

Allemagne

La difficile reconnaissance de la réalité migratoire

Adelheid HEGE

Une mue difficile et fragile s'opère en Allemagne dans l'approche des mouvements migratoires. Longtemps déclarés temporaires, ils tendent à être reconnus pour ce qu'ils sont : durables. Depuis l'arrêt des programmes de recrutement de travailleurs étrangers au début des années 1970 et pendant trente ans tout au moins, les politiques d'immigration des gouvernements successifs se réclament du même credo : « L'Allemagne n'est pas un pays d'immigration » (« *Deutschland ist kein Einwanderungsland* »). Rappelé de façon offensive par les uns (les partis chrétiens-démocrates/chrétiens-sociaux CDU et CSU), il est assumé de façon plus discrète et défensive par les autres (SPD). Aux yeux de nombreux acteurs (experts des questions d'immigration, associations de la société civile, Eglises, organisations syndicales et patronales), le refus d'accepter la réalité migratoire contribue au retard sinon à l'échec des projets de réforme d'un système législatif et institutionnel compliqué, opaque et discriminatoire ; il joue un

rôle non négligeable dans la diffusion latente, et la flambée occasionnelle, des sentiments et manifestations xénophobes.

L'installation durable d'une importante population étrangère est pourtant clairement attestée par les statistiques. Fin 2002, 7,34 millions d'étrangers vivent en Allemagne, soit 8,9 % des résidents. Leur part a sensiblement augmenté depuis 1973, année du *Ausländerstopp* (arrêt réglementaire de l'immigration) ; la population « sans passeport allemand » comprenait alors 4 millions de personnes (6,4 % des résidents). Dans les années 1970, l'Allemagne devient le principal pays d'accueil de migrants en Europe, devant la France ¹. Jusqu'au début des années 1980, l'immigration progresse notamment sous l'effet du regroupement familial ; l'afflux de demandeurs d'asile et de réfugiés se substituera ensuite aux migrations liées au marché du travail. Les deux mouvements s'accompagnent de débats tendus et parfois violents. Le solde migratoire de la fin de la décennie 1990 est positif tout en étant relativement

1. Cette position de tête doit toutefois être relativisée : jusqu'en 2000, les enfants d'étrangers nés en Allemagne n'accèdent pas à la nationalité allemande.

contenu (+132 000 personnes par an en moyenne depuis 1999 pour une population résidente de 82 millions) ; il a pour toile de fond une tendance longue à l'installation durable de la population étrangère. Au début du 21^{ème} siècle, plus de la moitié des étrangers se trouvent en Allemagne depuis plus de dix ans et un tiers depuis plus de vingt ans ; 22 % (1,6 million) des « étrangers » sont nés en Allemagne¹. La population immigrée est fortement concentrée dans les Länder de l'Ouest.

La double réforme de la nationalité (devenue effective en 2000) et des conditions d'accueil des travailleurs immigrés (inachevée en 2003) mise en chantier par la coalition social-démocrate et verte a pour ambition d'initier un véritable tournant dans les politiques migratoires. L'irréversibilité du fait migratoire doit être reconnue, la transparence des droits établie et des droits légaux sont censés se substituer aux dispositifs discrétionnaires. Pour autant, le débat actuel n'échappe pas à des contradictions ... séculaires.

La continuité historique dans la gestion de l'immigration, sur fond de flux migratoires importants et hétérogènes, fait l'objet de la première partie de cet article. Celui-ci retrace ensuite les débats qui entourent les projets actuels de réforme du statut des migrants avant de décrire la situation des travailleurs immigrés sur le marché du travail allemand.

**Le retour escompté :
l'Allemagne face à l'immigration**

Au 19^{ème} siècle, l'Allemagne est un pays d'émigration ; des millions de ressortissants allemands la quittent pour les Etats-Unis. Le mouvement se tarit et s'inverse avec l'industrialisation. Dès ses origines, la politique d'immigration se conçoit comme une politique du marché du travail. Il s'agit à la fois de pallier la pénurie de main-d'œuvre nationale et de protéger les ressortissants allemands des inconvénients qu'ils risquent de subir du fait de la présence des étrangers. Ces « inconvénients » sont susceptibles de s'exercer à l'encontre de la main-d'œuvre locale (c'est ce qu'on appellera plus tard le *dumping* social) mais aussi de la société allemande dans son ensemble, touchée dans son identité collective. Le spectre de la « *Überfremdung* » (déculturation sous l'effet de l'envahissement par des étrangers) sous-tend durablement la perception des phénomènes migratoires.

**L'invention de l'immigration
à rotation**

Les premiers immigrés, au sens moderne du terme, sont les ouvriers agricoles polonais embauchés dans les années 1880 par les grands propriétaires terriens de l'Est qui manquent de main-d'œuvre locale. Dans le jeune Empire allemand on veillera à empêcher « la transformation en immigration durable (*Einwanderung*) de ces flux de main-d'œuvre provenant de l'Est, à les limiter à des mouvements pu-

1. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2002), « Jenseits von Überschwemmungsszenarien und Schönfärberei : Aktuelle Zuwanderung nach Deutschland »,

ALLEMAGNE

rement saisonniers, et à maintenir sous un contrôle particulièrement strict les Polonais de l'étranger »¹ (Bade 1992 : 314). Pour pouvoir travailler en Allemagne, les étrangers doivent être titulaires d'une « carte de légitimation » limitée à un an et autorisant l'emploi auprès d'un seul employeur. Les Polonais de l'étranger, contrairement aux premiers immigrés italiens, sont soumis à une « obligation de carence » : chaque année, pendant quelques semaines en hiver, ils sont obligés de quitter le territoire allemand pour retourner au pays ; le regroupement familial est prohibé.

Les instruments et l'orientation de la régulation de l'immigration développés sous l'Empire serviront de modèle à la jeune République fédérale allemande, peu consciente de la continuité historique. Les contradictions de la politique de rotation de la main-d'œuvre étrangère toutefois sont apparentes dès sa première mise en place. « Faisant appel à une main-d'œuvre saisonnière mais empêchant l'immigration durable » le principe de rotation se veut une réponse au « conflit entre les 'besoins de bras' des grands propriétaires terriens et la politique de germanisation anti-polonaise de Bismarck » (Pagenstecher, 1995). Pour autant, son application pratique s'avère problématique. Adapté au cycle agricole, le travail saisonnier ne correspond souvent pas aux demandes de l'industrie. Dès le début, la migration tend ainsi à la pérennisation dans certains segments du marché du travail.

