Convergences et divergences des politiques d'immigration entre la France et l'Allemagne

Catherine Wihtol de Wenden

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/150>

DOI : 10.4000/hommesmigrations.150

ISSN : 2262-3353

Éditeur

Musée national de l'histoire de l'immigration

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2009

Pagination : 6-11

ISSN : 1142-852X

Référence électronique

Catherine Wihtol de Wenden, « Convergences et divergences des politiques d'immigration entre la France et l'Allemagne », *Hommes & migrations* [En ligne], 1277 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/150> ; DOI : 10.4000/hommesmigrations.150

Convergences et divergences des politiques d'immigration entre la France et l'Allemagne

Par Catherine Wihtol de Wenden,
directrice de recherche au CNRS-CERI

En matière d'immigration, d'asile, d'intégration et de citoyenneté, la France et l'Allemagne, les deux premiers pays d'immigration en Europe par le nombre de leurs étrangers et de leurs immigrés, sont parties d'expériences et de philosophies opposées quant à la place accordée à l'altérité par rapport à leurs identités respectives. On oppose volontiers Marianne et Germania ; la loi sur la nationalité allemande de 1913 à celle, française de 1889 ; les conceptions divergentes de la nation de Fichte et de Renan ; l'expérience coloniale d'un côté, nazie de l'autre ; le modèle des *Gastarbeiter* (travailleurs-hôtes) et le modèle assimilationniste français des années 1880-1960 ; et enfin les deux politiques antagonistes de l'asile. Mais les divergences ont progressivement fait place à des convergences la construction européenne, avec la confrontation des modèles historiques au réalisme politique et à la suite des réponses apportées par les deux pays aux nouveaux enjeux migratoires : vieillissement démographique, concurrence pour le recrutement des élites, besoins de main-d'œuvre, défis du vivre ensemble. Même la définition de la citoyenneté et l'évolution du droit de la nationalité, emblématiques des différences d'approche du "nous", ont été modifiées, de même que l'opposition entre le multiculturalisme et l'assimilation. Après un bref rappel des tendances observées dans les deux pays, nous reviendrons sur ce qui les oppose et ce qui les rapproche.

L'Allemagne, premier pays d'immigration en Europe

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne a accueilli les trois quarts des demandes d'asile de toute l'Europe et a attiré le plus grand nombre de travailleurs immigrés, d'abord considérés comme de passage (*Gastarbeiter*), puis définitivement installés (*Ausländer*). En 2007, elle compte, 6,7 millions d'étrangers et 2,5 millions de nouveaux Allemands (*Aussiedler* et Juifs de l'ex-URSS).

Un tiers des étrangers proviennent de l'Union européenne (Italiens 8 %, Polonais 5,7 %, Grecs 4,9 %), 1,7 million de Turquie (25,4 %) et 8 % de l'ex-Yougoslavie. En outre, elle a reçu plusieurs courants de migrations de l'Est, avant et surtout après la chute du mur de Berlin : *Vertriebene* de Prusse orientale, Silésie, Poméranie et Bohême après la conférence de Potsdam, *Ubersiedler* venus de RDA avant 1989, migrants "à la valise" vendant le contenu de leurs sacs sur les marchés de Berlin (*tchelnoki*) et d'autres villes d'Allemagne à partir des années 1990, migrants "pendulaires" comme les Polonais, venus travailler pour une courte période et s'installant dans la mobilité en faisant des allers – retours, et surtout les *Aussiedler*. Ces Allemands "ethniques", installés à l'est de la ligne Oder – Neisse (Russie, Kazakhstan, Ukraine), depuis parfois plus de trois siècles – depuis huit cents ans en Roumanie – ont rejoint l'Allemagne en bénéficiant d'un droit de la nationalité basé sur le droit du sang (loi de 1913). Leur nombre a atteint, entre 1990 et 2006, 2,75 millions d'*Aussiedler*. Mais leurs critères d'entrée ont été durcis, depuis la nouvelle loi de 2005, avec un taux d'acceptation passé de 66 % en 1990 à 12,5 % en 2006, du fait d'un test de langue rendu plus difficile.

