

Note du Cerfa  
Hors-série

---

---

# **La politique migratoire allemande : Un chantier permanent**

---

**Steffen Angenendt**

*Novembre 2015*

Comité d'études des relations franco-allemandes

**ifri**

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*



Cet article a été initialement publié dans l'ouvrage collectif  
« L'Allemagne change ! Risques et défis d'une mutation »,  
[Presses universitaires du Septentrion](#), octobre 2015.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication  
du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du  
ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat  
de l'Auswärtiges Amt.



ISBN : 978-2-36567-471-3  
© Ifri – 2015 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tél. : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [bruxelles@ifri.org](mailto:bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

# Auteur

---

Steffen Angenendt est chercheur au centre de recherche sur les questions globales de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin. Depuis 2012, il est conseiller senior au sein du Migration Strategy Group (MSG) du German Marshall Fund et de la Fondation Robert Bosch.

## Résumé

---

Bien que l'Allemagne soit aujourd'hui l'une des principales terres d'immigration comparée à d'autres pays, le pays tarde à mettre en place une politique migratoire de long terme capable d'offrir une réponse globale à la diversité des défis qu'elle rencontre. Elle reste axée sur le court terme et réagit aux évolutions plus qu'elle ne les anticipe de manière active.

Les discussions actuelles portent avant tout sur l'accueil et la prise en charge des réfugiés ainsi que sur une juste répartition des responsabilités à l'échelle européenne, occultant ainsi deux éléments essentiels : d'une part, bien que leur nombre ait augmenté, les réfugiés ne constituent qu'une partie des migrants ; d'autre part, l'Allemagne a encore besoin d'immigrés sur les plans démographique et économique.

En conséquent, le pays fait actuellement face à un triple défi en matière de politique migratoire. D'abord, l'Allemagne doit contribuer à la résolution des catastrophes humanitaires actuelles en apportant une réponse qui soit à la mesure de son statut de grande puissance politique et économique. Ensuite, il doit développer et mettre en œuvre une politique migratoire efficace et durable. Enfin, il lui faut renforcer ses efforts d'intégration à l'intention des immigrés, qu'ils soient nouvellement arrivés ou établis de longue date en Allemagne – une tâche que l'État ne pourra accomplir seul et qui nécessitera une vaste mobilisation de l'ensemble de la société civile.

# Executive Summary

---

Although Germany is currently one of the main immigration countries, the Federal Republic has been slow to develop a long-term migration policy that comprehensively meets the diverse challenges that the country faces. Germany remains focused on short-term actions and is reacting to changes rather than actively anticipating them.

Current discussions focus above all on the reception and accommodation of refugees, as well as on a fair distribution of responsibilities across the European Union. This ignores two key elements: first, although the number of refugees keeps growing, they are only one part of the overall migrant population. Second, for both economic and demographic reasons, Germany still needs migrants.

Consequently, in terms of migration policy, Germany faces a triple challenge. In the first place, it has to contribute to the resolution of the current humanitarian catastrophes on a scale that reflects its status as a great political and economic power. Secondly, it must elaborate and implement an efficient and sustainable migration policy. Finally, the Federal Republic needs to reinforce its efforts to integrate migrants – whether they are new arrivals or have been long settled in the country. This is a task that the state will not be able to accomplish on its own; nothing less than a huge mobilization of the entire civil society is required.

# Sommaire

---

CONTEXTE GÉNÉRAL.....	5
L'IMMIGRATION ET L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ .....	7
OÙ EN SONT LES RÉFORMES ? .....	9
LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME.....	12
QUELS CHAMPS D'ACTION ? .....	15
Renforcer la protection des réfugiés et mettre à profit leur potentiel.....	15
Combiner système de points et lutte contre la pénurie de main-d'œuvre.....	16
Organiser les migrations temporaires et circulaires.....	17
Élaborer des programmes de recrutement favorables au développement .....	18
Lutter contre le <i>dumping</i> salarial .....	20
Renforcer l'intégration sociale .....	22
NOTES DU CERFA .....	24
Dernières publications du Cerfa.....	24
LE CERFA .....	25

## Contexte général

---

Que l'on se réfère à l'Empire, à la République de Weimar ou aux Guerres mondiales, l'immigration a toujours alimenté l'économie et la société allemandes. Toutefois, son empreinte est encore plus forte aujourd'hui. L'arrivée successive de personnes déplacées après la Seconde Guerre mondiale, de travailleurs immigrés depuis le milieu des années 1950, d'Allemands de l'Est après la réunification allemande (*Übersiedler*), d'Allemands de souche « rapatriés » après la chute de l'Union soviétique (*Aussiedler*), ou encore de réfugiés issus de l'ex-Yougoslavie, a profondément changé l'Allemagne. Comparée à d'autres pays, elle est aujourd'hui l'une des principales terres d'immigration ; l'hétérogénéité ethnique et culturelle qui en résulte imprègne de plus en plus le quotidien des Allemands et l'image qu'ils se font d'eux-mêmes.

Pour autant, l'Allemagne tarde à mettre en place une politique migratoire de long terme capable d'offrir une réponse globale à la diversité des défis qu'elle rencontre. Elle reste axée sur le court terme et réagit aux évolutions plus qu'elle ne les anticipe de manière active. En témoignent les débats politiques actuels qui se concentrent de nouveau – comme c'était déjà le cas au début des années 1990 – sur l'afflux récent d'un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile. Les discussions portent avant tout sur l'accueil et la prise en charge de ces réfugiés ainsi que sur une juste répartition des responsabilités à l'échelle européenne<sup>1</sup>, occultant ainsi deux éléments essentiels : d'une part, bien que leur nombre ait augmenté, les réfugiés ne constituent qu'une petite partie des migrants ; d'autre part, l'Allemagne a encore besoin d'immigrés sur les plans démographique et économique.

Dans l'ensemble, leur nombre a nettement progressé dans le pays. Si le solde migratoire moyen des immigrés (différence entre le nombre d'étrangers entrés sur le territoire et le nombre d'étrangers qui en sont sortis) était d'environ 100 000 personnes par an durant la première décennie des années 2000, il est en forte augmentation ces dernières années : en 2010, il était supérieur à 180 000, et en 2013, il atteignait déjà 518 000. Il convient néanmoins de préciser que

---

1. Voir S. Angenendt, M. Engler et J. Schneider, *Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, « SWP-Aktuell », n° 65, novembre 2013.

