

Allemagne

Pères, femmes, enfants, migrants : changement de paradigme et résistances

Adelheid HEGE

Longtemps déconsidérée, la politique familiale est promue au rang d'enjeu sociétal majeur durant le premier semestre 2006. La grande coalition affiche sa volonté de changer radicalement de perspective en ce qui concerne les modèles familiaux et l'encouragement de la natalité – et se heurte à de fortes contradictions dans ses propres rangs. Dans le domaine des politiques migratoires, le changement de paradigme est, en principe, consommé avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'immigration (*Zuwanderungsgesetz*) au 1^{er} janvier 2005. Celle-ci rompt avec l'idée d'une immigration purement temporaire et de passage et vise à clarifier les conditions de l'accueil durable et de l'intégration. Mais des controverses éclatent au sujet des conditions de naturalisation, révélant en filigrane les difficultés persistantes à accepter une réalité migratoire dont le caractère irréversible est pourtant clairement attesté.

Vers un nouveau modèle familial : salariés et parents

Le bilan démographique est l'électrochoc qui sort la politique familiale de sa torpeur : avec 1,37 enfant par femme (contre 1,9 pour la France), l'Allemagne affiche l'un des taux de natalité les plus faibles d'Europe. Seuls l'Italie, l'Espagne et la Grèce font moins bien. Les jeunes femmes qualifiées sont particulièrement nombreuses à renoncer au choix d'enfants ; un tiers des femmes dotées d'un diplôme universitaire n'en ont pas. Les enquêtes confirment le recul du « désir d'enfant », les jeunes hommes se montrant particulièrement peu empressés à fonder une famille. La situation budgétaire s'invite au débat sur l'inflexion des politiques familiales ; l'hypothèse de l'augmentation globale de l'aide aux familles, d'ores et déjà relativement généreuse en comparaison internationale¹, ne peut être envisagée. Ce sont donc des po-

1. La multiplicité et la diversité des aides à la famille, véritable patchwork d'instruments aux finalités souvent contradictoires selon l'avis même des acteurs, rendent difficile l'évaluation des dépenses publiques, estimées à quelque 100 milliards d'euros par an (4,5 % du PIB ; *Handelsblatt* du 16 mars 2006). Les subventions directes aux familles sont privilégiées ; 35 milliards d'euros sont consacrés aux allocations familiales, contre 7,7 milliards aux infrastructures de garde d'enfants.

ALLEMAGNE

litiques ciblées sur les jeunes familles professionnellement actives qui ont la faveur des acteurs ; on en attend aussi des effets sur le faible taux d'emploi des femmes¹. Cohérente avec le profil sociologique des nouvelles générations parentales, ce choix n'en signifie pas moins une petite révolution. Traduit en pratiques, il sonnerait le glas du modèle familial traditionnel qui assigne aux hommes et aux femmes des rôles et des identités sociales distinctes : aux hommes l'insertion dans le monde professionnel et la tâche de pourvoir au revenu de la famille, aux femmes l'éducation des enfants et la gestion du foyer.

Les vertus devenus vices : l'honneur perdu du modèle familial traditionnel

Le ménage à revenu unique (*Alleinverdienerhe*) a longtemps bénéficié d'un prestige considérable en Allemagne. Il symbolisait l'aisance – l'ouvrier qualifié disposait de revenus suffisants pour nourrir sa famille – et semblait assurer les meilleures conditions d'éducation de la petite enfance et l'environnement psychologique et affectif le plus approprié pour cette tranche d'âge. La supériorité de ce modèle était aussi revendiquée face à la RDA dont l'approche collectiviste

dans la prise en charge des enfants avait été fortement stigmatisée. Le terme de *Fremdbetreuung* (« soins prodigués par une personne étrangère ») lui était associé, avec une connotation très négative, proche du délaissement des enfants.

