



LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE DANS LA CRISE DES RÉFUGIÉS : UNIES DANS LA DIVERSITÉ ?

Nicole Koenig | chercheur au Jacques Delors Institut - Berlin

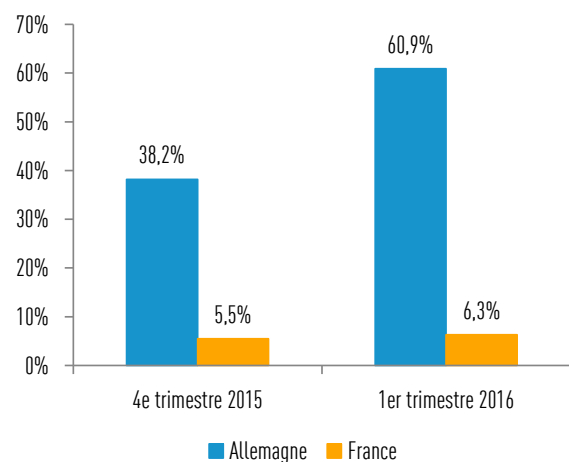
La première session de l'initiative Think Tanks Tandem¹ s'est déroulée les 8-9 juillet 2016, à l'abbaye des Vaux-de-Cernay à proximité de Paris. Elle réunissait une quarantaine de représentants de think tanks allemands et français, ainsi que des autorités allemandes, françaises et européennes. La première table ronde a porté sur la politique migratoire, tandis que la 2^{ème} était consacrée à la lutte contre le terrorisme islamiste. La 1^{ère} table ronde a été introduite par Marc-Olivier Padis, directeur des études de Terra Nova et Stefan Dehnert, directeur du Bureau de Paris de la Fondation Friedrich Ebert. Elle a été marquée par de nombreuses interventions des participants allemands et français (voir liste en Annexe) : cette synthèse s'efforce de présenter les principales analyses et orientations découlant de cet échange de vues franco-allemand, en identifiant les différences et convergences qui sont apparues.

1. Des réalités et des perceptions différentes

Au cours de la discussion, des perceptions nationales différentes de la crise des réfugiés sont apparues. Elles sont dues, en premier lieu, à des réalités très différentes en Allemagne et en France. En Allemagne, l'année 2015 a battu tous les records en termes d'afflux de migrants. En 2015, plus d'un tiers de tous les primo-demandeurs d'asile d'Europe ont introduit une demande en Allemagne. La France n'a pas été confrontée à un tel enjeu. Seuls près de 6 % des demandeurs d'asile ont introduit une demande initiale en France.

Cette différence s'est renforcée au premier trimestre 2016. Alors que la proportion de demandeurs d'asile en France est restée relativement stable, deux tiers de toutes les demandes d'asile introduites dans l'UE l'ont été en Allemagne, soit dix fois plus qu'en France (voir Graphique 1).

GRAPHIQUE 1 ► Répartition des primo-demandeurs d'asile dans l'UE



Source : Eurostat, 2016.

Comme l'ont souligné certains participants français, les réfugiés ont tout simplement « voté avec leurs pieds » et se sont décidés pour l'Allemagne. Ce « vote » a été fortement encouragé, du point de vue français, par la culture de bienvenue de la chancelière allemande. Cette dernière ne devrait pas être interprétée uniquement comme une politique altruiste, mais également comme la conséquence

de l'évolution démographique en Allemagne et d'une pénurie manifeste de main d'œuvre qualifiée.

Les participants allemands ont souligné en revanche la dimension humanitaire de cette politique, qui s'est également traduite par un engagement fort de la société civile. Ils ont ajouté que l'afflux massif vers l'Allemagne n'était pas uniquement dû à la politique de la chancellerie, mais également à toute une série de facteurs d'attraction. Parmi ceux-ci figurent la situation économique favorable de l'Allemagne et les contributions financières particulièrement élevées, à l'échelle européenne, pour les bénéficiaires d'une protection.

Les différences de perception entre l'Allemagne et la France s'expliquent également par des différences sémantiques. En Allemagne, on parle de la « crise des réfugiés » en Europe. Le concept de réfugié et, par conséquent, le lien empathique historiquement ancré à cette crise expliquent également en partie la culture de bienvenue allemande. La France, en revanche, parle plutôt d'une « crise migratoire ». Le concept français de « réfugié » met davantage l'accent sur le pays d'accueil, en tant que « refuge », que sur la personne même, le « réfugié ».