288 000 de ces étrangers étaient originaires de pays européens<sup>2</sup> : les Polonais (80 000) et les Roumains (60 000) figuraient en tête, suivis des Hongrois, Bulgares, Italiens, Russes et Grecs (la Croatie n'est pas prise en compte). Le nombre de demandeurs d'asile et d'immigrés a connu une forte croissance : de 19 000 en 2007, le nombre de demandes initiales est passé à 109 000 en 2013. La plupart des immigrés sont arrivés en Allemagne pour suivre des études ou une formation (21 %) ou dans le cadre du regroupement familial (15 %). Seuls 9 % avaient pour objectif d'y trouver un emploi et, parmi ces derniers, un tiers seulement n'avait pas de qualifications professionnelles.

Le défi auquel l'Allemagne fait face en matière de politique migratoire est triple. D'abord, le pays doit contribuer à la résolution des catastrophes humanitaires actuelles en apportant une réponse qui soit à la mesure de son statut de grande puissance politique et économique. Ensuite, il doit développer et mettre en œuvre une politique migratoire efficace et durable. Enfin, il lui faut renforcer ses efforts d'intégration à l'intention des immigrés, qu'ils soient nouvellement arrivés ou établis de longue date en Allemagne – une tâche que l'État ne pourra accomplir seul et qui nécessitera une vaste mobilisation de l'ensemble de la société civile.

Sur ce plan, l'Allemagne ne part cependant pas de zéro : le débat actuel sur l'accueil des immigrés tend à faire oublier que la politique migratoire allemande a beaucoup évolué ces quinze dernières années : l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que l'Allemagne, précédemment qualifiée de « terre d'immigration à contrecœur », figure désormais parmi les pays les plus généreux en la matière. En témoignent les dispositifs d'incitation qu'elle a mis en place à destination des travailleurs étrangers spécialisés ou hautement qualifiés. De nouveaux progrès ont aussi été réalisés dans le domaine de la politique d'intégration. Cette réalité semble cependant mal connue aussi bien en Allemagne qu'à l'étranger, si l'on en juge par le faible nombre de migrants qualifiés qui viennent en Allemagne pour y travailler et s'y installer. Comment expliquer ce phénomène ? Quelles mesures l'Allemagne doit-elle prendre pour faire face aux défis migratoires actuels et futurs ? Telles sont les questions auxquelles le présent chapitre va tenter de répondre.

---

2. Toutes les données relatives à l'immigration sont tirées de : Office fédéral des migrations et des réfugiés (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF), *Das Bundesamt in Zahlen 2013*, Nuremberg, juillet 2014.



# L'immigration et l'évolution de la société

---

Par rapport à d'autres pays industrialisés, l'Allemagne voit sa population vieillir et diminuer à un rythme particulièrement rapide. Elle fait partie des rares pays de l'OCDE dont la population active est déjà en baisse à l'heure actuelle – seuls le Japon et l'Italie connaissent une situation plus dramatique encore. Vieillesse et déclin démographique vont se poursuivre au cours des prochaines années, et entraîner de lourdes conséquences économiques et sociales pour l'Allemagne. Or les marges de manœuvre politiques dont le pays dispose sont limitées : cette évolution démographique ne pourra pas être évitée ni même inversée ; au mieux sera-t-il possible de procéder à des ajustements<sup>3</sup>.

Si l'ampleur et les conséquences du changement démographique sont connues depuis longtemps, elles n'ont retenu l'attention du public que de manière ponctuelle au cours des dernières années. Les efforts politiques destinés à endiguer les effets négatifs du phénomène n'ont eux aussi été que de courte durée ou se sont limités à quelques domaines spécifiques. L'immigration n'a jamais été au cœur des discussions, pas même lors des deux initiatives récentes du gouvernement fédéral, à savoir le sommet de la démographie et « l'offensive travailleurs qualifiés » (*Fachkräfteoffensive*<sup>4</sup>). Ces initiatives mettent l'accent sur le potentiel de main-d'œuvre nationale que constituent les chômeurs, les femmes et les seniors, et sur l'intérêt d'en tirer davantage profit. L'immigration est seulement considérée comme une option secondaire. Or cette approche est insuffisante. Le renforcement de l'accès à l'emploi pour les femmes et les seniors en particulier offre des possibilités limitées qui peuvent en outre avoir des effets indirects indésirables.

Une analyse réaliste du potentiel de main-d'œuvre nationale montre clairement qu'une hausse de l'immigration sera nécessaire à l'avenir pour assurer la croissance et la prospérité et pour garantir la

---

3. Voir S. Angenendt et W. Apt, *Die demographische Dreiteilung der Welt. Trends und sicherheitspolitische Herausforderungen*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, « SWP-Studie », n° 28, novembre 2010.

4. Voir ministère fédéral de l'Intérieur, « Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung », Berlin, 2012, ainsi que le rapport « Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung Deutschlands », Berlin, 2011 ; ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, « Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung », Berlin, 2011.

prise en charge des personnes âgées, dont le nombre augmente rapidement – et ce, même dans l'hypothèse où la productivité continuerait d'augmenter en Allemagne. Cependant, toute politique visant à encourager l'immigration est difficile à promouvoir et à mettre en œuvre car l'afflux d'immigrés transforme toujours la société d'accueil. L'arrivée de personnes issues d'autres cultures peut entraîner des tensions entre populations autochtones et immigrées, et notamment des affrontements entre les différentes communautés religieuses. Pour résoudre ce type de conflits, les pays d'accueil doivent établir des règles et procédures appropriées ; l'Allemagne, en tant que terre d'immigration, ne fait pas exception.

D'une manière générale, la politique d'immigration doit concilier des intérêts économiques et sociétaux très différents et parfois contradictoires : d'un côté, les employeurs ont besoin de disposer de suffisamment de personnel qualifié ; de l'autre, les populations autochtones s'inquiètent face au risque de *dumping* salarial et d'éviction du marché du travail. Par ailleurs, l'immigration ne va pas de soi ; elle doit être encouragée, ce qui nécessite le développement d'une culture de l'accueil et l'élaboration d'une politique d'intégration attractive qui s'adresse également aux personnes ne séjournant en Allemagne que pour une période limitée. Enfin, l'Allemagne est confrontée, dans tous ces domaines, à une concurrence accrue des autres pays industrialisés, qui offrent parfois des conditions d'accueil plus attrayantes.