L'entre-deux-guerres voit se compléter les dispositifs migratoires, sous l'influence notable du mouvement ouvrier

qui prend son essor au lendemain de la Première guerre mondiale. Plusieurs éléments fondateurs des politiques d'immigration futures voient le jour. L'immigration devient clairement affaire d'Etat, le marché du travail est régulé par des lois, les conventions collectives s'appliquent indistinctement aux travailleurs nationaux et étrangers, des commissions paritaires composées de représentants des syndicats et des employeurs décident de l'admission des étrangers. C'est aussi avec l'aval des syndicats qu'est retenu le principe de la « priorité nationale » (*Inländervorrang*) qui réserve aux étrangers les emplois non pourvus par des nationaux et garantit aux nationaux l'accès privilégié au marché du travail allemand.

La Deuxième guerre mondiale est le théâtre d'un immense mouvement d'immigration contrainte : quelque dix millions de personnes provenant d'une vingtaine de pays sont assignés au travail forcé par l'Etat national-socialiste. Au lendemain de la guerre, l'Allemagne de l'Ouest voit affluer, de territoires de l'Est anciennement allemands ou annexés par l'Allemagne hitlérienne, des millions de réfugiés allemands. Dans les années 1950, les réfugiés représentent près d'un cinquième de la population ouest-allemande. Non dénué de tensions, l'accueil des réfugiés allemands d'après-guerre est considéré comme un cas réussi sinon exemplaire d'intégration.

Le miracle économique, âge d'or de l'immigration temporaire

Une politique volontariste de recrutement de main-d'œuvre étrangère est

1. La Pologne est à cette époque occupée par l'Allemagne, la Russie et l'Autriche-Hongrie. Les « Polonais de l'étranger » (*Auslandspolen*) proviennent des territoires polonais occupés par la Russie.

LA DIFFICILE RECONNAISSANCE DE LA REALITE MIGRATOIRE

menée en RFA pendant la phase du miracle économique. Initiée dès le milieu des années 1950¹, elle conduit à l'essor massif de l'immigration à partir de 1961, date de construction du mur de Berlin (qui met fin à l'exode de travailleurs est-allemands). L'arrivée du millionième « travailleur invité » (*Gastarbeiter*) est dûment célébrée en 1964. Face à une forte pénurie de main-d'œuvre, la politique d'immigration se comprend aussi comme un choix explicite contre l'activité professionnelle des femmes. L'accueil de travailleurs immigrés ne provoque pas d'hostilité dans la société allemande, tant tout le monde semble y trouver son compte : les pays de départ auxquels il offre un remède à des situations de sous-emploi endémique ; les travailleurs immigrés qui, bien qu'affectés à des travaux durs et usants, bénéficient des salaires tarifaires allemands d'un niveau correct et, partant, d'une source d'épargne appréciable ; les employeurs qui disposent d'une main-d'œuvre « dans la force de l'âge » ; l'Etat allemand qui voit cotiser les travailleurs étrangers aux caisses de sécurité sociale sans en réclamer les prestations ; les ouvriers allemands qui abandonnent les postes de travail les moins qualifiés aux immigrés et voient s'ouvrir des trajectoires profes-

sionnelles et sociales ascendantes ; les syndicats qui soutiennent activement cette ascension sociale de leurs bases et voient aboutir, grâce à l'immigration, leur revendication d'une réduction du temps de travail. L'idée européenne elle-même semble bénéficiaire, susceptible qu'elle est de se renforcer sous l'effet du « rapprochement entre les peuples ».

Les principes de priorité nationale, du séjour sous conditions (réintroduction des « cartes de légitimation » combinant permis de séjour et de travail d'un an), du contrôle politique des migrants restent (ou entrent de nouveau) en vigueur tout comme l'idée de rotation². Une intervention coercitive pour s'assurer de l'application de ces principes n'est pas nécessaire pour autant. La rotation s'organise « spontanément » et, tout au long de la période de forte croissance des années 1960, l'idée selon laquelle l'immigration ne saurait être un phénomène durable s'impose à tous les acteurs avec une grande évidence. (Bade, 2000 ; Herbert, 2001 ; Pagenstecher, 1995). La mémoire sélective que l'Allemagne d'après-guerre applique à sa propre histoire facilite cette ignorance sereine des contradictions possibles ... que la période suivante ne manquera pas de révéler avec une certaine brutalité.

1. Sur la base d'accords bilatéraux signés entre les Etats (Italie 1955, Grèce et Espagne 1960, Turquie 1961, Portugal 1964, Yougoslavie 1968). Des bureaux de recrutement installés dans les pays d'origine procèdent à la sélection et à l'embauche des travailleurs étrangers.
2. Le permis de travail est délivré initialement pour une entreprise, voire pour un poste de travail déterminé, disposition tombant toutefois rapidement en désuétude. Le principe de rotation, assorti d'une interdiction stricte du regroupement familial est aussi appliqué, et sans doute plus efficacement, en RDA. L'immigration y est bien moins importante en même temps qu'elle est très sélective. L'Etat est-allemand met en place une politique de ségrégation de la main-d'œuvre recrutée à l'étranger sur contrat à durée déterminée (résidences réservées aux étrangers, contrôle des contacts avec la population autochtone) et applique à leur égard une politique anti-familiale sévère ; les étrangères avec enfants n'ont pas droit aux allocations familiales ; l'alternative entre avortement et expulsion imposée aux femmes enceintes n'est pas sans rappeler le traitement réservé au 19^{ème} siècle aux « Polonaises de l'étranger » (Bade 2000 : 339).