Les politiques publiques ont consolidé et pérennisé ce modèle. L'Allemagne d'après-guerre s'interdit une politique nataliste ; il s'agit de marquer la rupture avec le régime hitlérien. Son système fiscal prime le mariage, indépendamment de la présence ou du nombre d'enfants. L'imposition conjointe des revenus sur la base d'un quotient conjugal (*Ehegattensplitting*) atténué fortement la progressivité de l'impôt en présence d'un seul revenu (élevé) ; le deuxième salaire est, lui, pénalisé par un taux d'imposition défavorable. Ce système d'imposition conjugale contient « de fortes incitations de court et de moyen terme à la réduction de l'activité professionnelle, voire au retrait du marché du travail de l'un des deux conjoints », note le dernier rapport sur la famille (Bundesministerium, 2006 : 57). Les infrastructures de garde d'enfants et les écoles sont calées sur le même modèle : dans la plupart des cas, elles accueillent les enfants pendant les heures matinales seulement². Si le principe de

- 1 Le taux d'emploi des femmes est de 65 % et celui des femmes avec enfants de 50 %. La nouvelle orientation des politiques familiales, amorcée sous la ministre de la Famille du deuxième gouvernement Schröder, la sociale-démocrate Renate Schmidt, est impulsée avec vigueur par la ministre chrétienne-démocrate de la grande coalition d'Angela Merkel, Ursula von der Leyen. Cette médecin encore jeune et mère de sept enfants incarne, et promeut de façon fort médiatique, le modèle de la mère de famille professionnellement active et de la « conciliation » possible et souhaitable du double statut actif(ve)-parent.
- 2 Le programme de généralisation des écoles à plein temps (*Ganztagsschulen*) lancé par le chancelier Schröder n'avance guère à cause du manque des moyens.

gratuité est acquis pour l'enseignement scolaire et (jusqu'à maintenant) universitaire, il ne s'applique pas aux structures de garde et d'éducation extrafamiliale des petits (crèches, jardins d'enfants). Les droits dérivés en matière d'assurance maladie et de retraite se justifient également par l'implicite sociétal selon lequel les femmes mariées exercent, au plus, une activité professionnelle *a minima* et se consacrent pour l'essentiel à leurs tâches maternelles et domestiques.

Le chômage de masse, la détérioration des conditions d'emploi y compris pour les hommes, la découverte soudaine des piètres performances scolaires de l'Allemagne et des clivages particulièrement forts en matière de réussite scolaire des enfants¹ ont dévoilé les facettes moins idylliques d'un modèle naguère glorifié. On s'intéresse désormais à ses effets pervers : le faible taux d'emploi des femmes et leur manque d'autonomie économique, source de précarité ; le risque accru de pauvreté des enfants ; l'échec scolaire comme conséquence de structures périscolaires déficientes ; l'inégalité des chances pour les enfants issus de l'immigration et, enfin, le recul des naissances. La dichotomie carrière professionnelle/rôle parental joue désormais à l'opposé du modèle idéal-typique : les femmes, quel que soit leur statut civil, tendent à exercer une activité professionnelle, certes très souvent à temps partiel² – et hésitent à assumer des responsabilités

parentales. Pour la ministre de la Famille deux données statistiques résument et illustrent ce problème : « Premièrement, les femmes en Allemagne ont en moyenne 30 ans au moment de la première naissance ; deuxièmement, 95 % des femmes de 30 ans exercent une activité professionnelle ». La question n'est donc plus de savoir si les femmes entendent participer ou non au marché du travail mais de savoir si, en dépit de leur activité professionnelle, elles souhaitent avoir des enfants.

L'Allemagne érige plus d'obstacles à la fondation d'une famille que nombre de ses voisines : c'est la conclusion du rapport d'experts sur la situation des familles (Bundesministerium, 2006). Le passage de la phase familiale à la vie professionnelle (et *vice versa*) y est plus difficile qu'ailleurs. L'offre de structures de garde d'enfants est rigide et ne tient guère compte des besoins individuels. Dans le budget consacré aux familles, les dispositifs de garde occupent d'ailleurs une place modeste. Enfin, du fait aussi de temps de scolarité et de formation comparativement longs, les jeunes Allemands plus que leurs homologues étrangers se trouvent enfermés dans ce que les experts appellent le piège de « l'heure de pointe » (*Rushhour des Lebens*). Ils doivent faire les choix majeurs de leur vie d'adulte dans un laps de temps court : assurer les bases matérielles de leur existence, pourvoir à leur sécurité durant la vieillesse,

1 L'enquête PISA (*Programme for International Student Assessment*) de l'OCDE n'attribue pas seulement d'assez mauvaises notes à l'Allemagne pour ses performances scolaires, mais révèle aussi pour ce pays une corrélation particulièrement étroite entre origine sociale des parents et performances scolaires des enfants.