Pour relever ces défis, il est nécessaire de développer une politique d'immigration cohérente, axée sur le long terme et concertée au niveau européen. Au-delà des besoins de l'Allemagne, cette politique doit également prendre en compte les intérêts des migrants et de leurs pays d'origine, et lutter contre les effets négatifs de l'immigration sur ces derniers. Dans le cas contraire, les programmes mis en œuvre n'auront pas d'impact durable.

## Où en sont les réformes ?

---

Depuis la fin de l'ère Kohl, la politique migratoire de l'Allemagne est un chantier permanent. Pour la coalition rouge-verte de 1998, elle constituait l'une des réformes prioritaires. La réforme du code de la nationalité en 2000, l'introduction de la carte verte en 2001 et la loi de 2004 relative au séjour des étrangers ont mis fin à l'immobilisme qui régnait depuis des décennies dans ce domaine et ont posé les jalons d'une politique migratoire moderne.

Toutes les principales forces politiques ont progressivement participé à ce renouvellement, et les nouvelles lois sur l'immigration ont été négociées lors d'un processus long et difficile par l'ensemble des partis politiques. Depuis, la mise en œuvre de réformes est considérée comme une nécessité absolue à laquelle les gouvernements successifs se sont employés à répondre. Depuis 2007, le gouvernement fédéral a pris de nouvelles mesures pour réformer la politique d'immigration, au premier rang desquelles la mise en œuvre de la directive « carte bleue » de l'Union européenne (UE), la facilitation de l'arrivée d'étudiants étrangers et l'introduction d'un nouveau visa de recherche d'emploi.

Dans le cadre de l'application de la directive européenne relative à l'entrée de travailleurs hautement qualifiés (à laquelle l'Allemagne était de toute manière tenue au regard des traités), le gouvernement fédéral a introduit un nouveau titre de séjour, « la carte bleue européenne ». Celle-ci permet à des universitaires pouvant justifier d'une réelle perspective d'emploi assortie d'un salaire annuel brut de 46 400 euros d'obtenir un permis de travail. Si l'activité est exercée au sein d'une profession pour laquelle l'Agence fédérale pour l'emploi a constaté une pénurie de main-d'œuvre (c'est le cas actuellement pour les médecins ainsi que pour certains profils d'ingénieurs et d'informaticiens), un seuil réduit de 36 200 euros est déjà en vigueur. Si le contrat de travail se poursuit au-delà de 33 mois, le détenteur de la « carte bleue européenne » obtient une autorisation d'établissement, le délai pouvant être ramené à 21 mois si le candidat possède une bonne maîtrise de la langue allemande. Les membres de la famille ne sont pas obligés de justifier d'une connaissance de la langue avant d'entrer sur le territoire et peuvent exercer une activité dès leur arrivée, sans restriction.

L'accueil d'étudiants a quant à lui été facilité à plusieurs reprises depuis la loi sur l'immigration de 2005, qui a mis fin à une pratique absurde : auparavant, les étudiants étrangers étaient en effet contraints de quitter l'Allemagne presque immédiatement après avoir

obtenu leur diplôme. Ils bénéficiaient d'une année seulement pour trouver un emploi correspondant à leur qualification en Allemagne – à la condition cependant qu'aucun ressortissant national ne soit disponible pour le poste en question. Ce principe de préférence nationale a été aboli en 2009 et les délais de recherche d'emploi ont été prolongés à 18 mois en 2012. Durant cette période, les universitaires étrangers peuvent désormais travailler pour subvenir à leurs besoins.

Par ailleurs, un nouveau visa de recherche d'emploi a été créé en 2012 pour les universitaires étrangers. Pour la première fois, la politique migratoire allemande a introduit des critères axés sur la demande et fait une entorse au principe selon lequel tout immigré doit justifier d'une perspective d'emploi concrète. Désormais, et dans le cas où leurs ressources le leur permettent, les universitaires ont jusqu'à six mois pour trouver un travail en Allemagne.

La modification du règlement relatif à l'autorisation d'exercer un emploi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013, constitue la réforme la plus récente. Elle permet à des travailleurs spécialisés issus de pays non-membres de l'UE d'accéder au marché du travail allemand dès lors qu'ils disposent d'une formation professionnelle reconnue (généralement d'une durée minimale de deux ans). À quelques exceptions près, il était auparavant impossible pour un travailleur spécialisé non ressortissant de l'UE de travailler en Allemagne. Une dérogation pouvait être accordée aux étrangers travaillant dans le secteur des services à la personne (aide aux ménages composés de personnes dépendantes), aux travailleurs saisonniers ainsi qu'aux forains, à condition qu'une « convention » existe avec l'administration du travail du pays d'origine.

Si elle existe toujours, cette voie d'immigration n'a été que peu mise en pratique. Le nouveau règlement relatif à l'autorisation d'exercer un emploi est important car il ouvre de nouvelles possibilités aux migrants, indépendamment de l'existence d'une telle convention. Pour en bénéficier, les travailleurs spécialisés doivent faire examiner leur diplôme de formation afin que l'équivalence avec une formation professionnelle allemande puisse être établie. Depuis la loi sur la reconnaissance des diplômes étrangers d'avril 2012, il s'agit d'un droit à part entière, assorti de critères et de délais spécifiques, qu'il est également possible de faire valoir depuis l'étranger. Cependant, cette possibilité ne s'applique qu'aux emplois souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre et figurant sur la « liste positive » de l'Agence fédérale pour l'emploi. En outre, cette réforme récente a également ouvert le marché du travail aux demandeurs d'asile qui peuvent désormais exercer une activité au terme de neuf mois de présence sur le territoire allemand. L'abaissement de ce délai à trois mois est actuellement en discussion.

Ces mesures ont permis à l'Allemagne de réformer progressivement sa politique d'immigration professionnelle et de faciliter l'entrée de ressortissants non communautaires sur son

territoire. Dans son analyse de la politique d'immigration allemande, l'OCDE reconnaît qu'au vu des réformes qu'elle a récemment menées, l'Allemagne figure désormais parmi les pays membres les moins restrictifs dans le domaine de l'immigration des travailleurs spécialisés hautement qualifiés. Cependant, par rapport aux autres pays et au regard de la taille du marché du travail allemand, l'immigration permanente ne représente encore en Allemagne qu'une faible part de la migration de main-d'œuvre organisée. Si l'immigration professionnelle permanente en provenance d'autres pays de l'UE est nettement plus importante que la migration de main-d'œuvre organisée, son niveau reste cependant faible en dépit de sa forte augmentation depuis 2010. L'Allemagne est certes l'un des pays de l'OCDE qui comptent le plus grand nombre d'entrées temporaires, mais celui-ci concerne presque exclusivement des ressortissants européens<sup>5</sup>.

