

L'Allemagne, pays d'immigrés

Dans tous les Etats de l'UE, les positions varient entre deux extrêmes : accueil inconditionnel versus refus de « l'invasion migratoire ». Or l'Allemagne se distingue des autres Etats par sa propre histoire migratoire, et par des normes de droit dont le principe directeur est le respect de la dignité humaine.

Isabelle BOURGEOIS, chercheuse, co-animateuse de la plateforme Tandem-Europe⁽¹⁾

L'accueil de près d'un million de réfugiés en 2015 par l'Allemagne, au plus fort de ce qu'il est convenu d'appeler la « crise migratoire »⁽²⁾, a suscité en France des réactions allant de l'admiration pour l'humanité de cet accueil à une franche suspicion, certains prêtant à l'Allemagne l'intention de compenser sa faible natalité et le manque de main-d'œuvre qualifiée en attirant massivement ces migrants. Ce soupçon est infondé, puisqu'il ne tient pas compte de la composition de ce groupe où dominaient les enfants et adolescents, où les qualifications étaient faibles à de rares exceptions près, et où la maîtrise de la langue allemande était quasi nulle. Il s'agissait en réalité d'un immense effort collectif mû par des ressorts avant tout d'urgence humanitaire.

L'accueil de plus d'un million de réfugiés ukrainiens depuis le début du conflit avec la Russie (la France dix fois moins) est interprété de manière similaire en France. Or, en 2022-2023, l'approche allemande a connu une inflexion. Elle relève toujours d'un devoir moral en réaction à une crise humanitaire due à une guerre à quelque huit-cents kilomètres de l'Allemagne. Mais elle mise davantage sur l'intégration rapide de cette population jeune et qualifiée par le travail. Si l'intégration sociale reste prioritaire, elle se conjugue à la quête accrue de compétences mobilisables à moyenne échéance.

Impératifs humanitaires et économiques sont désormais indissociables, bien que cela suscite de vives controverses, surtout en plein débat sur les politiques migratoires de l'UE et à l'approche d'échéances électorales importantes s'échelonnant jusqu'aux élections fédérales de l'automne 2025.

Une population largement métissée

A la fin 2022, l'Allemagne comptait un peu plus de 84,4 millions d'habitants, selon l'Office fédéral des statistiques (Destatis)⁽³⁾, dont 13,4 millions de nationalité étrangère. Parmi ceux-ci, on trouve plus d'un million d'Ukrainiens, sans compter le million de réfugiés accueillis en 2015/2016. Un nombre significatif pour comprendre le métissage de la population allemande est celui de la « population à arrière-plan migratoire », expression forgée par Destatis en 2005. Elle désigne les immigrés étrangers, les

personnes de nationalité étrangère nées en Allemagne et tous les Allemands nés en Allemagne dont au moins l'un des parents entre dans les deux premières catégories. Ce chiffre s'élève fin 2022 à 23,8 millions, soit près du tiers (27,5 %) de la population totale. Depuis la fin de la guerre, la population allemande n'a cessé de fluctuer au fil des mutations géopolitiques.

En 2021, pour faciliter les comparaisons internationales et mieux distinguer les personnes de nationalité étrangère de celles dont la biographie est liée à l'immigration, Destatis crée le concept de « migrants et leurs descendants ». La part des migrants de première et de deuxième génération dont les deux parents ont migré en Allemagne s'élève alors à 23 %, la même année. Dans les deux cas, l'année de référence est celle du premier recensement effectué dans la jeune République fédérale : 1950.

Cette nouvelle approche en termes de *biographie migratoire* suit une recommandation formulée par la Commission du gouvernement fédéral en charge de l'évaluation des conditions-cadre de la capacité d'intégration : l'intégration est aujourd'hui prioritaire.

Depuis 1944, terre d'accueil par nécessité...

