

A decorative graphic consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly follows the shape of the text below.

Allemagne: quel modèle d'intégration?

Contributions sur les grands principes de la politique d'intégration, le rôle du système de formation, l'action des communes et l'engagement citoyen

KARIN WEISS, ROLAND ROTH, MICHAEL VOGES

Janvier 2018

- La conception de l'immigration et de l'intégration a profondément évolué en Allemagne. Depuis le tournant des années 2000, le pays a commencé par intégrer le fait qu'il était un pays d'immigration. La question de l'intégration est devenue un sujet transversal des pouvoirs publics, bien qu'il n'existe pas de consensus sur le modèle allemand aujourd'hui.
- Le système d'éducation et de formation joue un rôle central dans la politique d'intégration. Les institutions éducatives doivent développer des programmes et des méthodes d'enseignement différenciés et validés par la recherche scientifique. Nombreux sont les aspects à prendre en considération, comme la priorité absolue accordée à la maîtrise de la langue allemande, le soutien social, médical et culturel dans et en dehors de l'école, le travail réalisé pour et avec les parents d'élèves, la transition vers l'emploi ou le rôle des entreprises dans la formation professionnelle.
- Les communes constituent un niveau d'intervention central de la politique d'intégration allemande. Elles mettent en pratique depuis dix ans un plan national d'action pour l'intégration. Si les retours d'opinion sur la politique locale d'intégration et la coordination essentielle avec les initiatives de la société civile sont globalement positifs, le champ d'action communal est inopérant sur d'autres sujets majeurs et ses infrastructures souffrent d'un sous-financement important.
- L'Etat allemand a cessé de considérer les affaires culturelles et religieuses des immigrants comme relevant exclusivement de la compétence des pays d'origines et tente davantage de mettre en avant un socle de valeurs communes, d'exercer son influence sur la formation des autorités religieuses et de reconnaître les associations de migrants locales comme des partenaires à part entière. Ces associations jouent aujourd'hui un rôle considérable. Cependant, il est essentiel de s'interroger sur la manière dont celles-ci doivent articuler leurs actions avec celles de l'Etat.



Introduction

La question de l'intégration des migrants interpelle les responsables politiques et la société aussi bien en France qu'en Allemagne. En dépit de traditions et de manières de penser différentes qui résultent de parcours historiques et de cultures politiques propres, les deux pays, comme la plupart des Etats européens, doivent intégrer le fait nouveau que la pression migratoire va continuer d'augmenter en Europe. En outre, d'aucuns se demandent si l'intégration des immigrés a suffisamment bien fonctionné dans le passé et dénoncent, selon les préférences partisans et les personnes concernées, une faillite de l'Etat ou un manque de volonté d'intégration de la part des immigrés.

Depuis peu, la France et l'Allemagne se sont intéressées aux politiques respectives de l'une et de l'autre en matière d'intégration. Ainsi, le sujet a été mis à l'ordre du jour du Conseil des ministres franco-allemand, qui se réunit une fois par an, et un Conseil franco-allemand de l'intégration a été créé le 7 novembre 2017.

La Fondation Friedrich-Ebert et la Fondation Jean-Jaurès participent à cet échange entre acteurs politiques, chercheurs et représentants de la société civile. Un débat organisé par les deux fondations a notamment donné lieu à une présentation des principales évolutions de la politique allemande d'intégration. Ce document est un résumé des contributions de spécialistes allemands présents lors de cette rencontre.

Index

Karin Weiss

Les principes de la politique allemande d'intégration – un modèle pour l'intégration ? Page 2

Karin Weiss a été commissaire à l'intégration du Land de Brandebourg, directrice du département intégration et migration au ministère de l'Intégration, des Femmes, des Enfants, de la Jeunesse et de la Famille en Rhénanie-Palatinat

Michael Voges

L'intégration dans et à travers l'éducation – dix thèses Page 4

Michael Voges est ancien conseiller d'Etat de l'administration fiscale et de l'administration de l'enseignement scolaire et de la formation professionnelle de Hambourg

Roland Roth

L'accueil et l'intégration à l'échelon des communes en Allemagne Page 6

Roland Roth est cofondateur de l'Institut du développement démocratique et de l'intégration sociale (Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration – DESI) à Berlin et éditeur du manuel de la politique locale d'intégration (Handbuch Lokale Integrationspolitik)

Karin Weiss

L'intégration par la culture et l'engagement citoyen Page 8

Les principes de la politique allemande d'intégration – un modèle pour l'intégration ?