2 Adelheid Hege, « Les salarié(e)s précaires, l'emploi normal et la représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, 97, novembre 2005.

ALLEMAGNE

faire le choix pour ou contre la fondation d'une famille.

Aides ciblées aux parents salariés...

La lutte contre « la situation sans enfants » (*Kinderlosigkeit*) des couples à deux salaires, issus notamment des classes moyennes qualifiées, est un objectif déclaré des nouvelles politiques familiales. Ces politiques ciblées se heurtent toutefois à plusieurs obstacles. D'une part, la rupture avec une approche à visée universaliste et, en même temps, dédiée à la promotion de la structure familiale traditionnelle ne va pas de soi. D'autre part, la multiplicité des acteurs et des budgets concernés par les politiques familiales ne complique pas seulement la mise à plat d'une jungle de prestations plutôt opaque, mais limite aussi sérieusement les pouvoirs du niveau fédéral. Plusieurs ministères ont des compétences en matière familiale (ministères de la Famille, du Travail, de la Protection sociale, des Finances ...) alors même que le financement et la gestion des prestations sont répartis entre l'Etat, les Länder et les communes¹. La réforme des structures fédérales (*Föderalismusreform*) actuellement en chantier devrait encore renforcer l'autonomie des Länder à l'égard de l'Etat.

Dans ce contexte, le ministère de la Famille de la grande coalition a opté pour

des mesures relativement modestes, dont la portée doit aussi être pédagogique, et a renvoyé à plus tard des réformes structurelles plus lourdes préconisées par nombre d'experts et, entre autres, les employeurs – telles la gratuité des jardins d'enfants, l'éducation préscolaire obligatoire dans l'année précédant l'entrée à l'école primaire ou encore la réforme du système fiscal avec l'introduction éventuelle d'un quotient familial à la française à la place du *Ehegattensplitting*. Le rééquilibrage des dépenses au détriment des allocations familiales et au profit des infrastructures de garde est également un objet de débats – et de controverses – récurrents².

Lors de son séminaire de janvier 2006 à Genshagen³, la grande coalition arrête deux mesures en matière familiale destinées (en principe) aux seules familles dont les deux conjoints travaillent :

– le compromis intragouvernemental prévoit, d'une part, la déductibilité fiscale des frais de garde dans la limite de 4000 € par an et par enfant – pour la totalité des frais quand ils concernent les enfants entre 6 et 14 ans, et au-delà de 1000 € pour les plus jeunes enfants. Cette mesure combine deux objectifs, l'un à visée nataliste, l'autre centré sur l'emploi : la déduction fiscale doit aider à la création d'emplois domestiques déclarés ;

1 Ainsi, les Länder et les communes se partagent la partie des dépenses prises en charge par les pouvoirs publics pour financer les jardins d'enfants. Les principes régissant les aides aux familles pour la fréquentation des jardins d'enfants sont arrêtés au niveau des Länder qui y consacrent des budgets très variables. Cette répartition des charges est opposée à la ministre fédérale de la Famille, Ursula von der Leyen quand elle propose la gratuité de l'éducation préscolaire – sans avoir à engager le budget fédéral.

2 Le contrat de grande coalition prévoit la réduction de la limite d'âge pour l'allocation familiale, ramenée progressivement de 27 à 25 ans à partir du 1^{er} janvier 2007.

3 Voir Udo Rehfeldt, « Allemagne : la grande coalition et son programme économique et social », *Chronique internationale de l'IRES*, 98, janvier 2006.

– les deux grands partis se mettent d'accord, d'autre part, sur l'introduction d'une allocation parentale (*Elterngeld*). Les parents d'enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2007 et qui optent pour un congé parental à temps plein ou partiel¹ dans la première année de l'enfant toucheront 67 % de leur salaire antérieur net (1 800 € par mois au maximum) pendant douze mois dont deux mois sont réservés d'office aux pères. L'allocation parentale est destinée à remplacer l'allocation d'éducation (*Erziehungsgeld*) versée pendant trois ans à hauteur de 350 € par mois, dispositif peu efficace et qui a accentué la tendance au retrait des femmes du marché du travail.