Si les travailleurs hautement qualifiés sont peu nombreux à venir s'installer en Allemagne, cela tient à la pratique des employeurs allemands : alors que ces derniers pourraient par exemple recruter des universitaires étrangers dont les qualifications correspondent au profil recherché, ils ne font que rarement appel à l'offre internationale même lorsqu'ils font face à un manque de personnel, car ils estiment la démarche trop complexe et peu fiable. La mauvaise réputation dont souffre en retour le régime allemand à l'échelle internationale est cependant injustifiée. Contrairement aux idées reçues, les délais de traitement des dossiers y sont plus courts que dans d'autres pays, la procédure peu coûteuse et le taux de refus faible.

Néanmoins, il est vrai que la politique migratoire de l'Allemagne fait intervenir, aujourd'hui encore, un grand nombre d'acteurs publics, et qu'elle manque de lisibilité pour les demandeurs. Par ailleurs, les services privés et publics n'ont pas suffisamment encouragé le recrutement à l'international pour pallier le manque de main-d'œuvre auquel sont confrontées les petites et moyennes entreprises (PME). Sans doute les attentes de certains recruteurs, notamment des plus petites entreprises, qui veulent embaucher des candidats dotés de qualifications spécifiques et d'une bonne connaissance de l'allemand, expliquent-elles en partie cet état de fait. Il est difficile, aujourd'hui, de trouver des candidats qui répondent à ces critères, même dans les pays d'Europe centrale et orientale dont étaient traditionnellement originaires les travailleurs immigrés, notamment à cause de la faiblesse de l'offre d'apprentissage de l'allemand à l'étranger.

---

5. OCDE, *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*, Paris, OCDE, 2013, p. 15, disponible sur : <[dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de](https://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de)>.

# La nécessité d'un changement de paradigme

---

Malgré les efforts de réforme récemment consentis, la politique migratoire allemande manque encore de cohérence, de lisibilité et d'efficacité. Le vaste corpus de règles qui existe aujourd'hui en matière d'immigration n'est pas le résultat d'une réflexion stratégique, mais de décennies de réactions *ad hoc* en réponse à des situations particulières. Dans l'ensemble, le régime actuel ne permet pas de tirer le meilleur parti de l'immigration professionnelle sur les plans économique et sociétal.

Les dernières réformes marquent de fait l'entrée de l'Allemagne dans une nouvelle phase de recrutement de main-d'œuvre étrangère. Cependant, celle-ci ne ressemble en rien aux recrutements opérés par le passé, auxquels un arrêt avait mis fin en 1973. Il ne s'agit plus aujourd'hui de recruter du personnel faiblement qualifié pour seulement quelques années, mais d'inciter des travailleurs qualifiés et hautement qualifiés à venir travailler et s'installer définitivement en Allemagne. Une telle politique nécessite une perspective radicalement nouvelle : en l'absence d'un large consensus sur la vocation de l'Allemagne à être une véritable terre d'immigration, aucun résultat ne pourra être obtenu.

Un tel changement de paradigme ne peut s'opérer de lui-même. En Allemagne, l'immigration continue de susciter de grandes réticences et nombre d'étrangers sont encore quotidiennement confrontés à des attitudes et des actes xénophobes et racistes. Néanmoins, toutes les enquêtes empiriques menées récemment montrent que l'immigration est de mieux en mieux acceptée et que, dans la pratique, si la cohabitation entre les populations autochtones et immigrées ne va pas sans heurts, elle est dans l'ensemble bien plus paisible que ne le prétendent les médias et les milieux politiques<sup>6</sup>.

Les partisans d'une hausse de l'immigration n'en sont pas moins tenus de travailler à mieux faire accepter cette perspective parmi la population. Ils disposent pour ce faire de plusieurs arguments valables et convaincants. Le changement démographique,

---

6. Voir Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Migration und Integration (SVR), « Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer », Berlin, 2012.

la compétitivité internationale et la contribution des populations immigrées à la prospérité et au développement de l'Allemagne peuvent et doivent être avancés pour plaider en faveur d'une nouvelle politique d'immigration. Outre la nécessité de parachever les réformes dont certains éléments restent à concrétiser, il est important d'améliorer la communication avec les entreprises. Nombre d'entre elles, notamment les PME, n'ont pas pris acte des réformes du régime d'immigration, et les modalités administratives, perçues comme fastidieuses, complexes et restrictives, constituent souvent un frein au recrutement de personnel à l'étranger, en particulier pour les petites entreprises. Cet exemple montre qu'il ne suffit pas d'adopter des lois et des réglementations pour faire évoluer les pratiques ; un travail de fond doit également être mené pour faire évoluer les mentalités au sein de la société.

Pour amener la population à mieux accepter l'immigration, il faut promouvoir une culture de l'accueil. Très souvent invoquée dans les discours, cette exigence risque de devenir une expression vide de sens si elle ne se traduit pas par des mesures concrètes. Il existe de multiples approches pour y parvenir : en Allemagne comme à l'étranger, de nombreux exemples montrent désormais comment encourager, au quotidien et dans l'environnement proche, une plus grande ouverture face à l'immigration. Ainsi, des initiatives émanant de la société civile visent à faire comprendre que l'intégration consiste également à aller au contact de ses concitoyens étrangers, dans son entourage direct. Ces initiatives locales doivent être davantage mises en avant dans les politiques publiques d'intégration et bénéficier d'un soutien plus large de la part des pouvoirs publics.