Les chiffres de l'asile, qui avaient atteint le pic de 438 191 demandeurs en 1992, sont aujourd'hui passés à 7 447. Les demandeurs sont originaires, notamment pour la période 2002-2006, de Turquie (12 %) – dont 80 % de Kurdes –, de Serbie et du Monténégro (11,7 %), d'Irak (9,4 %), de Russie (6,3 %) – dont 40 % de Tchétchénie –, avec un accroissement du nombre de femmes et de mineurs. Le taux de reconnaissance est passé de 29,2 % en 1985 à 0,8 % en 2006. La diversité des titres de séjour peut conduire à des formes de régularisation.

Depuis ces dernières années, du fait du vieillissement (sa population totale va diminuer à l'horizon 2030), de pénuries de main-d'œuvre et de son désir d'attirer des cerveaux et des personnes qualifiées, l'Allemagne a mené une politique pionnière en Europe avec la réouverture de ses frontières, fermées depuis 1973 à la migration de travail salarié. Tandis qu'elle durcissait les conditions d'entrée des *Aussiedler* et des demandeurs d'asile (loi de 1993 qui a réduit drastiquement le nombre des demandeurs), elle a introduit, en 2000, un programme destiné aux plus qualifiés, la *Green Card*. Mais il n'a pas atteint les objectifs escomptés et a été interrompu en 2004 : environ 18 000 migrants sont entrés par ce canal entre 2000 et 2004, surtout des informaticiens et des ingénieurs. En 2005, la nouvelle loi sur l'immigration (*Zuwanderungsgesetz*) a été adoptée, tendant à lancer une politique de "permis à point", inspirée du système canadien. L'Allemagne a aussi conclu des accords bilatéraux (*Werkvertragsarbeitnehmer*) avec plusieurs pays de l'Est (soit environ 800 000 travailleurs). Enfin, elle s'est progressivement acceptée comme pays d'immigration d'installation et a modifié son droit de la nationalité par la loi

du 1^{er} janvier 2000, qui fait une place au droit du sol et a permis aux enfants de l'immigration (majoritairement turcs) d'acquérir la nationalité allemande. Depuis 2000, les acquisitions de nationalité (par droit du sol et par naturalisation) ont concerné un million de personnes (Turcs, Serbes et Monténégrins, Polonais), mais on observe une baisse régulière de leur nombre (124 566 en 2006). 51 % d'entre eux ont conservé leur ancienne nationalité en 2006 (y compris pour les ressortissants européens). Le test sur l'instruction civique est de plus en plus exigeant.

Le regroupement familial, en hausse de 1998 à 2002 (de 62 000 à 85 000 par an), est en baisse depuis 2002 (50 300 en 2006).

Le nombre de Juifs de l'ex-URSS venus en Allemagne entre 1993 et 2007 est de 200 000. On observe là aussi une baisse significative des entrées depuis la mise en application de la nouvelle loi de 2005. Il s'agit d'une population très instruite et assez âgée (plus de 20 % ont plus de 65 ans). Un système à point a été établi pour eux (statut de Juifs de l'ex-URSS attesté avant 1990, tests de langue et nécessité de vivre d'autres ressources que de l'aide sociale).

L'Allemagne accueille enfin une large population d'étudiants (enfants issus de l'immigration et étudiants venus avec ce statut), dont le chiffre pour 2006-2007 s'est élevé à 188 436, dont de nombreux Chinois et Européens de l'Union.

Les politiques d'accueil et d'intégration sont menées à l'échelon des *Länder*. Depuis plusieurs années, l'Allemagne a procédé, à l'instar des Pays-Bas, à une critique du multiculturalisme qu'elle avait mis en œuvre antérieurement, du fait des risques de communautarisme observés dans certains groupes d'immigrés. Elle a alors mis en place des programmes d'insertion spécifiques pour les jeunes de 12 à 27 ans et développé des projets d'intégration répartis sur l'ensemble des *Länder* avec le concours d'associations (*Caritas*, *Arbeiterwohlfahrt*) et de fondations. Tout en n'ayant pas accordé le droit de vote local aux étrangers non communautaires, l'Allemagne compte, à chaque élection, plusieurs élus issus de l'immigration au Bundestag ainsi qu'au Parlement européen.