A peine conclu, le compromis de Genshagen est remis en question au sein même des deux partis – sur fond aussi de l'approche d'échéances électorales régionales. Les politiques ciblées créent un malaise manifeste, malgré un constat largement partagé quant à la relative inefficacité de prestations réparties selon le « principe de l'arrosoir » dans une période de restrictions budgétaires. Inéquitable pour les uns – sans vraiment s'en cacher les projets défendus par le ministère de la Famille favorisent les familles relativement aisées – le tournant de la politique familiale est jugé stigmatisant par les autres : il écorne le statut, jusque là sanctuarisé, de la mère au foyer comme celui du père exempté de tâches domestiques. Les responsables politiques hommes, plus que leurs homologues femmes, se font entendre sur ce dernier point.

... sans sacrifier la mère au foyer ?

La différenciation de la déductibilité fiscale des frais de garde en fonction de l'âge des enfants fait l'objet de critiques parce qu'elle pénalise les familles monoparentales et à faible revenu. Les associations de parents monoparentaux rejoignent les acteurs politiques de tous bords qui réclament la déductibilité fiscale « à partir du premier euro ». Le SPD va inscrire cette revendication à son programme, arguant du besoin primordial des aides pendant les premières années des enfants. L'arbitrage qui consiste à réserver le privilège fiscal aux familles à deux revenus est dénoncé dans les rangs de la CDU/CSU essentiellement ; on lui reproche de pénaliser matériellement et moralement les familles ayant fait le choix de la *Hausfrauenehe*². « L'Etat n'a aucun droit d'imposer son choix de vie à la famille » font valoir des dirigeants de la CDU.

Ces tensions amènent les partis au gouvernement à infléchir le compromis initial en s'alignant pour l'essentiel sur une position que la direction de la CDU a fini par faire sienne : les familles à deux revenus pourront déduire des impôts les deux tiers des frais consacrés à la garde des enfants de 0 à 14 ans, dans une limite de 4000 € par an et par enfant. Les familles à revenu unique (*AlleinverdienerInnen*) bénéficieront elles aussi de la déductibilité fiscale des frais de garde – mais seulement pour les enfants de trois à six ans.

L'ingérence de l'Etat dans les modes de vie des familles et la pénalisation des *AlleinverdienerInnen* est également le leit-

1 Pour le parent en congé parental, le temps de travail professionnel ne peut dépasser 30 heures par semaine.

2 Expression consacrée désignant le ménage de la « femme au foyer »

ALLEMAGNE

motiv des critiques de l'allocation parentale (*Elterngeld*) qui émanent, là aussi, surtout des formations chrétiennes-démocrates. Lors des élections législatives de 2005, celles-ci avaient encore rejeté le principe du *Elterngeld* propagé par le SPD. L'obligation faite aux pères de participer au congé parental suscite la désapprobation la plus véhémente ; la résistance contre les « mois du père », qualifiés aussi de « stages de couches-culottes », s'organise notamment dans les rangs de la CSU bavaroise. Dans la logique du compromis intragouvernemental, le *Elterngeld* sera en effet versé pendant dix mois seulement au lieu de douze si le père ne suspend pas à son tour, pendant deux mois au moins, ses activités professionnelles pour se consacrer à l'enfant. D'autres critiques, avancées par des représentants de la gauche et du SPD, insistent sur le caractère inéquitable d'un revenu parental proportionnel au salaire.

Une proposition de compromis est présentée début mai par la ministre de la Famille. Elle consiste à remplacer la formule « punitive » (« 12 mois moins 2 ») par la formule laudative « 12 plus 2 » : dans les familles à deux revenus, l'allocation parentale serait versée pendant douze mois – et un bonus de deux mois supplémentaires accordé aux foyers qui opteraient pour la participation paternelle au congé parental. Les familles traditionnelles à revenu unique ne sont pas oubliées : elles devraient bénéficier pendant quatorze mois d'une allocation parentale de 300 € par mois, indépendante des revenus. Le coût de la réforme est estimé à 4,2 milliards d'euros par an.