Il importe également de mieux promouvoir la nouvelle politique migratoire de l'Allemagne à l'étranger. Des campagnes d'information claires et précises doivent y être organisées pour offrir aux migrants potentiels des informations fiables sur la législation allemande, sur les réelles possibilités d'emploi et sur la vie en Allemagne en général. Dans ce domaine, les récentes initiatives du gouvernement fédéral – mise en place d'un site internet pour informer les étrangers des possibilités d'emploi et d'installation en Allemagne<sup>7</sup> et élaboration d'une campagne publicitaire plus ciblée dans certains pays partenaires – vont dans le bon sens. Toutefois, elles doivent être relayées dans les pays concernés par des interlocuteurs compétents, disposant de ressources suffisantes. Ces derniers doivent pouvoir offrir aux candidats à l'immigration une information fiable sur les possibilités d'embauche en Allemagne, tout en leur fournissant une assistance pour l'organisation de leur départ et de leur installation sur place. Ce travail pourrait être confié à des personnels qualifiés à leur retour dans leur pays d'origine ; la politique allemande de coopération au développement dispose déjà

---

7. Voir le site <[www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com)>.

des outils nécessaires, par exemple dans le cadre des programmes « Experts intégrés » et « Retour des experts »<sup>8</sup>.

---

8. Voir le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, *Migration und Entwicklung. Das Potenzial Rückkehrender Fachkräfte*, Francfort, 2011, disponible sur : <[www.bamf.de/SharedDocs/MILO-DB/DE/Rueckkehrfoerderung/Rueckkehrberatung/AllgInformationen/i-cim-rueckkehrende-fachkraefte-download.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/MILO-DB/DE/Rueckkehrfoerderung/Rueckkehrberatung/AllgInformationen/i-cim-rueckkehrende-fachkraefte-download.pdf?__blob=publicationFile)>.



## Quels champs d'action ?

---

Pour renforcer la cohérence de la politique migratoire allemande, il convient de tirer les leçons des lacunes des réformes menées jusqu'à présent, mais sans toutefois tenter d'y remédier par des mesures isolées, prises au coup par coup, comme ce fut souvent le cas par le passé. Surtout, politique migratoire et politique d'asile ne doivent pas être perçues comme antagonistes. L'accent doit être mis sur la coordination des différentes politiques sectorielles, qui sera déterminante. Aucune politique cohérente ne pourra être établie si ces mesures ne sont pas mises en œuvre simultanément.

### ***Renforcer la protection des réfugiés et mettre à profit leur potentiel***

Pour être cohérente, la politique d'immigration doit en premier lieu s'accompagner d'un système de protection des réfugiés efficace et à la hauteur des engagements humanitaires de la République fédérale. Si ces deux domaines – la politique d'immigration et le traitement des réfugiés – diffèrent sur le principe et reposent chacun sur des législations et engagements internationaux propres, ils n'en sont pas moins liés par leur contenu. Les obstacles à l'entrée sur le territoire de l'UE et à la demande d'asile par voie légale se traduisent inévitablement par un renforcement de l'immigration irrégulière, compromettent la protection des droits des réfugiés et remettent en cause la crédibilité et l'efficacité de la politique d'immigration dans son ensemble.

La politique en matière d'asile étant désormais largement régie par le droit européen, le gouvernement fédéral devrait œuvrer pour le développement d'une politique européenne commune en la matière. Car la fragmentation et l'absence de stratégie qui ont jusqu'à présent caractérisé les politiques migratoires des États membres, ainsi que l'absence de canaux d'immigration légale, entraînent des abus en matière de droit d'asile. Il faudrait avant tout que l'outil européen que constituent les partenariats pour la mobilité<sup>9</sup> soit utilisé à meilleur escient et que davantage de canaux

---

9. Voir S. Angenendt, « Migration, Mobilität und Entwicklung: EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik », *SWP-Studie*, n° 25, novembre 2012.

d'immigration légale soient créés pour les travailleurs étrangers. Dans ce cadre, les États membres qui ont aujourd'hui besoin de main-d'œuvre devraient mettre en place de nouveaux projets pilotes.

S'agissant du développement du système européen en matière d'asile, l'accès légal aux procédures de demande d'asile devrait être facilité. Les organismes d'aide aux réfugiés ont formulé de nombreuses propositions en ce sens, telles que la possibilité d'effectuer une demande d'asile auprès des délégations de l'UE à l'étranger, ou encore la création de centres européens communs de traitement des demandes d'asile en pays tiers. Les avantages et inconvénients de chaque procédure doivent néanmoins être examinés de manière approfondie avant la mise en œuvre pratique. Tous les États membres peuvent par ailleurs décider d'accueillir volontairement des réfugiés en dehors du cadre formel de la procédure de demande d'asile. Cette possibilité devrait être davantage mise en pratique par l'ensemble des États membres, surtout au regard de la situation dramatique des réfugiés au Moyen-Orient, sans pour autant se substituer à la procédure de demande d'asile. L'ensemble de ces mesures pourrait contribuer à alléger les régimes d'asile actuels et à freiner l'immigration clandestine.

## ***Combiner système de points et lutte contre la pénurie de main-d'œuvre***

En ce qui concerne l'immigration professionnelle, celle-ci devrait être intégrée dans une approche globale de l'immigration économique qui tienne compte des paramètres démographiques et régleme de manière cohérente le recrutement et l'embauche de personnels hautement qualifiés, qualifiés et peu qualifiés. Jusqu'à présent, les instruments de gestion de l'immigration de travailleurs qualifiés ont été insuffisamment développés et devraient être améliorés dans le cas de l'immigration permanente comme dans celui des séjours temporaires.

Pour y parvenir, deux démarches distinctes sont envisageables. La première (« système de points ») devrait être axée sur les besoins économiques et sociaux à long terme – induits par le changement démographique – et encourager l'immigration permanente. Essentiellement tournée vers le capital humain, une telle démarche permettrait, sur la base de critères définis, d'établir si les candidats potentiels constituent un enrichissement pour l'économie et la société, et s'ils ont de bonnes chances de s'intégrer avec succès sur le marché du travail du fait de leurs qualifications ou d'autres atouts. Dans le cadre de cette démarche, le candidat à l'immigration ne serait pas soumis à l'obligation préalable de justifier d'une offre d'embauche. Les différents critères (par exemple les qualifications, les compétences linguistiques, l'âge ou la situation personnelle) seraient évalués au moyen d'un système de points : le candidat

verrait sa demande validée dès lors qu'il obtiendrait le nombre de points requis.

