une sécurisation croissante — voire une fermeture — des frontières. Cette approche a conduit à une suspension partielle du régime de Schengen d'abord en Allemagne, puis dans d'autres pays européens. Cette politique à la fois défensive et restrictive a poussé les pays du groupe de Visegrad à voter dans un premier temps contre une décision du Conseil européen relative à la répartition de 120 000 personnes en quête de protection dans plusieurs États membres, puis à s'opposer à sa mise en œuvre alors que celle-ci avait été adoptée à la majorité. Enfin, l'Union européenne affiche aujourd'hui une volonté quasi-unanime de mieux protéger ses frontières extérieures.

La deuxième tendance s'observe chez les partisans — essentiellement l'Allemagne, la France et la Commission européenne — d'un contrôle des flux migratoires au niveau européen, notamment grâce à la mise en place d'un régime d'asile européen commun et à la lutte contre les causes de l'immigration. Cette approche a reçu un soutien international conséquent avec l'adoption par les Nations unies d'un pacte migratoire en décembre 2018.

Le désaccord est fondamental entre d'une part les représentants d'une solution européenne commune avec des éléments supranationaux, qui insistent sur la responsabilité globale de l'Europe, souhaitent une répartition équitable des charges au sein de l'UE et la mise en place d'une agence européenne de l'asile¹, et d'autre part les États membres qui veulent renforcer leurs droits souverains, restreindre le plus possible l'immigration et démanteler les structures

communautaires. Le conflit d'objectifs entre les partisans d'une renationalisation (prônée essentiellement par le groupe de Visegrad mais aussi par l'Italie) et les réformateurs modérés (notamment l'Allemagne et la France) s'accroît, et dépasse largement les problématiques migratoires. Aucun de ces deux camps n'est homogène.

Des mesures ambitieuses, réalistes, et européennes

L'Allemagne, la France et tous les autres acteurs de l'UE doivent tirer les conséquences des événements de 2015 et des tentatives infructueuses d'une réaction européenne coordonnée en adoptant des mesures ambitieuses et réalistes. Ces mesures doivent être ambitieuses pour atteindre un objectif prioritaire : le renforcement de la cohésion dans nos sociétés mais aussi pour préserver — ou instaurer — une cohésion optimale entre les États membres. Il s'agit aussi d'éviter toute forme de désintégration, qui est plus qu'une application pertinente du principe de subsidiarité.

À court terme, vouloir européeniser le contrôle et la gestion des flux migratoires, alors que de nombreux États membres désirent renforcer leur souveraineté, est irréaliste. En effet, les gouvernements concernés ne semblent pas prêts à faire des compromis. La France et l'Allemagne doivent donc agir ensemble pour européeniser le plus possible la politique migratoire et d'asile, en optant éventuellement pour une coopération renforcée avec un petit cercle de pays. Les deux pays doivent conjuguer leurs forces pour empêcher que les tentatives de renationalisation déjà visibles (Schengen) ne s'étendent à d'autres domaines politiques et provoquent une grave désintégration.

Cette polarisation sociopolitique doit impérativement être surmontée pour renforcer la cohésion et dégager des convergences en matière d'asile et d'immigration au sein des États de l'UE. Une cohésion stable et une politique européenne commune efficace de contrôle et de gestion de l'immigration sont les deux faces d'une même médaille. Nous proposons à l'Allemagne et à la France trois approches pour renforcer la cohésion dans nos sociétés et dans l'Union européenne dans le contexte de l'immigration.

Organiser des débats transnationaux

Nous invitons les deux pays à lancer et à mener ensemble un débat public sur les positions et les points de vue des deux sociétés sur l'immigration, afin de pouvoir renforcer la cohésion sociale. Les responsables politiques ne doivent pas s'épuiser à gérer conflits et crises, mais définir des orientations. Un tel débat pourrait avoir lieu dans les parlements nationaux ou émaner de ceux-ci en tant qu'institutions traditionnelles du débat public. L'assemblée parlementaire franco-allemande prévue par l'accord bilatéral s'y prêterait parfaitement. Les chefs d'État et de gouvernement pourront prononcer des discours-clés dans l'autre pays ; en-dehors de l'espace parlementaire, les membres des gouvernements et les représentants de l'opposition pourront participer notamment à des débats télévisés dans le pays voisin. L'Allemagne et la France doivent montrer qu'elles sont concernées au même degré par les problématiques de l'immigration et de la cohésion sociale, que cette thématique a une forte dimension européenne, et que les deux pays doivent travailler ensemble et s'inspirer réciproquement pour servir d'exemple à l'UE. L'Allemagne et la France doivent s'efforcer d'influencer de manière constructive le discours européen dans la sphère publique, et ne pas laisser le champ libre aux Le Pen, Orban et autres Salvini.