Le débat actuel voit la démocratie chrétienne déchirée entre le souhait de regagner l'électorat salarié, qualifié, urbain et jeune qui lui a massivement tourné le dos au moment des dernières élections et de fortes réticences à jeter aux orties le modèle familial traditionnel. Des observatrices constatent non sans malice que les traditionnalistes se recrutent notamment parmi les générations intermédiaires aux postes de direction de la CDU. Avec les rôles parentaux traditionnels, ces quadra ou quinquagénaires défendent leur propre biographie familiale. Leurs aînés dotés de filles adultes (très qualifiées) se montrent plus conciliants : « Ce qui allait de soi pour l'épouse – qu'elle renonce à l'exercice du métier, qu'elle s'épanouisse dans les tâches ménagères – on ne veut plus le demander à la fille »¹.

Parents et salarié(e)s dans la vie des entreprises

Des politiques facilitant la conciliation famille-travail ont la faveur des associations patronales, à défaut d'être largement mises en pratique dans les entreprises. Le président de l'association des chambres de commerce et d'industrie DIHK vante les avantages de l'allocation parentale et du congé parental des pères. Le retour dans l'emploi des jeunes mères (qualifiées) s'organisera dans de meilleures conditions et plus rapidement qu'à l'heure actuelle ; dans un contexte de pénurie effective ou prévisible de main-d'œuvre qualifiée le respect des besoins des jeunes familles constitue un atout à l'embauche et à la fidélisation ; munis de droits, les pères désireux de s'occuper de leurs jeunes enfants échappent

1 Tina Hildebrandt und Elisabeth Niejahr, « Männer an den Herd », *Die Zeit*, 27.4.2006.

pent plus facilement à une certaine marginalisation et stigmatisation. Les associations patronales n'en voient pas moins dans l'extension significative des infrastructures de garde de jeunes enfants un levier plus efficace pour « renforcer le désir d'enfants » chez les jeunes couples. Elles réclament un financement public accru de la petite enfance, au détriment par exemple de la formation universitaire pour laquelle une plus forte participation pourrait être demandée aux familles. Engagées dans des « pactes locaux pour la famille » qui réunissent depuis 2004 au niveau local acteurs publics, associations, organisations syndicales et patronales, Eglises ..., des entreprises financent des places de crèches et de jardins d'enfants dans les structures municipales. Pour les représentants des salariés, le sujet des conditions de travail favorables à la vie familiale n'en reste pas moins secondaire et dépasse rarement le stade d'une discussion de principe. 7,2 % des élus interrogés dans le cadre d'une enquête du WSI ont négocié un accord d'entreprise sur le sujet, mais ils sont plus nombreux à y voir un thème relativement important pour des négociations collectives de branche ¹.

Intégration ou sanction, les choix douloureux de la politique migratoire

Sur le terrain des politiques migratoires, les difficultés ne sont pas moins grandes à faire émerger une approche renouvelée, permettant d'accompagner plus efficacement des mutations sociales majeures. En mai 2006, les ministres-pré-

sidents de la CDU/CSU et du SPD des seize Länder allemands adoptent un compromis laborieux sur les conditions « culturelles » de la naturalisation des immigrés. De longs mois de controverses le précèdent. La réforme de la loi sur la naturalisation du 1^{er} janvier 2000 vient faciliter l'accès à la nationalité allemande, jusque là strictement régi par la loi du sang. La nouvelle loi autorise la naturalisation des étrangers adultes et des mineurs de moins de 16 ans dès lors qu'ils résident depuis huit ans au moins légalement sur le territoire allemand. Les enfants nés en Allemagne acquièrent automatiquement la citoyenneté allemande quand leurs parents remplissent ces conditions de séjour. La loi soumet la naturalisation à certaines conditions : les postulants à la naturalisation doivent avoir des connaissances suffisantes en allemand et prouver leur adhésion aux valeurs de la démocratie et de l'ordre constitutionnel allemand ². La définition des critères de vérification de ces conditions relève de la compétence des Länder qui s'efforcent avec plus ou moins de bonheur de coordonner leurs politiques.