La France, le plus ancien pays d'immigration en Europe

En France, l'immigration est un phénomène vieux de plus de cent cinquante ans. Elle est liée aux manques de "bras" et de soldats dans un pays frappé, plus tôt que ses voisins, par le vieillissement démographique et les pénuries de main-d'œuvre. Le nombre de 3,5 millions d'étrangers y est assez stable depuis plus de dix ans. Le volume d'entrées a longtemps été égal à celui des nouveaux Français par acqui-

sition (entre 100 et 170 000 selon les années) et la présence étrangère est dominée par les Maghrébins (Algériens et Marocains formant à eux seuls plus d'un million d'étrangers), les Portugais, et une présence croissante de nouvelles migrations (Africains subsahariens, Indo-Pakistanaïs, Chinois, Européens de l'Est). Mais le pays a tardé à se reconnaître comme pays d'immigration et sa politique a été marquée par les hésitations permanentes entre une politique dirigiste et une politique libérale, entre l'ouverture et la fermeture des frontières. L'opinion publique, la mobilisation des immigrés et des associations de défense de leurs droits ont souvent été considérées par les pouvoirs publics comme un obstacle à l'affirmation et à la mise en œuvre de leurs politiques.

La période récente a été caractérisée par une frénésie législative, chaque nouvelle majorité inspirant une nouvelle loi sur l'entrée, et le séjour, et sur l'asile. Depuis 2000, quatre nouvelles lois sur les flux ont été votées : la première loi Sarkozy de novembre 2003 sur l'entrée et le séjour, la loi Villepin de décembre 2003 sur l'asile, la loi Sarkozy de juillet 2006 sur l'immigration "choisie", la loi Hortefeux de novembre 2007 sur l'entrée et le séjour. L'inspiration est sécuritaire, elle prend en compte les tendances récentes de la politique européenne de l'immigration, partagée entre l'ouverture des frontières à une immigration sélective d'étrangers hautement qualifiés et la fermeture aux étrangers non "choisis"

La période récente a été caractérisée par une frénésie législative, chaque nouvelle majorité inspirant une nouvelle loi sur l'entrée et le séjour, et sur l'asile.

(membres des familles, demandeurs d'asile, non qualifiés). Ces lois durcissent les conditions de séjour au titre du regroupement familial et du mariage, de l'asile (adoption d'une liste de pays sûrs, de l'asile interne et de la protection temporaire), mais elles entrouvrent les frontières à une élite très qualifiée (une carte "compétence et talents" est créée en 2006 à cet effet), aux travailleurs saisonniers et aux étudiants désireux de prolonger leur séjour par une brève entrée dans la vie professionnelle. Le nombre de demandeurs d'asile ne cesse de baisser. L'objectif de l'immigration zéro est abandonné. Mais les régularisations collectives sont supprimées, des objectifs chiffrés sont fixés pour le nombre de reconduites à la frontière. Les tests ADN peuvent être appliqués pour la vérification des liens de filiation, en revanche l'introduction de quotas pour le recrutement des entrants est écarté. L'accent est mis sur la politique d'accueil, le contrat d'intégration, les tests de langue, les accords bilatéraux avec les pays d'origine pour la mise en œuvre des reconductions à la frontière en échange d'accords de

développement et de cartes de séjour pour les qualifiés et les étudiants. Un soutien croissant de fractions de l'opinion publique aux sans-papiers (le Réseau éducation sans frontière, la CGT, les associations de riverains comme à Sangatte, les associations de défense des droits de l'Homme) a fait bouger les lignes de clivage sur de nombreuses revendications : la reconnaissance de droits politiques locaux, la régularisation des sans-papiers, le droit d'asile.