ALLEMAGNE

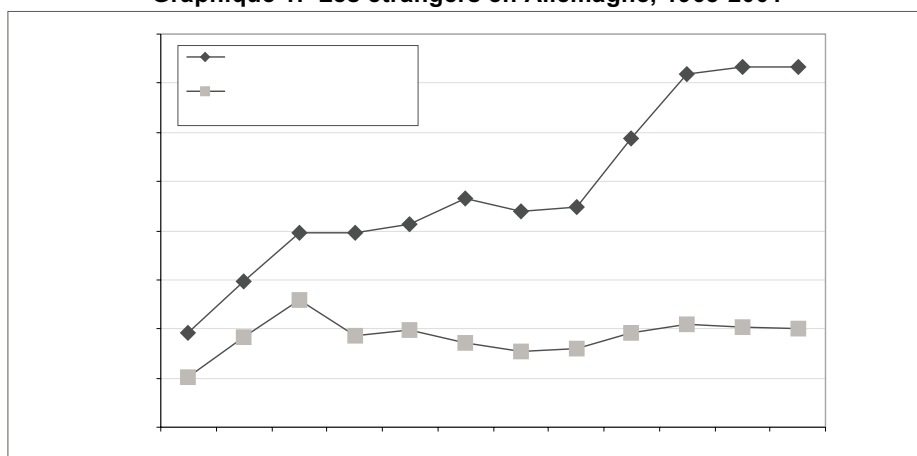
L'immigration dans le pays de la non-immigration

L'expérience réussie de l'appel à l'immigration comme « tampon conjoncturel » nourrit l'idée selon laquelle, avec les instruments idoines, les flux migratoires peuvent être adaptés à l'évolution de la conjoncture. La crise passagère à la fin des années 60 semble la confirmer, qui a montré que, face à des tensions sur le marché du travail, les immigrés optent massivement pour le retour au pays. Mais l'arrêt des contrats de recrutement décrété en 1973 sur fond de choc pétrolier est loin de produire l'effet escompté d'une réduction sensible des populations immigrées. C'est le contraire qui se produit (graphique 1). Les tendances antérieures à la pérennisation étaient passées inaperçues. Elles résultaient tant du comportement des travailleurs étrangers eux-mêmes (arrivée progressive des femmes d'immigrés, aspiration à l'habitat individuel ...) que des stratégies des entreprises. Ces dernières n'utilisent guère la possibilité de renouvellement du « stock » de main-d'œuvre immigrée mais se mon-

trent plutôt intéressées par sa stabilisation. Implicitement, elles encouragent les migrations en chaîne, en faisant appel aux familles et réseaux de connaissances de leurs salariés immigrés.

Priés de partir, les « travailleurs invités » restent. Le regroupement familial prend des dimensions importantes : un tiers de l'immigration entre 1973 et 1975 lui est imputable ; 17 % des naissances de l'année 1974 concernent les familles d'immigrés. Les bénéfices macro-économiques de l'immigration s'amenuisent, alors même que son coût augmente. Les immigrés dont le taux d'activité chute pour se rapprocher de celui des Allemands font valoir leur droits à l'égard des systèmes de sécurité sociale (allocations familiales, assurances maladie, chômage, retraite) qu'ils avaient jusqu'ici uniquement contribué à financer. La scolarisation des enfants nécessite des investissements. Avec la découverte du « problème de l'immigration » le discours public s'ethnicise. Depuis les années 1970, les immigrés turcs constituent le groupe étranger le plus important parmi

Graphique 1. Les étrangers en Allemagne, 1968-2001



Source : Statistisches Bundesamt.

Tableau 1. L'origine des immigrés en Allemagne (2002)		
Régions de provenance des étrangers (en %)		
Union Européenne	25,4	
Europe (hors UE)	53,9	
Asie	12,3	
Afrique	3,1	
Amérique	3,1	
Océanie	0,2	
Apatrides	1,0	
Les nationalités les plus représentées (en milliers de personnes)		
	Total	dont nés en Allemagne
Turcs	1900	679
Italiens	610	174
Serbes et Monténégrins	591	115
Grecs	359	100
Polonais	318	17
Croates	231	51
Autrichiens	189	29

Source : Statistisches Bundesamt, 2003.

la population immigrée tant salariée que résidente (tableau 1). A son égard, les déclarations aux relents xénophobes se multiplient, qui ne sont pas réservées, loin s'en faut, aux milieux de l'extrême droite. Les « dérapages » d'hommes politiques et d'autres dignitaires de la République ne sont pas exceptionnels, qui convergent pour souligner « l'étrangeté » et la nature réfractaire à l'intégration de cette minori-

té islamique ¹. Contrairement à la période précédente, l'immigration commence à être perçue comme une menace pour la stabilité sociale.

Dans les années 1980, des dispositifs d'aide au retour des immigrés sont mis en place. Plus que leur efficacité (sujette à débat) les observateurs retiennent l'effet idéologique. Auprès de la population, les primes au départ et l'appel de plus en plus musclé à la limitation de l'immigration ne cimentent pas seulement l'illusion de la réversibilité du processus migratoire, mais suggèrent aussi l'idée du caractère illégitime du séjour durable des travailleurs immigrés. L'orientation sécuritaire se traduit par le transfert des compétences du ministère du Travail au ministère de l'Intérieur au début des années 1980. L'appel insistant au départ des étrangers ² produit des clivages au sein de la société allemande. Associations, Eglises, syndicats et organisations patronales réclament une approche globale de l'immigration qui inclue des stratégies d'intégration et d'anti-discrimination.

La position favorable à l'immigration des organisations syndicales ne se dément pas tout au long de cette période. Les syndicats approuvent d'autant plus facilement les premiers accords bilatéraux de recrutement à l'étranger que les principes fondateurs de la politique d'immigration (égalité devant les conventions collectives, monopole de recrutement de l'Office fédéral du

1. Mais des analyses très analogues avaient été faites cent ans auparavant au sujet des travailleurs saisonniers polonais ... catholiques (Herbert, 2001 : 259).
2. La ghettoïsation des communautés étrangères (et notamment turques) est un argument privilégié dans ce débat. Il assimile à un phénomène ethno-culturel ce qui relève plutôt de processus d'abandon aux étrangers des quartiers vétustes en attente de réhabilitation des grandes villes. La concentration ainsi provoquée est censée créer de fortes tensions sociales en même temps que faire obstacle à une véritable intégration. La répartition très inégale des populations immigrées sur le territoire allemand, avec des concentrations très fortes dans certaines grandes villes, accentue le phénomène.

ALLEMAGNE

Travail, priorité nationale ¹⁾ ne sont pas mis en cause. Ils tardent de leur côté à reconnaître le caractère durable et non pas temporaire de l'immigration. La revendication syndicale du droit d'éligibilité des immigrés aux élections des conseils d'établissement obtient satisfaction avec la loi sur l'entreprise de 1972. Avec la prolongation des séjours, la syndicalisation des immigrés progresse ; elle est de 25 % en 1975 et atteint son apogée en 1985 avec 36 % (48 % parmi les travailleurs turcs ; Herrmann, 2000 : 24).