Karin Weiss

Pour comprendre la discussion sur le modèle d'intégration en Allemagne, il convient d'abord de regarder un peu le passé. L'arrivée des «Gastarbeiter», les travailleurs migrants invités à venir travailler temporairement dans le pays à partir du milieu des années 1950, n'a pas empêché dans un premier temps de maintenir intacte la doctrine selon laquelle «l'Allemagne n'était pas un pays d'immigration». Il n'existait donc pas de modèle d'intégration et il n'y en avait d'ailleurs pas besoin, l'objectif étant, au moins en façade, de «maintenir la capacité au retour des immigrés dans leurs pays d'origine», et donc de maintenir leur culture et leur langue d'origine. L'apprentissage de l'allemand n'était donc considéré comme nécessaire que dans la mesure des besoins de compétences linguistiques sur le marché du travail. Bien que, conformément au modèle tel qu'il était conçu, l'intégration n'était aucunement un objectif, il existait néanmoins une complète égalité de droits du point de vue de la protection sociale de l'Etat, qui accordait un droit au travail à tous les immigrés invités à venir travailler en Allemagne, ainsi qu'une intégration sur place à leur arrivée. C'est seulement vers la fin des années 1980 et au début des années 1990, lorsqu'il est devenu évident que les anciens travailleurs immigrés et leurs familles allaient rester durablement en Allemagne, qu'une discussion a émergé sur l'objectif et le modèle d'intégration. Et ce n'est qu'en 2000 - avec l'ouverture de la citoyenneté allemande et le début de la mise en place d'un droit du sol (limité) pour les enfants d'immigrés nés en Allemagne – qu'on a pris en compte le fait que l'Allemagne était devenue un pays d'immigration. En 2005 fut adoptée la première loi relative à l'immigration inscrivant dans le droit allemand une institutionnalisation des aides à l'intégration (cours de langue, entretien initial, à l'exception des demandeurs d'asile). Toutefois, le titre de cette loi, «Loi relative à la limitation et à la gestion de l'immigration», montre combien le rapport à l'immigration était encore ambivalent.

Cependant, il existe aujourd'hui un large consensus pour définir l'intégration comme la participation égale, pleine et entière des immigrés aux domaines du travail,

de l'éducation, de la vie en société, du logement, de la protection sociale, de la culture et de la vie politique. Il existe toujours des visions différentes sur la manière d'y parvenir, sur la question de savoir à qui profite la politique d'intégration (aux étrangers ou à la société) et sur la contribution qui incombe à chacun (à l'individu et/ou à l'Etat). L'intégration est aujourd'hui considérée comme un sujet transversal et comme une mission de l'Etat, à laquelle l'Etat et la société doivent contribuer au même titre que les immigrés eux-mêmes; l'intégration est aujourd'hui une mission commune.

Dans le sillage de la loi sur l'immigration de 2005, la question de l'intégration s'est largement institutionnalisée; des départements spécialisés ont été créés dans la plupart des ministères (des Länder), la compétence au niveau fédéral (cours de langue, premier entretien) a été rattachée au ministère fédéral de l'Intérieur et des sommets sur la politique d'intégration ont été organisés. Un plan national de l'intégration a été rédigé avec la participation de l'Etat fédéral, des Länder, des communes, des associations, du patronat et des organisations de migrants. Depuis 2006, une Conférence des ministres des Länder en charge de l'intégration a lieu tous les ans. Il existe également des conseils consultatifs et des conférences sur l'intégration à tous les échelons, ainsi que des concepts et des programmes en faveur de l'intégration, ou encore la «Charte de la diversité». Toutefois, ces diverses instances ont surtout formulé des engagements non contraignants, qui ne sont pas toujours mis en œuvre, mais qui alimentent néanmoins le débat public et contribuent ainsi à la réflexion sur un modèle d'intégration. Ce n'est que depuis 2016 que le dispositif s'est (partiellement) ouvert aux demandeurs d'asile ayant la perspective de rester durablement dans le pays. Dans le même temps, les demandeurs d'asile destinés à quitter le pays ont été exclus du système.