Côté intégration, la loi de mars 2004 sur l'interdiction du port de signes religieux à l'école, la crise des banlieues de l'automne 2005 et le rejet par le Conseil constitutionnel en 2007 de statistiques ethniques révèlent les hésitations entre l'affirmation d'une politique d'intégration républicaine et la mise en place de politiques de la diversité faisant éventuellement une place aux discriminations positives. Dans les institutions clés comme la police, l'armée, l'éducation, l'hôpital, le débat est loin d'être tranché. La reconnaissance de l'islam bénéficie d'une institutionnalisation croissante, malgré des explosions de xénophobie, qui ont pour pendant l'expression de sentiments anti-français lors de matchs sportifs. La question de l'évolution du contenu de la citoyenneté "à la française" est au centre du débat sur l'égalité des chances, sur le vivre ensemble dans les quartiers d'exclusion, sur la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité.

La politique migratoire de l'année 2008 a surtout été marquée par l'adoption par les vingt-sept pays de l'UE, sous la présidence française de l'Union, du Pacte européen pour l'immigration et l'asile et par le lancement de l'Union pour la Méditerranée, dont l'immigration a été peu à peu retirée. Le Pacte reflète les priorités de la politique française : ouverture des frontières dans la limite des capacités d'intégration aux besoins du marché du travail, lutte contre l'immigration clandestine, sécurisation des frontières, politique européenne de l'asile, co-développement avec les pays d'origine. Le Pacte n'est pas un traité, il ne crée pas de législation nouvelle, il donne le ton.

Peut-on parler d'un couple franco-allemand en matière d'immigration ?

A priori, beaucoup d'éléments font diverger le contexte allemand de la situation française. Le vieillissement est plus accentué en Allemagne qu'en France, les effets de la chute du mur de Berlin se sont fait sentir sur le profil des flux migratoires récents en Allemagne, alors qu'ils n'ont eu que peu d'impact en France. L'essentiel des demandeurs d'asile venus en Europe a été accueilli en Allemagne, alors que la France n'a connu qu'en fin de période un afflux de demandeurs d'asile (100 000 par an autour

des années 2000), en rapide décrue (divisé par deux, puis par quatre aujourd'hui). La polarisation du débat en Allemagne sur le droit de la nationalité s'est soldée par une ouverture du droit du sang de la loi de 1913 au droit du sol, par la loi de 2000 pour les enfants de l'immigration nés en Allemagne. La France, agitée par ce même thème lors de la décennie précédente, en a conclu après deux lois, dont la dernière votée en 1998 (loi Guigou), à un retour à l'équilibre entre droit du sol et droit du sang. En Allemagne, la remise en question du multiculturalisme s'est traduite par une politique plus intégrationniste mettant l'accent sur l'apprentissage de la langue allemande. En France, le débat sur l'intégration a pris une tournure contractuelle (les droits et les devoirs), y compris pour les primo migrants, faisant aussi une large part à l'apprentissage du français. Mais la France n'a pas d'élus issus de l'immigration dite "visible" à l'Assemblée nationale, alors que l'Allemagne compte plusieurs élus d'origine étrangères au Bundestag et au Parlement européen.

Les convergences tiennent donc à la fois au fait que, quand on parle d'immigration dans les deux pays, on y parle des mêmes sujets, et à la conjonction de ce que l'on pourrait appeler des effets de mode et des réponses apportées à des nécessités : apprentissage de la langue, place faite au droit du sol, équilibre entre intégration et multiculturalisme, adaptation aux besoins du marché du travail, tentative d'attirer des élites dans un marché mondial. Dans un pays comme dans l'autre, on constate que les politiques d'entrée conservent un impact limité sur la réalité des flux migratoires et que les comportements des nationalités dominantes installées (Turcs et Maghrébins) donnent le ton au vivre ensemble, souvent plus fortement que les inflexions des politiques d'intégration. Les divergences tiennent aux philosophies de l'État, central ou décentralisé, par rapport aux migrations ; au poids de l'histoire, coloniale ou nazie ; et au poids de la nation citoyenne ou ethno-culturelle sur la représentation de l'Autre et sa nécessaire incorporation. ■