Ces immigrés qui demandent l'asile

Au moment même où les processus de regroupement familial se tarissent, les tensions sociales s'avivent sous l'effet du fort afflux de demandeurs d'asile après la chute du mur de Berlin et avec la guerre sur les Balkans ²⁾. Il est vrai que l'arrêt de toute immigration économique légale fait du droit d'asile la seule voie d'accès licite au territoire allemand. L'Allemagne dispose d'un droit d'asile généreux ; il est inscrit dans la Constitution fédérale – « Toute personne persécutée pour des raisons politiques bénéficie du droit d'asile » – elle-même marquée par l'expérience de l'exil de nombre de ses pères fondateurs. Si la jurisprudence se fait de plus en plus restrictive et exclusive, les

demandeurs d'asile n'en bénéficient pas moins du droit légal au séjour jusqu'à la décision ultime des instances compétentes. Les flux de réfugiés atteignent leur sommet en 1992 avec 438 000 demandes ; ils sont depuis en recul sensible sous le double effet de fortes restrictions du droit d'asile et du retour des ressortissants de l'ex-Yougoslavie dans leurs pays d'origine.

Pendant plus d'une décennie le débat sur l'asile fait rage et divise la société allemande. Il domine les campagnes électorales et s'accompagne des prévisions les plus fantaisistes quant aux « invasions » attendues. Un climat d'hystérie collective s'empare de l'Allemagne, alimenté par la presse populaire, mais aussi par un discours politique populiste ³⁾. Le droit d'asile n'est plus guère perçu que sous l'angle des « abus » dont il ferait l'objet de la part d'étrangers attirés par la manne des pays riches et dont l'histoire de persécution serait fortement sujette à caution. Un taux de refus élevé semble confirmer cette hypothèse ⁴⁾. Les Eglises, les syndicats, les associations humanitaires ont du mal à se faire entendre, qui mettent en avant leurs expériences de terrain pour signaler les conséquences dramatiques pour les personnes que peut entraîner le refus du droit d'asile. En 1993, le parti so-

1. Qui s'étend aux ressortissants de l'Union européenne.

2. « Après l'ouverture du rideau de fer l'Allemagne, à l'instar de l'Autriche, renoue avec son rôle historique, lié à la géographie migratoire, de pays de transit, de pont Est-Ouest ou de plaque tournante des mouvements migratoires transnationaux en Europe centrale » (Bade, 2000 : 386).

3. « Chaque minute, un nouveau demandeur d'asile – la marée monte, le bateau est-il bientôt plein ? », s'interroge un quotidien populaire ; la CDU de Kiel mène la campagne des municipales en mettant en garde contre les dangers du droit de vote des immigrés : « Ce n'est quand même pas aux Turcs ou à une organisation terroriste kurde de décider qui gouvernera à Kiel ! », cité dans Herbert (2001 : 312).

4. Il fluctue entre 9 % et 14 % entre 1995 et 1999. Mais c'est oublier que nombre de demandeurs d'asile déboutés ne peuvent être expulsés puisque leur situation les place sous la protection de la Convention de Genève et d'autres textes internationaux signés par l'Allemagne.

cial-démocrate s'incline devant l'hostilité ambiante. Le « compromis de l'asile » (*Asylkompromiss*) entre les grands partis politiques ouvre la voie à la modification constitutionnelle et au durcissement du droit d'asile. Il agit sur les flux – le droit d'asile est quasiment hors de portée pour toute personne entrant par voie de terre en Allemagne, en provenance d'un pays tiers respectant le droit humanitaire international¹ – mais aussi sur les conditions de travail et de vie des réfugiés. Leurs indemnités sont ramenées à un niveau souvent inférieur à l'aide sociale et les conditions d'accès au travail durcies (délais de carence, voire interdiction de travail pour les demandeurs d'asile arrivés après 1996). Le droit au regroupement familial est refusé aux réfugiés.

L'inactivité forcée alimente dans la population allemande les sentiments de rejet et sert de justification à une revendication phare : accélérer les procédures pour se débarrasser au plus vite des hôtes non désirés. Des attentats racistes contre les résidences de demandeurs d'asile se multiplient au début des années 1990, qui coûtent la vie à une cinquantaine de personnes, très majoritairement des étrangers (Herbert, 2001). Ils alertent l'opinion nationale et internationale y compris par le climat d'indifférence voire d'approbation dans ils peuvent s'entourer. De nombreuses initiatives de citoyens voient le jour – le DGB met en place un « réseau contre le racisme et pour l'égalité

des droits » – qui visent non seulement à affirmer haut et fort l'existence de « l'autre Allemagne », mais aussi à tirer la sonnette d'alarme pour qu'une véritable réforme des politiques d'immigration soit enfin mise en chantier.

La difficile réforme des politiques d'immigration

Celle-ci connaîtra un parcours chaotique. Certes, la revendication d'une législation plus libérale et moderne de l'immigration (durable) et du droit des minorités s'exprime avec insistance et la coalition social-démocrate et verte arrivée au pouvoir en 1998 entend y apporter des réponses positives. Mais le débat ne réussira pas à se débarrasser de ses démons anciens. Comme dans le passé, il oscille entre une lecture économiciste (recherche de remèdes à une pénurie de main-d'œuvre nationale) et idéologisante (crainte d'érosion de l'identité allemande sous l'effet des afflux étrangers).

La réforme du code de la nationalité

Le droit de la nationalité allemande est historiquement fondé sur le *ius sanguinis* (droit du sang) : est Allemand qui est né d'Allemands. Dissuasif à l'égard de la naturalisation d'étrangers, il ne tolère cette dernière qu'au prix de l'assimilation sanctionnée par l'abandon de la nationalité d'origine. La loi sur la nationalité de 1913 restera en vigueur jusqu'en 1999, avec sa conception explicitement ethnique de la communauté nationale².

1. Cette disposition revient logiquement à orienter vers les pays voisins les flux de demandeurs d'asile.

2. Elle prend la relève du principe territorial en vigueur dans les Etats allemands avant 1871. Avant 1913, le concept de nationalité allemande n'existe pas : on est citoyen de l'Empire allemand parce qu'on est sujet du Royaume de Prusse, de celui de Bavière, du Grand-Duché de Bade, etc. La loi de 1913 n'introduit pas, de ce point de vue, de rupture fondamentale ; on est encore Prussien, Bavarois ou Badois sous la République de Weimar. Une nationalité allemande « exclusive » n'existe qu'à partir de 1934 (Bade, 2000 : 214).