A partir de 1944, la future République fédérale (RFA, constituée en 1949) voit affluer Allemands expulsés, chassés des marges orientales de l'ancien Reich ou fuyant l'avancée des troupes soviétiques. Lors du premier recensement (1950), on en compte 8 millions à l'Ouest, pour une population totale de 50 millions, et 4 millions à l'Est (RDA, constituée elle aussi en 1949). Dans un pays en ruines, leur intégration a été un gigantesque défi pour une population souvent sans abri et souffrant de faim. Il est resté vivace dans la mémoire collective. On en trouve la trace dans le terme de « *flüchtlings* » : « *celui qui fuit* » (la guerre), toujours utilisé

(1) Plateforme de dialogue entre experts français et allemands, et lieu de réflexion commune sur les questions européennes (www.tandem-europe.eu).

(2) NDLR : sur les termes employés pour qualifier les phénomènes migratoires, voir l'article dans ce dossier en page 49.

(3) www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Integration-Methoden/Erlauterungen/einwanderungsgeschichte-hintergrundpapier.html (consultable également en anglais).



© TOBIAS KLEINSCHMIDT, LICENCE CC

En Allemagne le processus d'intégration est collectif. La chancelière Merkel y a fait allusion en prononçant le 31 août 2015, face à l'afflux de réfugiés, sa célèbre phrase : « Nous y arriverons. » (« Wir schaffen das. ») Elle faisait aussi allusion à l'histoire des migrations allemandes depuis 1944, et à une œuvre tout aussi complexe en termes d'intégration : l'unité allemande. On comprend mieux, dès lors, l'accueil chaleureux réservé par la population aux migrants de 2015 et aux réfugiés ukrainiens. Ci-dessus conférence de Munich sur la sécurité, en février de la même année.

pour dénommer celui qu'en français (ou anglais) on nomme un « réfugié ». Cet enchaînement entre déracinement et effort de construction d'une vie nouvelle est fondamental, pour comprendre l'approche allemande.

Entre 1949 et 1961, la RFA (l'ouest de l'Allemagne actuelle) accueille 2,8 millions d'Allemands de l'Est fuyant dictature et collectivisme naissants en RDA. Cette hémorragie a déterminé le régime de RDA à construire un Mur à partir du 31 août 1961. Le souvenir de ces deux dictatures marque lui aussi la mémoire collective.

... Puis en réaction aux conflits mondiaux

Avec les conflits mondiaux, la provenance des réfugiés se diversifie. Durant la crise de l'Asie du Sud-Est (fin des années 1970), l'Allemagne de l'Ouest accueille dix-mille Vietnamiens (« boat people »). Après la disparition d'innombrables « boat people » en mer de Chine, se crée, en 1979, à Cologne, l'association Cap Anamur, qui affrète un navire du même nom pour secourir les migrants. Heinrich Böll, prix Nobel de littérature, lance sa célèbre phrase : « *Le XX^e siècle est le siècle des [flüchtlinge] réfugiés.* »

La chute du « rideau de fer », l'éclatement de l'Union soviétique et la guerre du Kosovo amènent une nouvelle vague de migrants dans les années 1990 : ressortissants des Balkans, de l'Europe de l'Est, Allemands de souche rapatriés de l'ancienne URSS, à quoi

« A la fin 2022, l'Allemagne comptait un peu plus de 84,4 millions d'habitants, selon l'Office fédéral des statistiques (Destatis), dont 13,4 millions de nationalité étrangère. Parmi ceux-ci, on trouve plus d'un million d'Ukrainiens, sans compter le million de réfugiés accueillis en 2015/2016. »

s'ajoutent un million d'Allemands qui fuient la RDA entre l'été 1989 et la chute du Mur peu après. Dans la même décennie, la structure des flux migratoires se modifie encore. En effet, la mobilité au sein de l'UE s'accroît rapidement du fait des accords de coopération avec les Etats de la CEE, puis l'élargissement à l'Est. Enfin, à quelques années d'intervalle, l'Allemagne accueillera une première vague massive de migrants en 2015 (Irakiens, Afghans, Syriens surtout), puis de réfugiés ukrainiens.