Les tests de citoyenneté

L'approche choisie par le Bade-Wurtemberg suscite d'emblée la critique : ce Land à gouvernement chrétien-démocrate élabore un « guide d'accès à la citoyenneté » à destination des agents chargés des entretiens préalables avec les candidat(e)s à la naturalisation. Le document comprend une trentaine de questions dont certaines visent à scruter les opinions des

1 Christiane Lindecke, « Geschlechterpolitik im Betrieb », *WSI-Mitteilungen*, 6, 2005, pp.322-328.

2 Cette dernière condition ne s'applique pas aux enfants de moins de 16 ans.

ALLEMAGNE

postulants sur les mariages forcés, l'homosexualité, la violence à l'égard des femmes. La CDU du Bade-Wurtemberg est accusée d'indélicatesse et de discrimination des musulmans, groupe semblant justifier d'emblée de graves suspicions. Elle récusé ces arguments au nom de la lutte contre le communautarisme. La Hesse, autre Land à préparer des élections en mars 2006 lui emboîte le pas, comme pour donner raison à ceux qui estiment que les politiques migratoires, depuis toujours, « s'adressent moins aux nouveaux citoyens qu'aux électeurs et électrices allemands »¹. Soucieux d'éviter des questions à teneur trop idéologique, le questionnaire de la Hesse se spécialise dans des questions de culture générale : découvertes scientifiques, massifs montagneux, tableaux du romantisme allemand, événements sportifs fondateurs sont au menu, permettant au passage aux Allemands de souche de vérifier leurs connaissances. Les ministres-présidents CDU des autres Länder résistent aux critiques du SPD, des partis de l'opposition parlementaire, des associations et des Eglises. « Ceux qui veulent devenir Allemands doivent s'appropriier les valeurs et la culture de l'Allemagne », rappelle le ministre-président de Bavière Edmund Stoiber. Les dirigeants chrétiens-démocrates insistent sur la vérification des « connaissances citoyennes », réclament un serment solennel sur la Constitution et demandent à ce que des peines de moindre ampleur qu'auparavant justifient

le refus de la nationalité (90 taux journaliers au lieu de 180).

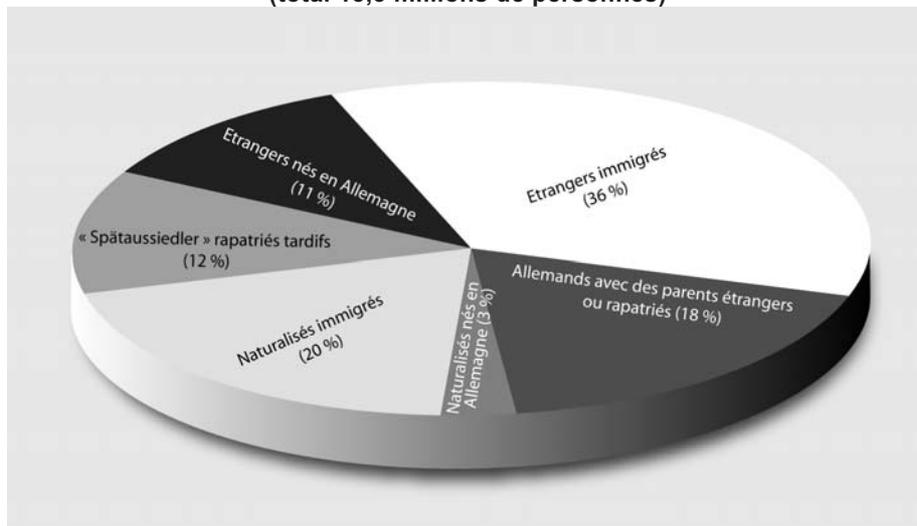
Le débat qui fait beaucoup de vagues met en exergue les difficultés à mettre en pratique le changement de paradigme annoncé des politiques d'immigration, d'une approche d'accueil temporaire à celle fondée sur l'intégration² ; il reste sous-tendu par les craintes historiques d'*Überfremdung* et de négation de la culture allemande qui s'expriment tout particulièrement dans la famille chrétienne-démocrate. Dans ce contexte, c'est un compromis quelque peu fragile qui est adopté début mai à la Conférence des ministres de l'Intérieur des Länder qui doit jeter les bases d'une politique de naturalisation unifiée et coordonnée au niveau national³. La Innenministerkonferenz rejette les tests de citoyenneté, sans adopter pour autant des conditions unifiées de vérification des connaissances acquises au terme de stages obligatoires d'accès à la citoyenneté. Cela permet aux uns de s'en tenir à une simple attestation de participation à ces stages d'initiation à la démocratie et à la civilisation allemandes et, aux autres, d'organiser des examens justifiant un refus éventuel de la citoyenneté. Les examens de langue allemande seront par contre rendus obligatoires et organisés sur la base de standards nationaux. Il n'y aura pas de serment sur la Constitution, mais les antécédents judiciaires sont un motif de refus de la nationalité selon les barèmes proposés par la CDU.