Pour encadrer le débat public, nous appelons la France et l'Allemagne à adopter un code de conduite qui s'appuie sur les valeurs fondamentales de l'intégration européenne au sens de l'article 2 des traités européens, et à définir des règles qui seront respectées au minimum par tous les acteurs publics. Cette « boussole éthique » servira à guider de façon succincte et claire le débat public : respect rigoureux des faits, renonciation à l'instrumentalisation, etc. Le code pourra être signé par les grands partis politiques français et allemands qui partagent les mêmes valeurs fondamentales. Il est toutefois souhaitable que l'Allemagne et la France s'efforcent dès le départ de réunir un soutien européen le plus large possible pour ce code, idéalement à l'échelon des familles de partis européens.

Le partage d'expériences : au cœur du « Forum pour l'avenir »

Toute convergence sur le fond implique un échange d'expériences large et approfondi sur l'immigration, l'intégration et la cohésion

sociale. L'Allemagne et la France doivent d'abord dialoguer ensemble, puis impliquer dès que possible d'autres pays européens. Ces échanges pourront porter sur différents points comme par exemple l'intégration rapide et durable des migrants sur le marché du travail et le rôle des représentants de la société civile dans l'intégration. Ils ne devront pas se dérouler uniquement à l'échelon politique (national, régional, et surtout communal), mais aussi dans la société civile – par exemple au sein des associations sportives – et être financés par les pouvoirs publics. Les informations recueillies pourront être mises à profit pour définir des programmes bilatéraux. Les grandes associations sportives, comme les fédérations allemande et française de football, disposent des ressources humaines et financières nécessaires pour organiser ensemble ces processus. Les structures bilatérales existantes, comme le Conseil franco-allemand de l'intégration, créé en 2016 mais resté très discret jusqu'à présent, l'Office franco-allemand pour la jeunesse et la Chambre de commerce franco-allemande doivent être intégrés activement à ces échanges. Le « Forum pour l'avenir » prévu dans l'article 22 du traité d'Aix-la-Chapelle pourra coordonner, évaluer et concrétiser les propositions politiques.

Un laboratoire franco-allemand de convergence pour la politique d'asile

Dans la perspective d'un renforcement des politiques en matière d'asile et d'immigration au niveau européen, la France et l'Allemagne doivent créer un laboratoire de convergence pour la politique en matière d'asile². Elles pourront s'y concerter et faire converger leurs procédures d'asile nationales dans le cadre du droit communautaire européen en vigueur et à l'échelon national. L'eupéanisation ne semble pas progresser à l'échelle européenne, malgré le caractère urgent de la question. C'est pourquoi les deux pays doivent tendre de plus en plus vers des points d'accords pour inspirer, et entraîner si possible d'autres partenaires. Berlin et Paris ne doivent laisser aucun doute quant à leur volonté de se coordonner et d'impliquer d'autres pays – à condition que ceux-ci ne fassent pas obstacle à des avancées substantielles.

Par ailleurs, la France et l'Allemagne doivent œuvrer pour que les mesures des États membres en matière d'accueil des migrants soient financées par les fonds structurels de l'UE. Les dépenses

d'hébergement, de formation et d'intégration des migrants seraient ainsi européanisées, la position des pays disposés à accueillir des migrants renforcée, et les pays qui accueillent le plus de migrants auraient une charge en moins.

La mise en œuvre globale de ces trois approches ne résoudra évidemment pas les problèmes entraînés par l'afflux de migrants dans l'Union européenne, tels que nous les avons connus en 2015. Une avancée franco-allemande pourrait toutefois contribuer au renforcement de la cohésion sociale dans nos deux pays, et encourager une meilleure coordination européenne. Si nous parvenons à instaurer une meilleure planification et un contrôle commun des flux migratoires, la solidarité et la cohésion dans l'Union européenne en sortiront renforcées. L'immigration et la cohésion interne sont un défi majeur pour l'Europe et l'Union européenne. Elles ne seront pas nécessairement antinomiques si elles sont gérées avec discernement et de manière prévisionnelle au niveau politique.

1. Cf. la déclaration franco-allemande de Meseburg du 19 juin 2018, disponible sur : www.elysee.fr.

2. Concernant la proposition de création d'un laboratoire franco-allemand de convergence, cf. la note du Groupe Daniel Vernet intitulée « [Vers un nouveau traité de l'Élysée : une coopération franco-allemande plus substantielle au service de l'Europe](#) » d'avril 2018.