ALLEMAGNE

Etat-nation tardif, l'Allemagne « compense les déficits évidents du parcours vers l'unité nationale par une politique agressive de formation identitaire » (Herbert, 2001 : 335). La loi de 1913 voit le jour dans un contexte d'impérialisme offensif à la veille de la Première guerre mondiale et sur fond d'idéologisation extrême des mouvements migratoires et des menaces « d'envahissement » qui y sont associées.

La conception exclusive et ethno-nationale (Bade, 2000) de l'accès à la nationalité pose, à l'évidence, des problèmes d'intégration majeurs avec la stabilisation de l'immigration. L'absence de tout élément de droit de sol fait des « immigrés » de la troisième génération des étrangers¹. Une loi de 1990 simplifie la naturalisation notamment des jeunes, mais réitère le refus de la double nationalité. L'acquisition de la nationalité allemande continue de présupposer la rupture du lien d'appartenance avec le pays d'origine. Sans grande surprise, le nombre de naturalisations ne progresse que timidement.

La réforme de la nationalité et l'introduction du principe de la double nationalité font partie des promesses électorales des partis social-démocrate et vert. Mais les velléités de réforme doivent composer avec la persistance de réticences à l'égard

d'une société « multi-culturelle » susceptible de diluer le système des valeurs allemand et de déstructurer l'identité nationale². Lors des élections régionales en Hesse en 1999, la CDU mène une vaste campagne de signatures contre la double nationalité – le « privilège des deux passeports » est violemment stigmatisé : pourquoi les étrangers obtiendraient ce que les Allemands n'ont pas – qui s'avérera électoralement payante. Le Land traditionnellement social-démocrate passe à la démocratie chrétienne et la droite redevient majoritaire dans la Deuxième chambre, le Bundesrat. Les ambitions de la loi votée la même année seront dès lors sensiblement révisées à la baisse. La double nationalité, conçue comme un cas de figure temporaire et exceptionnel, est réservée aux enfants nés en Allemagne dès lors que leurs parents y résident depuis huit ans. Mais ces jeunes doivent choisir entre la nationalité allemande et d'origine avant leur 23^{ème} anniversaire. La naturalisation des adultes est simplifiée ; elle présuppose un séjour légal de huit ans au minimum (au lieu de quinze auparavant). En dehors des cas dans lesquels l'abandon de la nationalité d'origine s'avère impossible ou produit des effets clairement discriminants,

1. « Chez nous, l'immigration a lieu dans les salles de travail des maternités », constate, critique, la Déléguée à la migration du gouvernement fédéral.
2. Ainsi, au début des années 1990, le ministère de l'Intérieur défend une conception toujours exclusive de la citoyenneté allemande, supposée culturellement plus ou moins inaccessible aux non-Allemands. Elle associe « l'identité culturelle des Allemands [à] une mémoire collective, des valeurs et des conceptions partagées [qui] rattachent les Allemands à leur nation (...) et fondent le consensus constitutionnel et politique » (cité dans Herbert, 2001 : 323). Le concept d'identité culturelle est associé au nom de Johann Gottlieb Herder qui, à la veille de la Révolution française, oppose à l'individualisme des Lumières « la richesse kaléidoscopique des cultures réelles dont le jeu contrasté constitue l'histoire de l'humanité » (Dumont, 1991 : 23). Si cette approche communautaire et holiste fonde bien la « théorie ethnique » de la nation (qui s'oppose à la « théorie élective »), elle n'introduit pas pour autant de hiérarchie entre les identités culturelles : « Herder a transféré l'égalité du plan des individus humains au plan des cultures ou 'peuples' individuels » (*ibid.* : 26).

la nationalité d'origine doit être abandonnée.

Migration oui, immigration non ?

L'initiative de la « *Green Card* » lancée en 2000 par le Chancelier Schröder donne le signal à la réouverture du marché du travail allemand, officiellement fermé à l'immigration étrangère depuis le *Ausländerstopp* de 1973¹. Le décret prévoit le recrutement, pour une durée de cinq ans au maximum, d'un contingent de 20 000 spécialistes des technologies de l'information de haut niveau, munis d'un diplôme universitaire ou d'une promesse de rémunération annuelle de 50 000 euros au minimum. A la mi-2002, quelque 12 000 autorisations de séjours ont été accordées. La politique d'ouverture, initialement critiquée par la CDU – le jeu de mot douteux « *Kinder statt Inder* » (« Des enfants à la place des Indiens) a défrayé la chronique – finit par être épinglée pour sa timidité. Les associations patronales sont les premières à relever les inconvénients tant de la limitation des séjours – qui rend l'Allemagne peu compétitive dans la course aux cerveaux – que de la définition restrictive des professions bénéficiaires de l'ouverture.

Pour son grand projet de refondation de la gestion de l'immigration et du statut des migrants, la coalition gouvernementale évite les concepts qui fâchent. A la notion évoquant l'immigration durable (*Einwanderung*), on préférera le terme supposé plus neutre de *Zuwanderung* (migration). Sur fond de pénurie prévi-

sible de la main-d'œuvre qualifiée et d'une démographie très défavorable, tirant les enseignements du débat excité et explosif sur le droit d'asile, le projet entend concilier trois objectifs :

- opérer une ouverture sélective et contrôlée du marché du travail, s'accompagnant de dispositifs d'intégration, auparavant inexistantes ;
- clarifier le statut et améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
- simplifier et réorganiser les compétences administratives.

Les concessions que le ministre de l'Intérieur accordera au cours du processus d'élaboration de la loi à l'opposition chrétienne-démocrate – au risque de malmenager les engagements pris vis-à-vis des Verts – ne parviendront pas à vaincre les résistances de la CDU². Partenaire possible d'une nouvelle coalition gouvernementale dans la perspective des législatives de 2002, le petit parti libéral FDP, en principe favorable à la réforme, met une sourdine à ses différences. La loi est votée au Bundestag en mars 2002, mais ne passe la Deuxième chambre, le Bundesrat, qu'au prix d'un arbitrage juridiquement contesté de son président (celui-ci valide, contrairement aux coutumes, le vote favorable du ministre-président SPD d'un Land gouverné par une « grande coalition » SPD/CDU). La Cour constitutionnelle invalidera plus tard cette décision de sorte que le projet de loi, au lieu d'entrer en vigueur comme prévu le 1^{er} janvier 2003, recommence

1. Des dérogations ont été concédées durant toute cette période notamment pour le recrutement de travailleurs saisonniers (agriculture) ou pour des contrats de chantier dans le bâtiment.
2. Qui ne présente pas un front unifié. Ainsi la présidence de la « commission indépendante » sur la réforme des politiques migratoires, dont les travaux inspireront directement le projet de loi est présidée par l'ancienne présidente du Bundestag, la chrétienne-démocrate Rita Süßmuth. Elle compte parmi les rares députés chrétiens-démocrates ayant voté pour la loi.