C'est à la même période qu'est apparue, pour désigner les personnes «issues de l'immigration», l'expression «Migrationshintergrund», qui englobe essentiellement les immigrés des première et deuxième générations, quelle que soit leur nationalité. Conçue au départ comme une catégorie statistique destinée à permettre un suivi des facteurs d'intégration, l'expression a toutefois eu un effet secondaire – involontaire – en donnant aux migrants, toutes générations confondues, une étiquette négative associée à l'idée qu'aucun d'entre eux n'étaient



suffisamment intégrés. D'un autre côté, le nouveau système de suivi de l'intégration a eu le mérite de mettre en lumière l'accès limité des immigrés à la vie citoyenne et les désavantages structurels qu'ils subissent; partant de ce constat, diverses mesures de soutien ont ainsi été adoptées et des projets d'intégration ont été lancés à tous les échelons des pouvoirs publics. Le profond travail de réflexion sur les réussites de l'intégration a également conduit à se pencher davantage sur le repli communautaire, qui était aussi une conséquence de l'ancienne doctrine selon laquelle «l'Allemagne n'était pas un pays d'immigration». Cette évolution a induit un glissement des priorités, impliquant un passage de la coexistence des cultures à une volonté «d'encourager et d'exiger» («Fördern und Fordern»), qui s'appuie non seulement sur des mesures d'aide et de soutien à l'intégration mais aussi sur une implication active des immigrés dans cet effort. Malgré cette ambition d'intégrer pleinement toutes les personnes immigrées vivant durablement en Allemagne, quelle que soit leur nationalité, l'Allemagne n'a pas encore été capable d'instituer, au moins au niveau municipal, un droit de vote des étrangers pour toutes les personnes visées par ces mesures en faveur de l'intégration. La doctrine en vigueur reste toujours relativement hostile au principe de la double nationalité, bien que la majorité des naturalisations permette déjà depuis longtemps l'obtention d'une double nationalité.

Il n'existe pas à ce jour de modèle largement accepté en matière d'intégration; on en reste au contraire à une position ambiguë, entre l'exigence d'une assimilation poussée à la culture allemande et la mise en avant d'une intégration fondée exclusivement sur la constitution et les droits fondamentaux, accordant une large place à l'autodétermination culturelle et la diversité culturelle.

De la même manière, il n'existe pas encore de politique d'intégration unique à l'échelle de l'Allemagne, ni de modèle précis qui soit le fruit d'une concertation. Outre l'ambivalence qui domine le débat, la politique d'intégration est également caractérisée par le fédéralisme et l'autonomie des communes. Alors que l'intégration se fait sur le terrain, il subsiste des différences régionales importantes dans les efforts qu'entreprennent à cet égard les pouvoirs publics et la société civile.

L'arrivée de plus d'un million de demandeurs d'asile en 2015/2016 a entraîné le basculement d'une partie de l'opinion publique. Si un nombre important de citoyens allemands continue de revendiquer haut et fort une «culture de l'accueil» («Willkommenskultur») et de la soutenir grâce à un engagement très large de la société civile, le rejet et les peurs se sont installés dans une partie de l'opinion. Elles se manifestent par une xénophobie croissante et un rejet de plus en plus ferme de l'islam et de tous les musulmans.

L'intégration dans et à travers l'éducation – dix thèses

Michael Voges

1. L'intégration est un objectif central et de long terme du système d'éducation et de formation. De ce fait, les efforts ne doivent pas porter sur la création de systèmes spécifiques mais sur le renforcement du caractère inclusif du système de formation général dans lequel la diversité doit être la règle. Toutes les institutions éducatives ont le devoir de promouvoir le parcours de l'ensemble des élèves. Leur objectif est de leur donner le plus de chances possibles d'accéder à la vie citoyenne et d'éviter au maximum les disparités découlant des problématiques sociales et migratoires.