1 Heribert Prantl, « Nun sag, wie hast du's mit der Religion ? », *Süddeutsche Zeitung*, 23.1.2006.

2 Voir Adelheid Hege, « Allemagne : la difficile reconnaissance de la réalité migratoire », *Chronique internationale de l'IRES*, 84, septembre 2003.

3 Cette institution dédiée depuis 1954 à « la coopération volontaire sur le plan de la politique intérieure » ne peut prendre ses décisions qu'à l'unanimité.

**Graphique 1. Migrants allemands selon l'expérience de migration, en %
(total 15,3 millions de personnes)**



Source : Destatis

Un message d'exclusion ?

Les experts de l'immigration comme, entre autres, les associations patronales et les Eglises se disent préoccupés par la frilosité du débat qui envoie un message d'exclusion plus que d'intégration. Les débats sur l'accès à la citoyenneté et l'immigration suggèrent par ailleurs une ampleur du phénomène migratoire étrangement éloignée des réalités. D'une part, on n'observe guère sur le terrain la ruée supposée vers la nationalité allemande, ni l'afflux massif de nouveaux candidats à l'immigration, au contraire ; d'autre part, la société allemande est bien plus bigarrée qu'elle ne tend à le penser elle-même.

Contrairement à ce que suggère le débat en cours, le nombre de naturalisés ne cesse de reculer. Il est au plus haut en

2000, à la suite de la réforme législative, avec 187 000 naturalisations (contre 107 000 en 1998). En 2004, 127 000 passeports allemands seulement sont confiés à des étrangers. Le nombre de migrants en quête d'une installation durable est lui aussi en recul. Certes, 450 000 nouveaux migrants ont été enregistrés en 2005. Pour près des trois quarts, il s'agit de travailleurs saisonniers. Si l'on fait abstraction de personnes bénéficiant de règlements d'exception¹ ainsi que de réfugiés de moins en moins nombreux, il ne reste guère plus que 20 000 nouveaux candidats au séjour en Allemagne. Le bilan est même désastreux en ce qui concerne la main-d'œuvre hautement qualifiée que la nouvelle loi sur l'immigration visait à attirer plus massivement : 900 entrées seu-

¹ Regroupement familial, accueil de personnes d'origine ethnique allemande (*Spätaussiedler*) ainsi que de migrants juifs provenant de l'ex-bloc soviétique.

ALLEMAGNE

lement ont été enregistrées en 2005. Un allègement des conditions d'accueil est en discussion. Ainsi la rémunération annuelle minimale exigée (84 000 € à l'heure actuelle) pourrait être révisée à la baisse.

Au sein de la population résidente par contre, la part des Allemands issus de l'immigration est bien plus élevée qu'il ne l'a été supposé jusqu'ici. Aux quelques 7,3 millions de « citoyens avec un passeport étranger », il convient en effet d'ajouter les 8 millions d'Allemands issus de l'immigration, à en croire la dernière édition du *Mikrozensus* (microrecensement)¹. 15,3 millions soit 19 % de la population allemande ont en effet une expérience directe ou indirecte de l'immigration et, partant, des liens avec un autre pays d'origine (graphique). La proportion est particulièrement élevée parmi les enfants et adolescents ce qui révèle en filigrane le rôle de l'immigration pour retarder le vieillissement de la population allemande. Un tiers des enfants en âge préscolaire est désormais issu de l'immigration.