2. Des priorités de politique européenne différentes

Selon les participants, ces différences révèlent également des différences de priorités de politique européenne. Depuis 2015, l'Allemagne s'efforce de trouver des solutions communes à la crise des réfugiés. L'activisme allemand a souvent été interprété par d'autres États membres comme une approche unilatérale. Manifestement, cela est surtout dû à la décision du gouvernement fédéral allemand, prise en septembre 2015, de suspendre temporairement les règles de Dublin et d'examiner les demandes d'asile des ressortissants syriens introduites en Allemagne.

Les négociations sur l'accord avec la Turquie ont également été interprétées, au départ, comme une volonté de l'Allemagne de faire cavalier seul.

Pendant ce temps, en France, l'accent a été davantage mis sur le thème de la sécurité, en particulier en raison des attentats terroristes qui ont touché le pays à plusieurs reprises. Ainsi la solidarité européenne en matière de sécurité et de terrorisme est une priorité qui dépasse les questions migratoires. Le rôle actif de la France dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (notamment pour ce qui est de la lutte militaire contre l'État islamique) a été également considéré, selon les participants français, comme une manière de lutter contre les causes de l'exode.

3. Des défis communs

Malgré des priorités différentes, l'Allemagne et la France sont confrontées à au moins deux défis communs. Le premier est l'instrumentalisation politique, au niveau national, de la crise des réfugiés par des eurosceptiques ou europhobes populistes. Le populisme de droite recourt à ce thème, car l'immigration et les frontières touchent respectivement au cœur de l'identité et de la souveraineté. En outre, la pression des formations politiques de droite à la veille des élections de 2017 est considérable aussi bien en France qu'en Allemagne.

Le deuxième défi concerne le fossé qui émerge entre l'Europe de l'Est et l'Europe occidentale sur la question de la politique migratoire européenne. Les pays de Visegrad refusent les mesures contraignantes pour instaurer une solidarité au sein de l'Europe sur la question de la migration. La crise des réfugiés ou migratoire pourrait ainsi diviser durablement l'UE et ses sociétés.



4. Surmonter ensemble la tendance à la fragmentation

Les participants se sont accordés à dire que la France et l'Allemagne devaient lutter de manière unie contre ce phénomène de fragmentation. Malgré des perceptions différentes, les deux pays ont déjà mis en place des mesures communes.

Il a ainsi été proposé, dans le cadre du conseil des ministres franco-allemand de 2016, de créer un conseil d'intégration franco-allemand qui doit favoriser l'échange d'expériences. Ce dialogue ne doit pas être uniquement dicté d'en haut. Il devrait s'inspirer de l'expérience de la conférence allemande sur l'islam (*Deutsche Islamkonferenz*) et impliquer des acteurs de la société civile des deux pays, afin de garantir les échanges transnationaux à plusieurs niveaux. Les hommes politiques devraient ensuite diffuser de façon différenciée les enseignements tirés auprès de leurs opinions publiques respectives et contrecarrer les déformations populistes de manière ciblée.

Dans le même temps, une certaine convergence franco-allemande commence à prendre forme au niveau de la dimension extérieure de la politique migratoire. Les deux pays ont intérêt à mieux contrôler les flux migratoires. Ils se sont donc également mis d'accord sur le renforcement de la protection des frontières européennes concrétisé par la création à l'automne 2016 d'un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes. L'Allemagne et la France savent toutes deux, par ailleurs, que l'UE devrait

mettre davantage en commun leurs ressources et instruments diplomatiques et civils afin de lutter contre les causes de l'exode et de soutenir les pays d'origine et de transit.

Les deux pays pourraient même se rapprocher, à l'avenir, dans le domaine militaire. L'Allemagne est consciente du fait qu'elle doit s'engager davantage pour stabiliser l'arc de crise sur le flanc sud de l'Europe. Le récent débat, au sein du pays, sur sa responsabilité internationale indique que cette stabilisation complète à l'avenir pourrait également bénéficier de la contribution militaire de l'Allemagne.