2. Une intégration réussie passe par un enseignement exigeant, différencié, visant des résultats élevés et intégrant dans sa construction les aptitudes individuelles de chaque élève. Pour toutes les classes d'âge, la priorité doit être donnée à l'apprentissage rapide de la langue qui nécessite un diagnostic avéré et des instruments ciblés et efficaces. L'enseignement repose sur des programmes d'enseignement de l'Etat. Les droits et les devoirs dans le cadre scolaire sont les mêmes pour chaque élève et les règles relatives à la vie dans l'école doivent être respectées par tous, en particulier en cas de conflits.

3. Eu égard aux différentes épreuves que les jeunes et les enfants réfugiés issus des régions en crise ont en particulier dû affronter, il est nécessaire d'installer dans chaque école une équipe professionnelle constituée d'éducateurs spécialisés, d'assistants sociaux et de psychologues.

4. Le travail avec les parents des enfants migrants est un élément essentiel du travail pédagogique, notamment s'agissant de l'apprentissage de la langue et des conseils en matière de formation et d'orientation professionnelle. L'allemand doit devenir le plus rapidement possible la langue parlée en famille. D'autre part, un renforcement du caractère obligatoire de certains dispositifs de la politique d'intégration devra être évalué afin de déterminer dans quelle mesure il pourrait augmenter les chances d'intégration des enfants et des jeunes concernés: placement en crèche obligatoire, cours de langue obligatoires pour les parents et allongement de l'école obligatoire pour les élèves migrants jusqu'à l'âge de 25 ans par exemple.

5. Les écoles à forte proportion d'élèves immigrés doivent bénéficier de ressources financières supplémentaires.

6. Afin de prévenir efficacement les phénomènes de ségrégation, aucun établissement scolaire ne devrait présenter une proportion d'élèves issus de l'immigration supérieure à 50%.

7. En dehors des écoles, des centres de conseil ou des réseaux d'aide devraient être constitués en nombre suffisant afin de soutenir le corps enseignant, mais aussi les élèves et les parents, notamment s'agissant du règlement de problèmes interculturels (par exemple dans les cas de conflits liés à des motifs religieux), de la déradicalisation (par exemple en cas de suspicion d'un recrutement de Daech) et de l'orientation médicale en cas de troubles psychiques.

8. La transition de l'école vers l'emploi doit faire l'objet d'une attention particulière. Dans le cadre du système de transition, des mesures adaptées aux jeunes issus de l'immigration doivent par exemple être adoptées par les agences d'insertion professionnelle pour les jeunes (« No child left behind. »). Dans ce contexte, le soutien des entreprises est indispensable: l'acquisition d'une qualification professionnelle, qui est une condition essentielle d'une intégration réussie, n'est possible que via une préparation à la vie professionnelle basée sur un système dual avec une forte composante d'apprentissage en entreprise ainsi qu'un enseignement intensif de la langue effectué à la fois en école et en entreprise.

9. L'acquisition de compétences interculturelles est un élément obligatoire de la formation professionnelle et continue. La quasi-totalité des apprentis devraient posséder une qualification en allemand langue seconde.

10. Il est indispensable d'augmenter de manière continue le nombre de données collectées et les efforts de recherche afin de développer des mesures efficaces visant le soutien ciblé des jeunes issus de l'immigration. La politique de formation doit être construite sur la base de données scientifiques. La prise en compte de la diversité implique inévitablement une approche différenciée. De la même manière, le refus des discriminations ne doit pas être un frein à la prise en compte de travaux de recherche tels que l'étude des conditions d'apprentissage et des acquis de formation de certains groupes ethniques. Afin



d'augmenter les chances d'intégration et d'éviter les disparités, il est nécessaire, en matière d'éducation et d'enseignement, de mettre en place des actions ciblées dont l'efficacité est prouvée.

Enfin, la société d'accueil elle-même est également appelée à accepter et reconnaître la valeur des enfants et des jeunes issus de l'immigration. Les institutions éducatives auraient été rapidement débordées sans l'apport de la « culture de l'accueil » et l'engagement important de la

société civile lors de ces dernières années (parrainages, aides bénévoles à l'apprentissage de la lecture, mise en place de projets sportifs et culturels). D'autre part, il est légitimement permis d'affirmer que l'intégration et la vie en société sont pour l'essentiel le fait de réseaux informels, de groupes de pairs, d'amitiés et de relations, de préférences de styles de vie et de l'influence de la culture populaire, lesquels constituent pour les jeunes un lien dépassant le cadre de leurs origines ethniques et religieuses respectives.