« L'Allemagne a raté le train de l'intégration » : le verdict sans ambages du président de la République fédérale, Horst Köhler (CDU), a été largement approuvé. Les acteurs sont nombreux à estimer que les politiques allemandes sont dissuasives, sous-tendues par une « méfiance institutionnalisée »² qui agit comme repoussoir, tout comme les barrières bu-

reaucratiques que la nouvelle loi sur l'immigration ne semble guère avoir réduites. Le soupçon récurrent de la faible volonté d'intégration des étrangers empoisonne le débat, qui attribue aux migrants l'échec de leur propre insertion sociale et professionnelle et blanchit le pays d'accueil. « Les interminables controverses sur l'immigration finissent par faire passer un seul message auprès des migrants : les Allemands ne veulent pas de nous », finit par mettre en garde le ministre de l'Intérieur (CDU) en personne.

L'échec des politiques d'intégration se mesure, d'une part, à l'aune du très faible afflux de salariés très qualifiés comme de créateurs étrangers de petites entreprises (*cf. supra*). Les organisations d'employeurs sont parmi les partisans les plus résolus d'un assouplissement des conditions d'accueil de ces populations. Elles sont soutenues par des experts qui stigmatisent, eux aussi, les mauvais choix en matière de maintien des restrictions à l'entrée d'une main-d'œuvre qualifiée provenant des nouveaux pays membres de l'Union européenne, restrictions qui affaiblissent la position allemande dans la concurrence internationale³. Mais c'est dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle que l'échec d'intégration se fait tout particulièrement sentir.

Ainsi, un tiers des jeunes migrants n'a pas de diplôme professionnel, contre 11,3 % des jeunes Allemands. Et leurs

1 Le *Mikrozensus* réalisé par l'Office allemand des statistiques est une enquête annuelle auprès de 390 000 ménages et 830 000 personnes, soit 1 % environ de la population.

2 Qui se traduit aussi dans le projet du ministère fédéral de l'Intérieur de reculer à 21 ans l'âge où un(e) étranger(ère) peut rejoindre son conjoint en Allemagne. La raison évoquée est la prévention des mariages forcés.

3 Ainsi le président du DIW, Klaus F. Zimmermann, dans *Handelblatt*, 8.6.2006.

trajectoires d'insertion professionnelle démentent quelque peu les discours des entreprises sur les bienfaits de la diversité : les trois quarts des jeunes issus de l'immigration qui recherchaient au printemps 2005 un poste d'apprentissage pour la rentrée se sont vu opposer un refus, après vingt tentatives et plus pour 40 % d'entre eux, selon une étude de l'Institut fédéral pour la formation professionnelle.

Un complément de l'enquête PISA de l'OCDE relève les faibles résultats scolaires des enfants de moins de 15 ans issus de l'immigration. Les enfants issus de l'immigration ont des connaissances en mathématique et en lecture bien plus fragiles que leurs camarades de classe autochtones : 40 % se trouvent en grande difficulté contre 13 % des élèves allemands, soit un écart exceptionnellement grand en comparaison internationale. De surcroît, les performances se révèlent plus faibles chez les enfants de la deuxième génération que chez ceux de la première génération, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays. Les élèves d'origine turque (près de la moitié des quelques 1,1 million d'élèves étrangers) sont particulièrement concernés.

La motivation des enfants n'est pas en cause, qui excède souvent nettement celle de leur camarades allemands. « Les enfants de migrants se trouvent d'emblée parmi les perdants », souligne un éditorialiste du *Handelsblatt*¹ ; leur potentiel intellectuel reste ignoré et délaissé. Les facteurs à l'origine de cet échec ne font guère mystère : la ségrégation scolaire précoce à l'âge de dix ou onze ans particulièrement néfaste aux enfants issus de l'immigration, des efforts insuffisants et tardifs pour aider à l'acquisition de l'allemand, la faible insertion dans un dispositif d'infrastructures de garde de jeunes enfants insuffisant quantitativement et peu à même de combler les déficits préscolaires. Terrain sur lequel les problèmes non résolus de la politique d'immigration rejoignent ceux de la politique familiale.

Sources :

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit: Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik*. Siebter Familienbericht.

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Der Spiegel, Die Zeit, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft.

1 Ruth Berschens, « Die Kinder der anderen », *Handelsblatt*, 5.4.2006.