ALLEMAGNE

son parcours parlementaire en 2003. Son sort semble actuellement suspendu au calendrier électoral ; la perspective des élections bavaroises du 21 septembre 2003 a efficacement bloqué le débat tout au long du printemps/été 2003.

La tentation d'exploiter le thème de l'immigration dans les campagnes électorales nationales et régionales est en effet forte du côté d'une CDU (CSU) qui ne récusé pas l'idée de recrutement sélectif d'une main-d'œuvre qualifiée. Or cela correspond bien à une préoccupation centrale du projet de loi du gouvernement : « Le projet du ministère de l'Intérieur est tendanciellement restrictif. Ce n'est que d'un pouce qu'il ouvre la porte de l'Allemagne – pour une main-d'œuvre jeune, qualifiée et susceptible de s'intégrer » relève le quotidien économique *Handelsblatt*¹. Le challenger du Chancelier Schröder dans les élections législatives, le ministre-président bavarois Edmund Stoiber, rappelle les risques d'une libéralisation de l'immigration qui mettra à mal les systèmes d'assurance sociale, nuira à la réinsertion de quatre millions de chômeurs et qui contribuera à « modifier l'identité nationale »². « La CDU nourrit manifestement l'idée selon laquelle la crainte latente de déculturation (*Überfremdung*), répandue dans la société, se combine à merveille avec ce sentiment d'insécurité sociale alimenté par le chômage de masse et la situation économique incertaine », note un commentateur³. Dans leur campagne en faveur d'une loi dédiée à la « limitation de l'immigration », les partis chrétiens-démocrates

s'aliènent leur alliés traditionnels : les Eglises (qui rappellent que la stratégie de fermeture des frontières entre en contradiction y compris avec les obligations internationales de l'Allemagne), et les entreprises. « Nous avons besoin de moyens flexibles et non bureaucratiques de recrutement international en fonction de nos besoins », ne cessent de marteler les associations patronales. Celles-ci apportent leur soutien au projet de la coalition rouge et verte dont elles stigmatisent toutefois la lourdeur bureaucratique. Les syndicats, également favorables à la réforme, souhaitent une ouverture moins résolue des frontières nationales que ne le réclame le patronat ; partisans fidèles du principe de « priorité nationale », ils insistent sur l'effort de requalification de la main-d'œuvre locale préalable au recrutement étranger.

L'intitulé même du projet de loi indique que les divergences entre les grands partis politiques ne sont pas infranchissables. La loi se fixe explicitement comme objectif « la régulation et la limitation de l'arrivée des étrangers ». Les paragraphes qui suivent résumés les dispositions principales du projet de loi actuellement bloqué au Parlement.

Simplification des titres de séjour.

A la multiplicité des titres actuels succèdent deux permis de séjour, l'un à durée déterminée (*Aufenthaltserlaubnis*, permis de séjour), l'autre à durée illimitée (*Niederlassungserlaubnis*, permis d'installation). Le second garantit l'accès immédiat et non restrictif au marché du travail.

1. Rainer Nahrendorf, « Das Zuwanderungsgesetz taugt nicht für eine Fundamentalopposition », *Handelsblatt*, 15.8.2001.

2. Cité dans *Handelsblatt*, 14.2.2002.

3. *Handelsblatt*, 1.3.2002.

Accès au marché du travail allemand. Au système antérieur de dérogations dans un contexte de non-immigration déclarée se substituent des procédures légales. Quatre voies d'accès sont envisagées. 1) Le permis de séjour temporaire est accordé par l'Office fédéral du Travail dès lors qu'un poste ne peut être occupé par un(e) ressortissant(e) allemand(e), un(e) salarié(e) provenant d'un pays communautaire ou autrement classé(e) parmi les groupes à accès prioritaire au marché du travail allemand (procédure dite régulière). 2) Les migrants hautement qualifiés ne prétendant pas aux mesures d'intégration (*cf. infra*) accèdent directement au permis de séjour illimité. 3) Une procédure de sélection est mise en place sur la base d'un système de points valorisant des caractéristiques telles que l'âge, la qualification, la maîtrise de la langue etc. Les candidats avec les meilleurs scores bénéficieront du droit au séjour illimité et, partant, de l'accès immédiat au marché du travail. 4) Les projets de création d'entreprises par des étrangers peuvent donner lieu à un permis de séjour limité à trois ans si des effets bénéfiques pour l'économie allemande en sont attendus.

Regroupement familial. Le droit au regroupement familial est étendu aux réfugiés dans le sens de la Convention de Genève. L'âge limite des enfants rejoignant

leur parents déjà installés en Allemagne est abaissé à 12 ans (au lieu de 16), après de vives polémiques¹ – mais il est fixé à 18 ans pour les étrangers recrutés pour leur niveau de qualification élevé. Les possibilités d'accès au marché du travail des membres de la famille dépendront du, et correspondront au, statut du primo-migrant (autorisation de travail à durée déterminée ou illimitée).

Asile. Le projet met fin à l'approche discrétionnaire antérieure. Les étrangers concernés par le droit d'asile bénéficieront d'une autorisation de séjour illimitée après trois ans de résidence et après examen de la persistance des raisons justifiant l'asile. Ils auront le droit de travailler. Les demandeurs d'asile victimes de persécutions non gouvernementales ou liées à leur sexe auront également droit à un titre de séjour².

Intégration. Les nouveaux immigrés ont droit à des formations en vue de leur intégration (cours de langue et de civilisation allemandes), financés conjointement par l'Etat et les Länder. La participation est obligatoire pour les candidats à l'immigration concernés par la « procédure régulière » (voir *supra*). Elle autorise la demande de naturalisation après sept (au lieu de huit) ans de séjour.