L'accueil et l'intégration à l'échelon des communes en Allemagne

Roland Roth

Le rôle des communes dans la politique d'intégration

1. Les communes jouent un rôle central dans l'intégration des réfugiés et des immigrés dans l'histoire de la République fédérale. La conviction qui domine jusqu'à aujourd'hui est que l'intégration se fait non seulement « sur le terrain », mais qu'elle *incombe avant tout aux communes*. Elles doivent être soutenues par l'Etat fédéral et les Länder, qui, ces dernières années, ont effectivement investi à ce titre plusieurs milliards d'euros.

2. Au cours des dernières décennies, la grande majorité des communes a fait de la politique d'intégration son propre champ d'action. Ce processus s'est enclenché dès la première phase de l'immigration, surtout dans les grandes villes avec les « Gastarbeiter » (les travailleurs étrangers invités en Allemagne). Il s'est ensuite développé au niveau communal à une époque où l'Etat fédéral prônait encore le dogme selon lequel « la République fédérale n'était pas un pays d'immigration ».

3. Grâce à un concours organisé en 2004 sur tout le territoire fédéral, intitulé « Erfolgreiche Integration ist kein Zufall » (« La réussite de l'intégration ne doit rien au hasard ») et soutenu par des think tanks d'élus locaux (KGSt), des fondations (Bertelsmann) et des réseaux de villes européens et internationaux, des normes communes ont été élaborées il y a dix ans avant d'être reprises à titre de recommandations des fédérations de communes dans le premier « Plan national d'action pour l'intégration » (en 2007). Les dix recommandations pour une conception systématique et stratégique de la politique d'intégration comprennent :

- L'intégration comme mission transversale des communes ;
- Le soutien des réseaux locaux ;
- L'ouverture de l'administration au fait interculturel ;
- L'intégration dans la société par la participation active et l'engagement citoyen ;
- La langue et l'éducation ;
- L'intégration professionnelle ;

- L'intégration dans l'espace social (notamment « la ville sociale ») ;
- La promotion de l'économie ethnique locale ;
- Le renforcement de l'engagement contre la xénophobie ;
- L'information et l'évaluation.

4. Une étude consacrée à l'état de la politique communale d'intégration en 2011 indiquait que la grande majorité des communes était en train de mettre en œuvre ces recommandations. Presque toutes les grandes villes, mais aussi les deux tiers des villes moyennes et des Landkreise (zones administratives constituées de plusieurs communes) et presque la moitié des petites villes et communes considèrent la politique d'intégration comme importante voire très importante. Les principaux motifs invoqués renvoient aux ressources que représente l'immigration (pour la démographie, les potentialités des immigrés, le marché du travail, etc.).

La mise en œuvre des recommandations se présente de manière différente en fonction des domaines d'action. Entre deux tiers et trois quarts des communes se sont engagées dans les réseaux locaux, la diversité et la tolérance, l'engagement citoyen, l'intégration dans l'espace social ainsi que la langue et l'éducation. L'intérêt était nettement moins prononcé en 2011 pour les domaines d'action de « l'économie ethnique », de l'ouverture de l'administration au fait interculturel et de l'évaluation.

Les communes et l'arrivée de réfugiés au cours des dernières années

5. Face à l'ampleur du défi que représente l'arrivée d'un nombre considérable de réfugiés (890 000 en 2015, 280 000 en 2016, et vraisemblablement un nombre un peu inférieur cette année) suite à une brève ouverture des frontières de l'Allemagne, les communes étaient bien préparées sur le plan stratégique et conceptuel ; en d'autres termes, elles savaient ce qu'il fallait faire à court terme pour l'accueil des réfugiés et à moyen terme pour leur intégration – dans la mesure où ils désiraient rester en Allemagne. En revanche, cet « afflux incontrôlé » a pris les communes et leurs équipements au dépourvu dans la mesure où les hébergements et les centres d'accueil de réfugiés avaient aussi été démantelés dans les communes depuis le milieu des années 1990. Il y eut des difficultés (et il y en a encore dans quelques endroits) en matière

d'approvisionnement et de logement, mais aussi dans la gestion administrative des migrants (enregistrement, procédure d'admission, accès aux prestations sociales et au marché du travail).