Le thème de la migration occupera une place importante sur l'agenda européen au cours des prochaines années et décennies. Compte tenu de la persistance des conflits, de l'évolution démographique en Afrique, des conséquences du changement climatique et des possibilités actuelles dans les domaines de la communication et de la mobilité, l'Europe demeurera l'une des principales terres d'accueil des migrations, qu'elles soient forcées, humanitaires ou encore économiques.

L'Allemagne et la France doivent donc amener l'UE à penser la crise actuelle « hors des sentiers battus ». L'objectif doit être de passer d'une gestion des crises réactive à une approche préventive et volontariste, qui repose sur un ensemble de règles et d'outils européens communs et complets. Si la France et l'Allemagne y parviennent, elles pourront alors aussi ouvrir la voie à une approche paneuropéenne durable.



1. L'Union européenne traversant une crise existentielle appelant une mobilisation renforcée des acteurs du débat public en Allemagne et en France, un processus de rencontres de travail appelé « Think Tanks Tandem » a été lancé, réunissant les principaux think tanks allemands et français actifs sur les enjeux européens. Ils utilisent leur capacité d'expertise et leur liberté d'analyse et de ton pour clarifier et dissiper les tensions qui peuvent gripper le bon fonctionnement du moteur « franco-allemand » et contribuer à relancer la construction européenne à l'horizon 2017.

ANNEXE - LISTE DES PARTICIPANTS

- **Alexander Abel**, conseiller, bureau du ministre adjoint allemand aux affaires européennes Michael Roth, Auswärtiges Amt
- **Élisabeth Ardaillon-Poirier**, conseillère principale, EPSC (Centre européen de stratégie politique)
- **Katharina Barié**, chef de projet, Fondation Bertelsmann
- **Alice Baudry**, chargée de mission, Institut Montaigne
- **Yves Bertoncini**, directeur, Institut Jacques Delors
- **Laurent Bigorgne**, directeur, Institut Montaigne
- **Amandine Clavaud**, chargée de mission Responsable Europe, Fondation Jean Jaurès
- **Stefan Dehnert**, directeur du bureau de Paris, Fondation Friedrich Ebert
- **Stefan Delfs**, conseiller, Planungsstab, Auswärtiges Amt
- **Claire Demonchy**, chef de cabinet adjoint, cabinet du Secrétaire d'État chargé des affaires européennes, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Harlem Désir**, Secrétaire d'État chargé des affaires européennes, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Mathilde Durand**, chargée de mission Allemagne et responsable d'édition, Institut Jacques Delors
- **Kristina Eichhorst**, coordinatrice gestion de crises et de conflits, Fondation Konrad Adenauer
- **Gilles Finchelstein**, directeur, Fondation Jean Jaurès
- **Joschka Fischer**, ancien ministre fédéral allemand des Affaires étrangères et ancien vice-chancelier
- **Clémentine Forissier**, rédactrice en chef, Contexte
- **Fabian Forni**, chef de cabinet et conseiller auprès du secrétaire d'État chargé des affaires européennes, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Sarah Fröb**, directrice des affaires européennes, magazine Paris-Berlin
- **Nino Galetti**, directeur du bureau de Paris, Fondation Konrad Adenauer
- **Marcel Grignard**, président, Confrontations Europe
- **Jean-Paul Guihaumé**, sous-directeur de l'Allemagne et de l'Europe alpine et adriatique, direction de l'Union européenne, ministère des affaires étrangères et du développement international
- **Julie Hamann**, chargée de mission France/relations franco-allemandes, DGAP
- **Isabelle Jégouzo**, chef de la représentation, Représentation de la Commission européenne à Paris
- **Pascale Joannin**, directrice générale, Fondation Robert Schuman
- **Gilles de Kerchove**, coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme
- **Guillaume Klossa**, président fondateur, EuropaNova
- **Nicole Koenig**, chercheur, Jacques Delors Institut – Berlin
- **Martin Koopmann**, directeur exécutif, Fondation Genshagen
- **Manuel Lafont Rapnouil**, directeur, ECFR Paris
- **Maxime Lefebvre**, ambassadeur en charge d'une mission, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Christophe Leonzi**, directeur adjoint, direction de l'Union européenne, Ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Pierre Lévy**, directeur, direction de l'Union européenne, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Anne Macey**, déléguée générale, Confrontations Europe
- **Nikolaus Meyer-Landrut**, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France
- **Lena Morozova**, directrice de développement, EuropaNova
- **Sven Mossler**, ancien secrétaire général adjoint pour la coopération franco-allemande, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Marc-Olivier Padis**, directeur des études, Terra Nova
- **Yves Pascouau**, chercheur senior associé, Institut Jacques Delors
- **Jean-Christophe Ploquin**, rédacteur en chef, La Croix
- **Philipp Sälhoff**, senior project manager, Das Progressive Zentrum
- **Stéphane Saurel**, directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des affaires européennes, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Stefan Seidendorf**, directeur adjoint, Institut franco-allemand de Ludwigsburg
- **Nicolas Séjour**, ancien conseiller discours, études et prospective auprès du secrétaire d'État chargé des affaires européennes, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Hans Stark**, directeur, Cerfa (Ifri)
- **Justin Vaisse**, chef du centre d'analyse, de prévision et de stratégie, ministère des Affaires étrangères et du développement international
- **Daniela Vincenti**, rédactrice en chef, EurActiv.com