Etudiants. Les étudiants qui bénéficient d'un permis de séjours de deux ans renouvelable peuvent désormais exercer

1. Le débat a une portée essentiellement symbolique puisque la population concernée est très restreinte. La CDU avait réclamé de fixer l'âge limite à six ans, mais avait rencontré la résistance des Eglises et des associations ; en retenant le seuil de 12 ans (avec une possibilité de dérogation au cas par cas), la coalition gouvernementale sous la pression du ministère de l'Intérieur s'était partiellement inclinée devant les *desiderata* chrétiens-démocrates. Le débat sur le sort des enfants rejoignant leurs parents illustre une nouvelle fois les difficultés de la société allemande à approcher l'immigration autrement que comme une menace de déstructuration identitaire (*Überfremdung*).

2. Cette disposition était, elle aussi, au cœur des polémiques, le ministre de l'Intérieur Otto Schily étant plutôt ouvert à un compromis avec la CDU selon lequel seule la persécution par un gouvernement donnerait lieu à protection.

ALLEMAGNE

une activité rémunérée à temps partiel. Ils verront leur permis de séjour prolongé d'un an à la fin de leurs études afin de postuler à un emploi selon les procédures décrites ci-dessus. La législation encore en vigueur les oblige à quitter l'Allemagne une fois leurs études terminées.

Les étrangers sur le marché du travail : l'écart se creuse ?

Un traitement pragmatique de l'accueil des immigrés vient partiellement compenser sur le terrain, selon les observateurs, le caractère restrictif de la législation encore en vigueur, la superposition des compétences d'administrations au pouvoir discrétionnaire important et l'absence de droits légaux dont pourraient se réclamer les salariés étrangers.

En 2001, 7,3 millions d'étrangers vivent en Allemagne (8,9 % des résidents), dont 2,3 % seulement dans les Länder de l'Est. 47 % sont des femmes ; 1,8 million est originaire d'un pays de l'Union européenne. On compte parmi la population étrangère 1,1 million de demandeurs d'asile et de réfugiés¹. La population active étrangère comprend 3 millions de personnes, 60 % d'ouvriers, 30 % d'employés, et quelque 9 % d'indépendants². Deux millions d'immigrés occupent un emploi soumis à cotisations sociales. Un

étranger sur quatre, mais un Allemand sur cinq, a moins de 20 ans.

Tout au long de l'histoire de l'immigration, une majorité d'immigrés se voit reléguée au bas de l'échelle sociale. Sur le marché du travail, leur situation s'est plutôt détériorée au cours des dernières décennies (Bogai, 2002 ; IG Metall, 2003). Depuis 20 ans, le taux de chômage des immigrés est supérieur à celui des Allemands. Il est de 18 % en 2000, contre 10 % pour les Allemands, avec des différences significatives selon les pays d'origine. 21% des travailleurs turcs sont actuellement touchés par le chômage.

Un niveau de qualification globalement faible vient inférioriser la population étrangère sur le marché du travail. En 1999, 60 % des immigrés (70 % des travailleurs turcs) n'ont pas de diplôme professionnel, chiffre qui n'a pas énormément baissé depuis 1980 (69 %). C'est le cas d'un quart seulement (26 %) de la population allemande. Si la participation des jeunes immigrés aux formations scolaires progresse légèrement, celle au système d'apprentissage est en recul (Jeschek 2002). Les jeunes étrangers tendent certes à postuler davantage à un poste d'apprentissage – mais éprouvent aussi davantage de difficultés à voir leur demande prise en compte. Les nouvelles formations dans le

1. Les rapatriés allemands (*Aussiedler*) en provenance de l'Est – considérés à la fois comme Allemands de souche du fait d'une filiation allemande éventuellement très éloignée dans le temps et comme migrants – ne sont pas comptés officiellement dans les effectifs de l'immigration. Ils représentent en 2000 une population de 3,2 millions de personnes. Le consensus sociétal quant à leur « germanitude » justifiant une intégration pleine et entière dans la société allemande s'est effrité après la chute du mur de Berlin. L'arrivée massive de « rapatriés tardifs » (*Spätaussiedler*) en provenance notamment de la Russie, majoritairement non germanophones et guère mieux acculturés que les « autres immigrés », a conduit à ce qu'ils soient de plus en plus, dans la perception publique, assimilés à ces derniers. Les mesures d'insertion et la couverture sociale généreuses dont ils bénéficiaient ont été sensiblement révisées à la baisse.

2. En comparaison, 10% des actifs allemands ont un statut indépendant, 52 % sont des employés et 30 % des ouvriers (Statistisches Bundesamt, 2002).

LA DIFFICILE RECONNAISSANCE DE LA REALITE MIGRATOIRE

système d'apprentissage (technologies de l'information) ou celles préparant à des emplois de services qualifiés leur sont largement fermées. Face à une population dont les séjours, on l'a vu, tendent à se pérenniser, le système de la formation – véritable passeport en Allemagne pour les emplois qualifiés y compris dans l'industrie – continue d'exercer un net effet d'exclusion.

Les immigrés restent concentrés dans des secteurs industriels particulièrement concernés par les licenciements de masse, ainsi que dans des activités de services faiblement rémunérés (tableau 2).

Les estimations quant à l'ampleur de immigration clandestine sont peu précises : un contingent de 500 000 personnes est estimé « plausible » à la fin des années 1990, dont la plupart occupent un emploi illégal. La part des travailleurs immigrés clandestins a progressé sous l'effet des fortes restrictions de l'accès légal au territoire et au marché du travail allemands. Bien que la législation ait été durcie pour

le combattre, le travail illégal n'est pas, cependant, sans bénéficier d'une tolérance implicite dans certains secteurs de l'économie (notamment : bâtiment, soins aux personnes, aide à domicile ...) ce qui en fait aussi « une forme semi-tolérée de dumping salarial » (Herbert, 2001 : 287). Les grands chantiers de Berlin, redevenu capitale, l'ont illustré ; ces grands projets de la fin du 20^{ème} siècle n'auraient guère abouti dans les délais et les cadres budgétaires fixés sans le recours aux travailleurs clandestins et aux ouvriers communautaires aux salaires peu élevés (Bade, 2000).

Les ménages étrangers connaissent bien plus souvent que ceux de leurs concitoyens allemands des situations de pauvreté, comme le constate le rapport sur la richesse et la pauvreté du gouvernement fédéral. Ainsi, la part des ménages étrangers au-dessous du seuil de pauvreté (50 % ou moins du revenu médian) est de 26,4 % en 1998, contre 11 % pour la population autochtone ¹. Le revenu disponible moyen de la population immigrée

Secteur	main-d'œuvre étrangère (en %)
Agriculture	13,2
Mines	11,2
Sidérurgie	14,7
Fonderies	21,2
Construction automobile	11,8
Bâtiment	11,0
Commerce	6,7
Banques et assurances	2,5
Hôtellerie-restauration	26,4
Nettoyage	26,5
Organisations sans but lucratif, ménages privés	5,9
Administrations	3,4
Total	8,9

Source : Bundesanstalt für Arbeit.