6. Nous avons examiné attentivement la situation dans les communes au cours de deux études menées respectivement au début et à la fin de l'année 2016. Elles confirment ce qu'ont exprimé de nombreuses initiatives en faveur de l'accueil des réfugiés : on se souviendra par exemple des images spectaculaires de la gare centrale de Munich. Dans bien des endroits, la principale ressource aura été la société civile locale et son engagement bénévole, avec des initiatives d'accueil et des cercles d'entraide, et l'attitude généralement positive de la population, des paroisses, des églises, des mosquées, des organisations de migrants et des associations. Les responsables politiques locaux avaient déjà misé sur ces éléments et appris à agir de concert avec toute la diversité de la société civile sur place. Les bonnes relations de coopération ainsi que la coordination et le soutien de l'engagement citoyen ont considérablement contribué à détendre la situation locale.

7. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que, après l'accueil et la prise en charge initiale, les missions classiques d'intégration se retrouvent aujourd'hui au premier plan. En tête de liste, on trouve l'intégration sur le marché du travail et l'acquisition des qualifications adéquates (un projet qui durera sûrement plus d'une décennie), puis viennent les offres de formation et d'accompagnement ainsi que les cours de langue. Cependant, la promotion de rencontres interculturelles et de l'engagement citoyen est de plus en plus considérée comme une mission importante. En bien des endroits, on manque d'appartements pour offrir des hébergements individuels.

8. Cet été, nous avons conduit une étude ambitieuse sur les effets de l'intégration des réfugiés dans quatre lieux très différents en Allemagne (près de 3.000 personnes interrogées). Il en ressort que la majorité de la population (entre 48% et 68%) juge de façon positive la politique locale d'intégration. Toutefois, jusqu'à un tiers

des personnes interrogées considèrent qu'il faut encore agir davantage. On observe un nombre étonnamment élevé de personnes se déclarant favorables à la diversité croissante induite par l'arrivée des migrants en Allemagne. D'autre part, elles estiment en majorité que leur ville est devenue un lieu plus agréable grâce à l'arrivée des réfugiés.

9. Les jugements négatifs exprimés par jusqu'à un tiers des personnes interrogées renvoient à des problèmes d'intégration non résolus dans la population. Ils se retrouvent surtout dans les quartiers défavorisés. Mais les opinions hostiles aux migrants existent aussi dans des quartiers bourgeois plus homogènes, dont les habitants ne sont pas quotidiennement en contact avec les réfugiés – contacts qui sont d'ailleurs jugés majoritairement positifs. Il est nécessaire de mener une « politique de la diversité » à l'échelon communal.

10. Les communes ne sont pas des îlots isolés. Il existe de nombreux « chantiers » sur lesquels elles n'ont guère d'influence, qu'il s'agisse de la reconnaissance du statut et du regroupement familial des réfugiés, de la citoyenneté et de la naturalisation, ou bien encore de la réglementation de l'immigration. Si la loi sur l'intégration des dernières années contient surtout des dispositions restrictives, elle ne peut pas se substituer à une loi sur l'immigration. L'influence politique des migrants reste encore minime, notamment parce que l'Allemagne continue de refuser le droit de vote aux étrangers extra-communautaires. En outre, les restrictions budgétaires dans le cadre de l'objectif zéro déficit ont conduit à négliger les investissements dans les infrastructures publiques locales (y compris dans les domaines de l'éducation et de la construction de logements sociaux), ce qui constitue un élément fondamental au moment où les communes cherchent des moyens de faciliter l'intégration. En dépit d'un bilan d'étape positif, des zones en difficultés pourraient donc également apparaître dans les communes allemandes (certains en voient déjà) si l'Etat fédéral et les Länder continuent de négliger les infrastructures qui constituent des facteurs positifs d'intégration sociale.