Cette première démarche serait complétée par un « système anti-goulots d'étranglement » destiné à répondre à des besoins de main-d'œuvre à court terme, dont la mise en œuvre se déclinerait en deux étapes. La première serait axée sur une analyse du marché du travail : si une pénurie persistante de personnel venait à être constatée dans un secteur d'activité donné et qu'il était prévisible que celle-ci se prolonge, il devrait être possible, pour y répondre, d'autoriser l'entrée sur le territoire d'un nombre défini d'immigrés. La deuxième étape consisterait à vérifier les qualifications des candidats. Sous réserve de remplir les conditions préalables, ces derniers obtiendraient un permis de séjour et de travail pour une durée limitée, qui pourrait être renouvelé si les besoins du marché restaient les mêmes. D'une manière générale, les migrants arrivés dans le pays d'accueil par le biais de ce « système anti-goulots d'étranglement » pourraient par la suite faire une demande d'installation permanente relevant du système de points. Pour faciliter le passage d'un système à l'autre, la présence sur le territoire au motif de la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre devrait donner droit à un certain nombre de points.

Il faudrait ensuite déterminer si, dans la pratique, ces procédés sont suffisamment attractifs pour encourager l'immigration, ou si d'autres outils d'incitation doivent être créés. Dans un premier temps, les deux systèmes pourraient être mis en œuvre à titre expérimental, pour un nombre limité de migrants, et faire ensuite l'objet d'une évaluation par une autorité indépendante. Combinées aux possibilités d'immigration existantes, de telles mesures permettraient ainsi de développer un instrument de régulation global de l'immigration professionnelle.

## ***Organiser les migrations temporaires et circulaires***

Au cours de la dernière décennie, et en particulier dans le contexte de la récente crise économique et financière mondiale, de nombreux pays ont élargi les possibilités d'emploi temporaire, notamment pour la main-d'œuvre saisonnière, par exemple le Mexique, la Pologne, la France, les États-Unis, l'Espagne et la Nouvelle-Zélande. D'autres pays ont signé de nouveaux accords bilatéraux sur la migration afin de recruter du personnel saisonnier. C'est le cas notamment de la Nouvelle-Zélande avec la Malaisie et la Chine, de la Corée du Sud avec la Chine, le Pakistan, l'Ouzbékistan et le Cambodge, ainsi que du Portugal avec le Brésil. Parallèlement, certains pays – notamment l'Allemagne – se sont efforcés d'encourager les étudiants étrangers ayant obtenu leur diplôme sur le territoire à prolonger leur séjour et leur ont permis d'accéder plus facilement au marché du travail. Enfin,

certains pays ont répondu aux besoins de main-d'œuvre en procédant, entre autres mesures, à des régularisations massives, notamment la Belgique, la France, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Grande-Bretagne, le Mexique et les États-Unis<sup>10</sup>.

Dans l'ensemble, la politique migratoire était, déjà avant la crise, davantage axée sur la demande pour mieux répondre aux besoins des marchés du travail nationaux et des entreprises. Dans ce contexte, les pays ont porté une attention accrue aux programmes d'immigration qui permettent plus de flexibilité<sup>11</sup>. Il est fort probable qu'à l'avenir, la plupart des États industrialisés continuent de chercher de nouveaux modes d'organisation des migrations, et que les modèles permettant d'encourager la migration circulaire jouent un rôle grandissant<sup>12</sup>. Au sein de l'UE, ce concept en particulier est largement débattu depuis quelques années et constitue, depuis l'adoption en octobre 2008 du « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », l'un des éléments centraux de la future politique européenne commune en matière de migration. Cependant, de nombreuses incertitudes persistent quant aux objectifs, aux instruments et aux chances d'application de ce concept.

### ***Élaborer des programmes de recrutement favorables au développement***

Puisque les États membres de l'UE (anciens et nouveaux) sont voués, du fait de leur situation démographique, à perdre à terme leur importance en tant que foyers d'émigration vers l'Allemagne, et que de nombreux pays émergents vont eux-mêmes importer de la main-d'œuvre, le nombre d'immigrés originaires de pays en développement va augmenter à l'avenir. Ce changement met de fait l'accent sur la nécessité d'une bonne coordination des politiques migratoire et d'aide au développement, notamment dans le cadre de l'élaboration de programmes de migration.

Les débats autour de cette thématique témoignent de l'évolution de la perception des liens entre migration et développement. Tout comme les discussions sur la politique d'aide au développement, les considérations sur les flux migratoires ont oscillé à plusieurs reprises entre optimisme et pessimisme au cours des dernières années. Les analyses critiques selon lesquelles les migrations auraient un impact néfaste sur le développement

---

10. Voir S. Angenendt, « Entwicklungspolitische Perspektiven temporärer und zirkulärer Migration », *SWP-Studie*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, n° 13, août 2014.

11. Voir G. Lemaître, *Recent Developments, the Crisis and Beyond*, Washington D.C., OCDE, 19 mars 2009.

12. Voir W. Somerville et M. Sumption, *Immigration and the Labour Market: Theory, Evidence and Policy*, Londres, Equality and Human Rights Commission, mars 2009.

dominaient le plus souvent. L'idée que les migrations puissent contribuer au développement était peu reconnue, voire totalement rejetée. Depuis, l'état des connaissances sur les liens entre ces deux phénomènes s'est amélioré et l'on dispose aujourd'hui de données différenciées et empiriquement solides sur les effets des migrations.

Il existe un large consensus quant à l'impact favorable des transferts de fonds sur le développement : non seulement ces derniers sont nettement supérieurs à l'aide publique au développement, mais ils se sont aussi avérés étonnamment résistants pendant la crise – à la différence de l'investissement direct étranger. En temps de crise, ces transferts sont vitaux pour les membres de la famille restés au pays, et la Banque mondiale prévoit qu'ils continueront d'augmenter de manière significative à l'avenir. D'après de nombreuses études, les virements de fonds vers les pays d'origine peuvent réduire l'ampleur et la gravité de la pauvreté et avoir un effet stabilisateur sur les économies et les ménages. Ils favorisent par ailleurs le taux d'épargne et les investissements dans les pays d'origine et augmentent la capacité d'emprunt des destinataires, ce qui facilite le développement de l'agriculture et de l'activité indépendante.