1. Les chiffres étaient de 33 % et 14 % respectivement en 1996.

ALLEMAGNE

représente en 1998 73 % de celui des Allemands. Avec la durée du séjour, le niveau de vie tend à s'améliorer (Beauftragte, 2002).

Les syndicats du DGB se comprennent comme la représentation légitime des travailleurs immigrés dont certains groupes nationaux tendent à se syndiquer plus massivement que leurs collègues de travail allemands (tableau 3). Globalement, la syndicalisation des étrangers est en recul comme celle des salariés allemands. 10 % environ des adhérents ont une nationalité étrangère. La représentation dans l'entreprise relève essentiellement de la compétence des syndicats de branche, et l'expression des positions générales en matière d'immigration de celle de la confédération. Celle-ci s'est toujours exprimée en faveur d'une réforme en profondeur de l'immigration qui à la fois procède à l'ouverture contrôlée (et tendanciellement restrictive) du marché du travail, renforce le droit à l'asile politique, assure à tous les étrangers résidant légalement sur le sol allemand des condi-

tions de vie et de travail dignes et développe une politique d'intégration cohérente s'étendant aussi aux immigrés anciens.

Dans les entreprises, les conseils d'établissement (*Betriebsräte*) sont le levier principal d'intégration des travailleurs étrangers et de lutte contre les discriminations sur les lieux de travail. La réforme de la loi de l'entreprise de 2001 en fait une tâche explicite des *Betriebsräte*, qui ont à « œuvrer pour l'intégration des salariés immigrés » et sont en droit de « réclamer des mesures afin de combattre le racisme et la xénophobie dans les établissements ». Notamment les grandes entreprises (Volkswagen, Aventis, Ruhrkohle, Deutsche Bahn ...) ont signé des accords collectifs « contre la discrimination et pour l'égalité des droits ». Dans son « programme de soutien aux immigrés » adopté en avril 2003, la direction d'IG Metall s'ouvre à l'idée d'une discrimination positive des étrangers qui restent sous-représentés dans ses structures dirigeantes (IG Metall, 2003) en même temps qu'ils peinent à renforcer leur position dans les conseils d'établissement¹.

Nationalités	Taux de syndicalisation
Espagnols	38,7
Grecs	38,0
Italiens	32,2
Portugais	27,5
Turcs	41,2
Yougoslaves	21,1
Autres	12,9
Total	26,7

Source : Herrmann 2000, données DGB.

Une lecture toujours ethnocentrique de l'immigration ?

« Une dichotomie étrange d'intégration pragmatique et de refus incantatoire, de vécu pratique et de non-acceptation mentale » caractérise les politiques migratoires allemandes et s'oppose au développement d'une approche globale de

1. IG Metall compte dans ses rangs 10 % d'étrangers (dont 46 % de Turcs). Son comité directeur ne comprend aucun représentant immigré; 4,4 % des délégués du dernier congrès (août 2003) avaient une nationalité étrangère. Parmi les *Betriebsräte* (membres des conseils d'établissement) d'IG Metall élus en 2002, 4,8 % sont des étrangers (contre 5 % en 1998, et 5,3 % en 1990).

LA DIFFICILE RECONNAISSANCE DE LA REALITE MIGRATOIRE

l'immigration et de l'intégration, souligne, dans son rapport à la Commission indépendante migration, l'un des principaux experts allemands en matière d'immigration (Bade, 2001). Sur fond de pénurie de main-d'œuvre attendue et de recul de la population prévisible, le débat public se réconcilie lentement avec l'idée de l'immigration irréversible. L'expérience douloureuse des attentats contre les immigrés de la décennie 1990 a de son côté contribué à reléguer dans la sphère du politiquement incorrect les affirmations les plus « candidement » xénophobes. La mise en perspective historique n'en révèle pas moins l'étrange vivacité de l'idée selon laquelle il y a fondamentalement antinomie entre les identités allemande et étrangères (non communautaires). Si la hiérarchisation discriminatoire et le rejet « naïf » de l'étranger que cette idée implique ou facilite n'est pas partagée, loin s'en faut, par tout le monde, elle n'en structure pas moins en filigrane le traitement rationalisé de la question de l'immigration sur le marché du travail, susceptible d'être réduite à un simple calcul de coûts et de bénéfices pour ... l'économie nationale.

L'approche de l'immigration en tant que politique du marché du travail ne s'avère donc pas seulement contradictoire avec la lecture idéologique marquée par le spectre de la « Überfremdung » : elle semble aussi directement s'en alimenter. C'est ce qu'illustrent les instruments de régulation de l'immigration sur le marché du travail dans leur étrange continuité : délais de carence, principe de rotation, priorité nationale, limites imposées à la formation et à l'organisation de la vie des familles.

Sources :

Bade, Klaus J. (ed.) (1992), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*, München, Beck.

Bade, Klaus J. (2000), *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München, Beck.

Bade, Klaus J. (2001), *Gutachten für die unabhängige Kommission Zuwanderung*.

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2002), *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*.

Bogai, Dieter (2002), «Zuwanderung und Integration: Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen», *WSI-Mitteilungen*, 7, pp. 397-402.

Dumont, Louis (1991), *L'idéologie allemande: France-Allemagne et retour*, Paris, Gallimard.

Herbert ; Ulrich (2001), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München, Beck.

Herrmann, Helga (2000), « Gleichmut : Ausländische Arbeitnehmer und ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften », *Gewerkschaftsreport*, 3, pp.22-25.

IG Metall (2003) *Ausländerförderprogramm. Www.igmetall.de/auslaendischearbeitnehmer/foerderprogramm*

Jeschek, Wolfgang (2002), «Ausbildung junger Ausländer in Deutschland: Rückschritte bei der Berufsausbildung », *DIW-Wochenbericht*, 27.

Pagenstecher, Cord (1995), « Die ungewollte Einwanderung: Rotationsprinzip und Rückkehrerwartung in der deutschen Ausländerpolitik », *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 46, pp.718-737.

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