L'intégration par la culture et l'engagement citoyen

Karin Weiss

L'intégration en Allemagne est déterminée par l'idée assez répandue chez les citoyens que les migrants doivent s'intégrer à la société en apprenant la langue allemande, en travaillant ou en suivant une formation, en reconnaissant la validité de la constitution et de ses valeurs fondamentales. D'un autre côté, le droit à l'autodétermination en matière de culture et de religion est également inscrit dans la constitution. Il n'est pas toujours aisé de concilier les deux visions.

Pendant longtemps, l'accent a clairement été mis sur la culture d'origine, puisqu'on parlait du principe que les migrants allaient rentrer dans leur pays natal. L'Etat allemand considérait que la culture et la religion étaient l'affaire des pays d'origine ou de leurs églises et de leurs communautés religieuses. Cela a généré des conflits avec des valeurs fondamentales allemandes, s'agissant notamment de l'égalité des femmes et des hommes, de l'autorité parentale ou de l'acceptation de l'homosexualité. Aujourd'hui encore, dans quelques Länder, l'enseignement de la langue maternelle ou le cours de religion dans les écoles sont organisés par les ambassades (notamment dans le cas de la Turquie) ou des représentants religieux des pays d'origine, sans que l'Etat allemand n'intervienne activement, même lorsqu'il s'agit de veiller au respect des valeurs fondamentales de notre société. La référence à la compétence de l'Etat d'origine a aussi entraîné une distanciation des populations concernées à travers leur culture et leur religion. Elle a conduit à une certaine forme de culturalisme ou d'ethnocentrisme, tant de la part des migrants que de la société. C'était et c'est encore une manière de manifester sa « différence » et son appartenance au pays d'origine, même après une naturalisation.

Ce n'est qu'au cours des dernières années que s'affirme davantage l'engagement de l'Etat, qui insiste nettement sur le fait que les valeurs fondamentales s'imposent de façon contraignante à tout le monde, indépendamment des nationalités et des confessions. En parallèle, plus d'efforts ont été faits pour développer la formation d'imams, à la fois en Allemagne et en langue allemande, et mettre en avant un socle de valeurs communes, dont

la teneur ne fait toutefois pas encore l'objet d'un large consensus à ce jour.

En misant clairement jusque dans les années 1970 sur l'autonomie des Etats d'origine pour préserver la culture et la religion d'origine des migrants, l'Allemagne ne souhaitait pas voir émerger des organisations de migrants désireux de se prendre eux-mêmes en charge et considérait que leurs Etats d'origine, leurs églises ou les associations caritatives qui les accompagnaient étaient leurs seuls « porte-voix » reconnus. Ce n'est qu'à partir des années 1980 que les pouvoirs publics allemands commencent à de plus en plus reconnaître les organisations autonomes constituées par des migrants pour défendre leurs propres intérêts. Ce fut aussi le point de départ des aides financières de l'Etat fédéral, des Länder et des communes destinées à ces organisations, lesquelles ont cependant été accordées la plupart du temps dans le cadre de projets spécifiques; jusqu'à aujourd'hui, les aides structurelles restent rares. L'objectif des associations se cantonna dans un premier temps à la préservation de la culture du pays d'origine et à l'entretien des associations religieuses, pour les rendre indépendantes des ambassades et des grandes institutions. Il est donc logique que la plupart des associations aient été dans un premier temps monoethniques. Il existe aujourd'hui une multitude d'organisations de migrants dans tous les domaines de la société, comme par exemple l'intégration sur le marché du travail, l'éducation, l'assistance sociale, la culture, ou encore les conseils consultatifs des immigrés. Les organisations de migrants sont de plus en plus porteuses de leurs propres projets et actives dans la gestion de services sociaux (crèche, soins, etc.). L'augmentation du nombre d'organisations de migrants est allée de pair avec leur spécialisation et leur professionnalisation. Il existe aujourd'hui à l'échelle du territoire fédéral des organisations nationales dont le poids politique est croissant et qui s'immiscent dans les débats actuels sur l'intégration. Aujourd'hui, les chercheurs et les experts soulignent le rôle des organisations de migrants comme un élément constitutif de la démocratie; elles contribuent à une perception positive des migrants, jouent un rôle important pour la constitution de réseaux et favorisent l'intégration sociale. Alors que certains voyaient l'implication dans les organisations de migrants avant tout comme un repli des migrants sur leur propre communauté et redoutaient de voir émerger des tendances à la ségrégation, ces organisations sont surtout perçues depuis les dix dernières