LISTE DES PUBLICATIONS DES THINK TANKS ALLEMANDS ET FRANÇAIS PARTICIPANTS RELATIVES À LA CRISE DES RÉFUGIÉS

- Cengiz Aktar, « La Turquie et le nouveau critère de Copenhague : l'asile ! », *Policy Paper*, Fondation Robert Schuman, 14 mars 2016.
- Petra Bendel, « Refugee Policy in the European Union: Protect Human Rights! », WISO Diskus, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2016.
- Anna auf dem Brinke, « The economic costs of non-Schengen: what the numbers tell us », *Policy Paper n° 162*, Jacques Delors Institut - Berlin, 20 avril 2016.
- Yves Bertoincini, Piero Gastaldo, Aart De Geus, Mikko Kosonen, Robin Niblett, Arthus Santos Silva & Guntram Wolff, « Crise des réfugiés : l'Europe doit agir » / « The refugee crisis, a European call for action », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 18 mars 2016.
- Yves Bertoincini & Yves Pascouau, « Quelle stratégie migratoire pour l'UE ? » / « What migration strategy for the EU ? », *Synthèse*, Institut Jacques Delors, 1^{er} mars 2016.
- Yves Bertoincini & António Vitorino, « Schengen's stress test: political issues and perspectives », *Policy Paper n° 158*, Institut Jacques Delors, février 2016.
- Yves Bertoincini & António Vitorino, « « Schengen » : course contre la montre ou jeu de dupes ? » / « « Schengen : a race against time or a fool's game ? », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 27 janvier 2016.
- Yves Bertoincini, « Plus de solidarité européenne face à la crise migratoire » / « More European solidarity before migrant crisis », *Mot/View Point*, Institut Jacques Delors, 30 avril 2015.
- Colloque pour élus et responsables au niveau communal en France, Allemagne et Belgique, *Colloque*, Institut Franco-allemand de Ludwigsburg, Berlin, 27-27 octobre 2011.
- Confrontations Europe, « Crise des réfugiés » / « Refugees Crisis » *Publication*, Interface n° 103, Confrontations Europe, avril 2016.
- Stefan Dehnert, « Le SPD et la crise des réfugiés », *Analyse*, Friedrich-Ebert Stiftung, Bureau de Paris, février 2016.
- Claire Demesmay, « One Crisis Among Many », *Article*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin Policy Journal, May/June 2016.
- Susi Dennison & Josef Janning, « Bear any burden: how EU governments can manage the refugee crisis », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, April 2016.
- Susi Dennison & Dina Pardijs, « The World according to Europe's insurgent parties: Putin, migration and people power », *Flash Scorecard*, European Council on Foreign Relations, June 2016.
- Angeliki Dimitriadi, « Deals without borders: Europe's foreign policy on migration », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, April 2016.
- Sebastian Dullien, « Paying the price: the cost of Europe's refugee crisis », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, April 2016.
- Henrik Enderlein, Nicole Koenig, « Towards Dublin IV : Sharing norms, responsibility and costs », *Policy Paper n° 169*, Jacques Delors Institut - Berlin, 29 June 2016.
- EuropaNova (collectif), « L'Appel du 9 Mai – une feuille de route pour une Nouvelle Renaissance européenne ! » / « Ein Fahrplan für Europa », 2016.
- Jérôme Fourquet, « Les Européens face à la crise des migrants », *Note n° 291*, Fondation Jean Jaurès, 22 octobre 2015.
- Jérôme Fourquet, « Les Européens face à la crise des migrants (2) », *Note n° 304*, Fondation Jean Jaurès, 5 avril 2016.
- Johann Fuchs, Alexander Kubis & Lutz Schneider, « Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 », *Studie*, Bertelsmann Stiftung, 2015.
- Julia Hamann, « Mama Merkel und der Kriegsherr: Wie Bilder den Blick auf Terror und Flüchtlingskrise prägen », *Article*, Demesmay et al.: Frankreich und Deutschland – Bilder, Stereotype, Spiegelungen, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Nomos, Baden-Baden, 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Lebanon », *Article*, Bertelsmann Stiftung, June 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Morocco », *Article*, Bertelsmann Stiftung, May 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Syria », *Article*, Bertelsmann Stiftung, March 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Libya », *Article*, Bertelsmann Stiftung, February 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Turkey », *Article*, Bertelsmann Stiftung, December 2015.
- Isabell Hoffmann & Catherine de Vries « Border Protection and Freedom of Movement », *Study*, Bertelsmann Stiftung, 2016.
- Initiative franco-allemande, « Integration und Chancengleichheit » et « intégration et égalité des chances », *Publication*, Institut franco-allemand de Ludwigsburg, Auswärtiges Amt, Ministère des Affaires étrangères, 2007.
- Stefan Krämer, « Stadtentwicklung und gesellschaftliche Integration von Jugendlichen », *Policy Paper*, Wüstenrot Stiftung, Institut franco-allemand de Ludwigsburg, 2009.