Les « travailleurs invités » à l'Ouest

Après la guerre, la RFA entreprend sa reconstruction. Mais la plupart des hommes étant tombés ou retenus prisonniers, elle manque de main-d'œuvre masculine. A partir de 1955, elle recrute en Italie, Grèce ou Turquie des « travailleurs invités » (« gastarbeiter »). A l'origine, cette main-d'œuvre n'était pas invitée à s'installer durablement en Allemagne. Mais au fur et à mesure que se dessine le « miracle économique », le regroupement familial est facilité dans les années 1960. Au total, près de quatre-millions de personnes se sont ainsi installées outre-Rhin.

Cette politique de recrutement via l'immigration économique connaît une fin abrupte durant le premier choc pétrolier (1973) et la montée du chômage de masse. En 1983 sont adoptées des incitations au retour. Mais rapidement, la constitution de la CEE puis de l'UE, la mobilité croissante au sein de l'UE faciliteront l'intégration d'une grande partie de cette population qui échappait par son statut à l'approche active d'intégration des migrants et de leurs descendants. Cette question ne se pose plus guère depuis la constitution de l'UE et les réformes du droit de la nationalité adoptées au début du millénaire.

Il faut distinguer RFA et RDA. Car la RDA n'a guère connu d'immigration. Seuls étaient « invités » quelques ressortissants des « pays frères » du bloc soviétique. Lors de la chute du Mur en 1989, on en recensait moins de deux-cent-mille. Dès lors, la « culture de l'accueil » si particulière à l'Ouest ne s'applique pas dans les



mêmes termes, bien que les normes de droit soient les mêmes. C'est donc majoritairement dans l'est de l'Allemagne unie que se concentrent l'hostilité à l'encontre des migrants, voire l'idéologie complotiste. C'est là avant tout l'expression d'une quête identitaire non encore achevée après l'Unité, engagée voici un peu plus de trente ans seulement.

Il n'y pas une politique d'immigration...

L'Allemagne n'a pas de politique d'immigration d'un seul tenant, décidée au sommet de l'Etat. Au fil des vagues migratoires, seuls des aspects partiels de la problématique ont été pris en considération : protection des personnes fuyant la guerre, recrutement de main-d'œuvre, intégration des nouveaux arrivés.

C'est seulement à partir de 2005 que la question est conscienti-

sée et abordée dans sa complexité. La nouvelle approche mêle désormais immigration et intégration. Il ne suffit pas d'accueillir, de veiller à des conditions de vie décentes, il faut aussi exiger des nouveaux arrivés qu'ils fassent preuve de leur volonté de s'intégrer. Dans une Allemagne dont l'unité repose sur le respect de la diversité des origines et cultures de chacun, intégration ne veut pas dire assimilation. L'objectif est plutôt de faire de l'immigré un citoyen (*« bürger »*) éclairé.

Sa naturalisation (*« einbürgерung »*) lui confère droits et devoirs : le droit de cultiver sa spécificité sans renier sa culture d'origine et le devoir de faire siennes les règles de la société qui l'accueille. On est loin du multiculturalisme, dont la chancelière Merkel avait reconnu l'échec à l'automne 2010.

... Mais une approche collective de l'intégration

L'intégration est un *« processus de longue haleine »*, ainsi que le formulait en 2017 l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés. Il réalise sa double mission en mettant en réseau les différents types d'acteurs compétents : des pouvoirs publics à la société civile, en passant par les migrants. Ce sont les Länder et les communes qui sont en charge de l'accueil (comme de son financement) et en partie de l'offre de mesures de qualification ou d'apprentissage de la langue, les acteurs de la société civile (associations, églises, entreprises, etc.) assumant l'essentiel de cette tâche.