années comme des partenaires compétents, habiles à combler les lacunes laissées béantes par les décideurs politiques dans de nombreux domaines. Les organisations de migrants ont fait un travail d'éducation là où le système éducatif allemand a failli, se sont occupés des immigrés âgés lorsque le système allemand d'assurance vieillesse ne fonctionnait pas, ont pris en charge les soins des malades qui ne parvenaient pas à se faire entendre en allemand parce que les compétences linguistiques et interculturelles faisait défaut dans d'autres services de soins. Dans le même temps, on observe aussi un fort engagement des migrants dans des organisations qui ne leur sont pas spécifiques, dans tous les domaines de la société (et en particulier dans le sport, les syndicats, les communes, l'éducation), même si cela passe pratiquement inaperçu dans l'opinion publique et le monde politique.

Malgré tous ces éléments positifs, on peut néanmoins déplorer les points suivants :

- Les organisations de migrants défendent les intérêts de leurs membres, et ce faisant, les présentent parfois comme les intérêts de tout un groupe ethnique. Pourtant, dans la plupart des cas, elles ne sont pas les représentants démocratiquement élus de leurs communautés. Si les hommes politiques allemands les écoutent volontiers, elles n'ont cependant de facto pas le moindre droit de participation. Les organisations de migrants sont souvent présentées comme les partenaires des responsables politiques et de l'administration, mais elles n'ont aucun pouvoir de décision.
- Les organisations de migrants autonomes peuvent agir comme un soutien puissant à l'intégration, mais elles peuvent aussi la freiner dans la mesure où elles permettent le repli sur soi des communautés et entraînent parfois elles-mêmes une tendance chez les migrants à se distinguer du reste de la société.
- Si la prise en charge de besoins sociaux par les organisations de migrants est importante et très utile, elle ne doit en aucun cas dispenser la société des efforts nécessaires pour prendre en charge de manière égale tous les citoyens du pays. L'ouverture des régimes généraux au fait interculturel doit rester l'objectif.
- Il faut se poser la question du changement de génération. Les personnes de la troisième génération issue de l'immigration doivent-elles réellement continuer de se définir comme des immigrés ? (« immigré un jour – immigré toujours »?)
- L'intégration des nouveaux migrants est une question importante. Les organisations de migrants peuvent et doivent s'ouvrir aux nouveaux arrivants. Elles peuvent jouer en la matière un rôle tout à fait important pour les informer, les intégrer et les soutenir. Cependant, elles ont aussi besoin de l'aide et du soutien nécessaires de la société.



Auteurs

Karin Weiss a été commissaire à l'intégration du Land de Brandebourg, directrice du département intégration et migration au ministère de l'Intégration, des Femmes, des Enfants, de la Jeunesse et de la Famille en Rhénanie-Palatinat.

Roland Roth est cofondateur de l'Institut du développement démocratique et de l'intégration sociale (Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration - DESI) à Berlin et éditeur du manuel de la politique locale d'intégration (Handbuch Lokale Integrationspolitik).

Michael Voges est ancien conseiller d'Etat de l'administration fiscale et de l'administration de l'enseignement scolaire et de la formation professionnelle de la ville de Hambourg.

Editeur

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris | 41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France

Tel. +33 1 45 55 09 96
www.fesparis.org

Contact:
fes@fesparis.org

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie: la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante.

La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne.

Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html>

Kappel, Robert; Reisen, Helmut

Sommet du G20 «La perte inavouée de l'Afrique»

Néocoloniales et paternalistes, les résolutions du G20 sur l'Afrique ne vont faire qu'aggraver les problèmes du continent
library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/13774.pdf#_blank

Felix Braunsdorf (Ed.)

Les causes des migrations dues aux politiques «Made in Europe»

library.fes.de/pdf-files/iez/13649.pdf

Arnold, Rainer

L'objectif des 2 % du PIB fixé par l'OTAN est une voie sans issue

library.fes.de/pdf-files/iez/13649.pdf#_blank

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.