Les analyses relatives au problème de la « fuite des cerveaux » sont également plus nuancées que par le passé. S'il reste incontestable que l'immigration permanente de personnels spécialisés peut entraîner un déficit de cerveaux, une chute de la productivité ainsi qu'une détérioration de la situation économique dans le pays d'origine, les études montrent que ces effets néfastes ne se vérifient que dans le cas où les conditions sont réunies dans le pays d'origine pour permettre aux travailleurs qualifiés d'y mettre en pratique leurs connaissances et compétences. Le départ de « cerveaux » n'est pas non plus néfaste pour les pays qui forment du personnel spécialisé au-delà de leurs besoins propres (comme par exemple les Philippines) et donc destiné à s'expatrier, ou lorsqu'il s'inscrit dans le cadre de programmes de migration temporaire ou circulaire axés sur l'aide au développement, comme le prévoient notamment les partenariats pour la mobilité. Les retours de migrants ayant pu améliorer leur niveau de compétences à l'étranger peuvent même permettre de transformer le « *brain drain* » en « *brain gain* ».

Par ailleurs, il est largement admis aujourd'hui que les diasporas renforcent les liens entre pays d'origine et de destination, et soutiennent le processus de développement du fait de leur impact positif sur l'investissement dans les pays d'origine. Elles participent à l'amélioration des infrastructures et au transfert de connaissances et de technologies, permettent d'attirer les investissements directs étrangers et contribuent au recrutement dans les entreprises nouvellement créées dans les pays d'origine. Des études empiriques montrent également que les migrations peuvent encourager la formation d'un capital humain dans les pays d'origine lorsque les fonds transférés sont investis dans l'éducation et la santé. Dans certains pays, les enfants de migrants ont ainsi nettement plus de

chance d'obtenir un diplôme. De plus, les migrants qui retournent dans leur pays après avoir séjourné à l'étranger ont souvent une conscience plus aiguë des enjeux liés à la santé.

Bien sûr, la migration professionnelle peut avoir des effets ambivalents sur le développement des pays d'origine. Si elle peut être bénéfique pour ce dernier, notamment grâce aux envois de fonds et aux transferts de connaissances opérés par les migrants de retour au pays, elle comprend également des risques. En matière de politique d'aide au développement, il existe déjà des approches intéressantes pour renforcer et mieux mettre à profit l'impact positif des migrations sur le développement. Des efforts sont également fournis pour éviter la fuite des cerveaux, c'est-à-dire le recrutement, néfaste pour le développement, de personnels étrangers hautement qualifiés qui pourraient exercer dans leurs pays d'origine où les besoins sont élevés, notamment dans le secteur de la santé. Pour ne pas reproduire les erreurs de recrutement commises par le passé, il convient de mettre en œuvre des programmes visant à faciliter le retour des migrants (accompagnement en cas de retour volontaire, programmes d'aide à la réintégration) et à les protéger contre les risques de déqualification engendrés par l'exercice d'une activité à l'étranger (mesures de formation et d'apprentissage proposées par les entreprises et les pouvoirs publics).

## ***Lutter contre le dumping salarial***

Pour s'assurer du soutien de l'opinion publique, les acteurs politiques et économiques favorables à l'immigration doivent parvenir à convaincre leurs concitoyens que celle-ci n'aura pas d'effet négatif sur le marché du travail national. En d'autres termes, il leur faut apaiser les craintes de la population autochtone face aux risques d'éviction du marché du travail, de *dumping* salarial et de dégradation des conditions d'emploi. Si l'expérience montre qu'elles diminuent en général en période d'essor économique, ces craintes restent néanmoins latentes. Elles doivent donc être prises très au sérieux et des dispositions juridiques et administratives efficaces doivent être adoptées pour prévenir ces risques, parmi lesquelles le contrôle des conditions de travail et de la sécurité, la lutte contre l'économie souterraine et l'emploi précaire, y compris le faux travail indépendant et le prêt de main-d'œuvre illicite.

Si les outils appropriés existent en Allemagne, leur mise en œuvre doit cependant être élargie et adaptée aux différents cas de figure. L'instauration d'un salaire minimum par secteur ou pour l'ensemble des activités constitue par exemple le meilleur moyen de protéger les nationaux à faible niveau de qualification contre l'effet d'éviction ou le *dumping* salarial ; en ce qui concerne le recrutement de travailleurs immigrés qualifiés, la mise en évidence d'une pénurie de personnel sur le marché du travail national constitue un argument de poids à même d'apaiser les esprits.

Pour être cohérente, la politique d'immigration nécessite, au-delà de ces outils, un engagement de l'ensemble des acteurs concernés pour déconstruire les interprétations erronées qui entourent souvent l'impact économique des migrations. Par exemple, l'idée que l'offre de travail dans un pays donné est limitée et que son extension aux demandeurs d'emploi immigrés reviendrait à pénaliser les salariés actuels est encore largement répandue. Sur l'impact économique réel des migrations, on dispose désormais d'éléments solides tant sur le plan théorique que du point de vue empirique<sup>13</sup>. Dans le cadre du débat politique sur l'immigration, ces enseignements et les expériences pratiques d'autres pays doivent faire l'objet d'un examen critique et être discutés. Il en va de la responsabilité des partisans d'une politique d'immigration plus ouverte.

Le rôle de l'État est un autre aspect important de ce débat. Au sujet de la protection des salariés nationaux notamment, il est important d'expliquer, encore et encore, qu'il n'existe pas de moyen simple et rapide pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre induite par le contexte démographique et économique. Pour être efficace et durable, l'action politique dans ce domaine, et notamment le recours à l'immigration, suppose au contraire d'importants efforts de gestion de la part des pouvoirs publics et une coopération étroite avec les pays d'origine, à l'opposé d'une politique du « laisser-faire » basée sur la croyance erronée que les marchés sont capables de réguler seuls l'immigration. Le gouvernement ne doit donc pas seulement justifier le besoin d'immigration auprès de l'opinion publique ; il doit aussi s'assurer que les intérêts des pays d'origine et des migrants sont suffisamment pris en compte dans le cadre d'accords bi- ou multilatéraux et de leur mise en œuvre. Une politique d'immigration cohérente, attentive aux craintes de la population autochtone, exclut donc tout retrait des pouvoirs publics ; elle exige au contraire un engagement massif de l'État afin que les facteurs liés à l'emploi, à l'économie, au développement, à la sécurité et à la politique étrangère soient équitablement pris en considération. C'est à cette seule condition que la politique d'immigration pourra avoir un impact économique et social durable.

---

13. Pour une vue d'ensemble, voir A. Constant et K. Zimmermann (dir.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Northampton, Edward Elgar Pub, 2013.