Le processus est collectif. C'est à cela que faisait allusion la chancelière Merkel en prononçant le 31 août 2015, face à l'afflux de réfugiés, sa célèbre phrase : *« Nous y arriverons. »* (*« Wir schaffen das. »*) Elle faisait allusion également à l'histoire des migrations allemandes depuis 1944, et à une œuvre tout aussi complexe en termes d'intégration : l'Unité allemande.

On comprend mieux, dès lors, l'accueil chaleureux réservé par la population aux migrants de 2015, de même qu'aux réfugiés ukrainiens aujourd'hui. Le fait que ces personnes fuyaient/fuient les horreurs de la guerre et/ou la dictature touche une corde sensible d'une mémoire collective qui a également empreint le droit. Toute personne menacée de torture ou de mort (persécutions « politiques ») a droit d'office à la protection que confère le droit d'asile – le seul droit fondamental que la Constitution allemande (article 16a) réserve aux étrangers. Ce droit, qui a une acceptation plus large que le droit d'asile de la convention de Genève, n'en exige pas moins une appréciation au cas par cas. Et au fil des décennies, ses procédures d'application, comme les droits sociaux liés, en font désormais un droit régulé.

Si l'écrasante majorité des migrants ne demande ni n'obtient automatiquement ce droit, toute personne jouit d'un autre droit fondamental, le premier de la Constitution (article 1) et matrice de toutes les lois : le « respect de la dignité humaine ». Sous une forme aussi pure et contraignante pour le législateur comme pour le fonctionnement de l'ensemble de la société, ce droit est unique en Europe. Il est la pierre angulaire de l'approche accueil/intégration des migrants en Allemagne. « Humain » n'est pas une entité abstraite ; ce terme s'applique à une personne (*« mensch »*, mot intraduisible) – à un être vivant. C'est là qu'il faut chercher la clé de « la politique » allemande d'immigration⁽⁴⁾.

(4) S'il s'agit ici de l'adhésion consensuelle aux principes fondateurs de la République, leur mise en pratique peut, en période de conjoncture économique moins favorable comme actuellement, se heurter à quelques difficultés de financement.

Bibliographie

- Jens Althoff, Thierry Le Roy, « La France doit s'inspirer de l'Allemagne », in *La Croix*, 16 décembre 2021 (www.la-croix.com/Debats/Immigration-France-doit-sinspirer-lAllemagne-2021-12-16-1201190539).
- Isabelle Bourgeois, « Intégration des migrants en République fédérale d'Allemagne depuis les années 1990 », contribution à la journée d'études franco-allemandes « Etat des lieux en France et en Allemagne » organisée à Paris le 24 février 2017 par le Cirac, la DGAP, le Ciera, Agora et la Maison Heinrich Heine ; consultable sur www.tandem-europe.eu.
- Isabelle Bourgeois, « L'Allemagne est une société métissée », in *Regards sur l'économie allemande*, Bulletin économique du Cirac, n° 77/2006 (<https://journals.openedition.org/reia/803>).
- Thomas Petersen, « L'Allemagne, un pays d'immigrés », in *Regards sur l'économie allemande*, Bulletin économique du Cirac, n° 118-119/2015 (<https://journals.openedition.org/reia/4890>).

Autres sources

- Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Commission d'experts du gouvernement fédéral sur les conditions-cadre de la capacité d'intégration), rapport « Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten » (*« Construire ensemble la société d'immigration »*), 29 janvier 2021; en allemand uniquement (www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/integration/bericht-fk-integrationsfaehigkeit.pdf).
- Cécile Prat-Erkert, « Deutschland, Einwanderungsland : Zu-, bzw. Einwanderung nach Deutschland seit 1945 » (*« Allemagne, terre d'immigration : l'immigration en Allemagne depuis 1945 »*), janvier 2010 ; en allemand uniquement (<https://cle.ens-lyon.fr/allemand/civilisation/civilisation/immigration-et-integration/deutschland-einwanderungsland-zu-bzw-einwanderung-nach-deutschland-seit-1945>).