Anne Macey, « Trois épées de Damoclès », *Edito*, Confrontation Europe, 10 février 2016.

Charles de Marcilly & Angéline Garde, « L'accord UE-Turquie et ses implications, un partenariat incontournable mais sous conditions », *Question d'Europe n° 396*, Fondation Robert Schuman, 13 juin 2016.

Khadija Mohsen-Finan & Isabel Schäfer, « L'Union européenne et l'espace méditerranéen, perspectives allemande et française depuis les révolutions arabes » / « Die Europäische Union und der Mittelmeerraum, Deutsche und französische Perspektiven seit den arabischen Umbrüchen », *Policy paper n° 14*, Genshagener Papiere, Stiftung-Fondation Genshagen, Avril 2014.

Dietmar Molthagen, « Accueillis pour rester – l'État et la société face aux défis de la politique d'accueil des réfugiés », *Analyse*, Friedrich-Ebert Stiftung, Bureau de Paris, février 2016.

New Pact for Europe (collectif), « Towards a New Pact for Europe », Octobre 2014.

Yves Pascouau, « Un visa pour la recherché d'un emploi : vers une nouvelle politique de mobilité pour les ressortissants de pays tiers », « A Jobseeker's visa for third-countries nationals », *Policy Paper n° 163*, Institut Jacques Delors, 28 avril 2016.

Yves Pascouau, « L'espace Schengen face aux crises : la tentation des frontières » / « The Schengen Area in crisis- the temptation of reinstalling borders », *Policy Paper*, Question d'Europe n° 392, Fondation Robert Schuman, 17 mai 2016.

PHINEO, « Vom Willkommen zum Ankommen », *Ratgeber*, Bertelsmann Stiftung, 2016.

Gabriele Schöler, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Ukraine », *Article*, Bertelsmann Stiftung, January 2016.

Fondation Robert Schuman, Entretien avec Gilles de Kerchove, « L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité », *Entretien d'Europe n° 90*, Fondation Robert Schuman, 14 mars 2016.

Katrin Sold & Tobias Koepf « Migration und Sicherheit in Europas südlicher Nachbarschaft », *Analyse*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Analyse N° 1, Januar 2016.

Dietrich Thränhardt, « Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland », *Studie*, Bertelsmann Stiftung, 2016.

António Vitorino, « Une souveraineté partagée pour contrôler des frontières déjà partagées » / « Shared sovereignty for monitoring borders already shared », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 16 décembre 2015.



Directeur de la publication: Henrik Enderlein • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Jacques Delors Institut - Berlin ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'allemand : Charlotte Laigle • © Jacques Delors Institut - Berlin, 2016