## Renforcer l'intégration sociale

Enfin, une politique migratoire cohérente doit tirer les enseignements des problèmes d'intégration qui perdurent à l'heure actuelle et qui concernent avant tout les immigrés des deuxième et troisième générations. Lors des premières vagues de recrutement de travailleurs immigrés, de nombreux pays ont renoncé à prendre des mesures visant à favoriser leur intégration. Ces manquements d'hier sont aujourd'hui très difficiles à compenser, et les initiatives qui s'y emploient sont souvent vouées à l'échec. Il est donc nécessaire, pour l'avenir, de mettre en place un accompagnement adapté, même pour les migrants professionnels temporaires. À ce jour, aucun concept n'a été formalisé pour organiser cette « intégration limitée dans le temps », mais une approche globale de l'immigration ne peut en faire l'économie.

En dépit des succès obtenus par le passé en matière d'intégration, certaines populations immigrées rencontrent encore d'importantes difficultés qui ont tendance à s'aggraver. Le taux de chômage des immigrés faiblement qualifiés est par exemple élevé (tout comme celui des personnes non issues de l'immigration à niveau de qualification égal). La part des jeunes immigrés non diplômés a augmenté ces dernières années. Dans les grandes villes, ils sont désormais 40 % à quitter l'école sans diplôme et sans perspectives professionnelles. Pour certains groupes d'immigrés, le taux d'emploi continue de diminuer et le nombre d'étrangers touchant l'aide sociale augmente parallèlement<sup>14</sup>.

Les résultats de l'enquête PISA ont mis en évidence le lien étroit qui existe en Allemagne entre la réussite scolaire des élèves et les qualifications professionnelles des parents. Par rapport à d'autres pays, le système éducatif allemand, qui se caractérise par une sélectivité très précoce, présente d'importantes lacunes en matière de lutte contre l'inégalité des chances, en particulier en ce qui concerne les enfants d'immigrés. Pour y remédier, il est essentiel que la politique d'intégration, notamment dans le domaine éducatif, soit considérée comme un chantier prioritaire pour l'avenir. Elle doit s'attacher avant tout à éviter que les immigrés soient durablement exclus des principaux champs de la société (travail, éducation, participation politique) et se replient dans des enclaves communautaires. Tels sont les objectifs sur lesquels doivent se concentrer les efforts politiques et financiers. La politique d'intégration doit prendre en compte l'hétérogénéité croissante des populations immigrées vivant en Allemagne, et proposer des réponses adaptées et spécifiques qui ne se limitent pas à des programmes d'apprentissage de la langue mais s'accompagnent aussi d'un

---

14. Voir Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, « 9. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland », Berlin, 2012.



soutien à l'insertion professionnelle. L'intégration passe par l'emploi. Or, sans insertion professionnelle, les connaissances linguistiques n'ont qu'un impact limité.

Au cours des dernières années, la politique d'intégration a tout de même enregistré quelques succès. Des « Sommets nationaux de l'intégration » se sont tenus depuis 2006, réunissant des représentants des milieux politiques, économiques et sociaux ainsi que de nombreuses organisations de migrants, et ont conduit à la formulation, en 2007, d'un « Plan national d'intégration<sup>15</sup> ». Au-delà des informations relatives aux différentes mesures prises au niveau de la Fédération, des Länder et des communes, ce plan comprend des propositions visant à renforcer l'intégration à travers différentes approches, du soutien à l'apprentissage des langues à l'intégration par le sport. Autre succès : la Conférence allemande sur l'islam (Deutsche Islamkonferenz, DIK), mise en place par le ministre fédéral de l'Intérieur en 2006, qui prévoit un échange régulier entre les pouvoirs publics et les représentants des musulmans vivant en Allemagne. Dans le cadre de ce forum, les débats ont jusqu'à présent porté sur l'ordre social allemand et les valeurs communes, le lien entre les religions et l'État, le rôle de l'économie et des médias en tant que médiateurs ainsi que sur la sécurité intérieure, les courants islamistes et la prévention d'actes de violence islamistes<sup>16</sup>.

En dépit de quelques aspects critiquables, ces approches sont globalement à saluer car elles constituent une avancée significative. Elles ne suffisent cependant pas à fonder une politique d'intégration globale dans une société composée d'une part non négligeable d'immigrés. Il faudrait franchir une étape supplémentaire et encourager l'ouverture interculturelle de la politique et des institutions allemandes, aussi bien à l'échelle fédérale qu'au niveau des Länder. Les difficultés d'une telle entreprise ne doivent cependant pas être sous-estimées ; l'ouverture interculturelle est un processus qui demande un engagement fort sur la durée et des moyens importants pour faire avancer les différents dossiers politiques et les organisations concernées<sup>17</sup>. Il faudrait par exemple évaluer l'impact des initiatives législatives sur la réduction des inégalités sociales qui touchent les immigrés, et mettre en place une gestion interculturelle des ressources humaines ainsi qu'un suivi régulier de l'efficacité des mesures mises en œuvre.

---

15. Gouvernement fédéral, « Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege, neue Chancen », Berlin, 2007. Voir également sur le même sujet : *Ibid.*, « Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht », Berlin, 2008.

16. Sur ce sujet, voir le site internet de la Conférence allemande sur l'islam : <[www.deutsche-islam-konferenz.de](http://www.deutsche-islam-konferenz.de)>.

17. Voir G. Schultze *et al.*, *Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Grundlagen für eine neue Migrations und Integrationspolitik*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

## Notes du Cerfa

---

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

### ***Dernières publications du Cerfa***

Nele Katharina Wissmann, « L'Alternative pour l'Allemagne : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand », *Note du Cerfa* n° 125, septembre 2015.

Gabriel Felbermayr, « Le débat du TTIP en Allemagne », *Note du Cerfa* n° 124, juin 2015.

Franca Diechtl, Severin Fischer, « Sous de nouveaux auspices : processus de transition et modèles de coopération au sein des relations énergétiques franco-allemandes », *Vision franco-allemande*, n° 26, juin 2015.

Annegret Bendiek, « La « Review 2014 » : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde », *Note du Cerfa*, n° 123, juin 2015.

Frank Umbach, « La transition énergétique allemande à la croisée des chemins : pressions mondiales ou îlot énergétique vert », *Note du Cerfa*, n° 122, mai 2015.

Marcus Engler, Martin Weinmann, « L'immigration européenne en Allemagne : tendances actuelles », *Note du Cerfa*, n° 121, mars 2015.

## Le Cerfa

---

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991 et il est responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Barbara Kunz est chercheur. Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est chargée de projets au sein du Cerfa.