

---

## La nouvelle politique d'immigration de l'Allemagne

---

**Steffen Angenendt**  
**Avril 2005**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

## La nouvelle politique de l'immigration de l'Allemagne

Steffen Angenendt\*

L'Allemagne dispose d'une nouvelle loi sur l'immigration. Après des années de controverse, durant lesquelles la Cour constitutionnelle fut saisie, le gouvernement et l'opposition sont parvenus à un compromis en mai 2004. La loi, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2005, contient de nombreuses innovations. Elle fixe pour objectif de rendre possible l'immigration tout « en tenant compte des capacités d'accueil et d'intégration ainsi que des intérêts économiques et des besoins du marché du travail de la République fédérale »<sup>1</sup>. Ceci constitue un abandon prudent de la maxime de la politique d'immigration allemande : depuis des années et contre toute évidence, il est soutenu que l'Allemagne n'est pas un pays d'immigration. Par ailleurs, et pour la première fois, la politique d'immigration et la politique d'intégration sont réglées par une même loi : des possibilités restreintes d'immigration sont créées pour les travailleurs qualifiés, et la protection des réfugiés est améliorée. Quel jugement porter sur cette réforme dans son ensemble ? Cette loi a-t-elle effectivement créé les fondements d'une politique d'immigration stratégique, tels que le laissaient présager les propos du ministre de l'Intérieur, souhaitant obtenir la « loi sur l'immigration la plus moderne d'Europe »<sup>2</sup> ? Le présent article présentera d'abord les controverses portant sur la loi sur l'immigration, puis étudiera dans quelle mesure cette nouvelle loi peut constituer le fondement d'une politique d'immigration stratégique.

### Les initiatives de réforme de la coalition rouge-verte

De deux points de vue différents, l'année 2000 a représenté une réorientation de la politique allemande d'immigration et d'asile : un nouveau droit de la nationalité a été adopté et le gouvernement a lancé l'initiative « Green-card »<sup>3</sup>. À la fin des années 80, la conviction qu'une réforme fondamentale du droit de la nationalité était nécessaire pour faciliter l'intégration des immigrés de longue date s'était renforcée au sein des partis représentés au Bundestag. En raison de l'absence de consensus entre les partis, aucune réforme d'ensemble ne fut pourtant mise en place avant le changement de gouvernement de 1998.

---

\* Steffen Angenendt est chercheur à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Traduction française : Patrick Le Bihan.

<sup>1</sup> § 1 AufenthG.

<sup>2</sup> Otto Schily, ministre de l'Intérieur, lors de la réception du rapport de la Commission indépendante « immigration » (Commission Süssmuth) le 4 juillet 2001 à Berlin.

<sup>3</sup> Cf. St. Angenendt, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland 2002/03 - der Kampf um das Zuwanderungsgesetz, in K. J. Bade *et al.* (dir.), *Migrationsreport 2004: Fakten – Analysen – Perspektiven*, Francfort, Campus, 2004, p. 175-202.

Deux questions faisaient l'objet de controverses : la nationalité allemande devait-elle être accordée aux enfants nés sur le territoire allemand (droit du sol) ? Le cas échéant, devait-on accepter la plurinationalité ?

Pour la nouvelle coalition de gouvernement rouge-verte, la réforme du code de la nationalité était essentielle. Dans le contrat de coalition, les deux partis prévoyaient d'attribuer, sous certaines conditions, la nationalité allemande aux enfants nés en Allemagne de parents étrangers, et de raccourcir la durée du séjour préalable conditionnel à la naturalisation. La plurinationalité devait être acceptée pour promouvoir les demandes de naturalisation. Le gouvernement s'est efforcé d'atteindre un consensus politique fort autour de cette réforme et est arrivé à un compromis avec le parti libéral (FDP). L'acquisition de la nationalité par la naissance devenait possible, était même facilitée par la réduction de la durée du séjour préalable conditionnel mais restait liée à certaines conditions que devaient remplir les parents. . Le principe selon lequel une procédure de naturalisation pourrait conduire à la plurinationalité fut rejeté. Les enfants nés en Allemagne de parents étrangers obtiennent dans un premier temps les deux nationalités, mais doivent choisir entre l'une des deux avant leur 23<sup>e</sup> année et doivent aussi prouver qu'ils ont renoncé à leur nationalité d'origine pour garder la nationalité allemande. La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Le deuxième changement intervenu dans la politique d'immigration allemande fut l'introduction de la « Green Card ». L'objectif était de pallier au manque de travailleurs qualifiés déploré par la branche des nouvelles technologies de l'information. Des spécialistes étrangers devaient pouvoir obtenir aisément des visas et le droit de travailler en Allemagne. Lors de la présentation du programme au printemps 2000, le chancelier Gerhard Schröder invita cependant les entreprises à former les ingénieurs au chômage allemands aux nouvelles technologies de l'information et des télécommunications. Il fut prévu d'accorder 10 000 permis de travail jusqu'en 2003 et d'augmenter le nombre total à 20 000 par la suite, pour le cas où la demande persisterait. Ce règlement s'appliquait aux travailleurs qualifiés pouvant prouver qu'ils avaient effectué les études nécessaires, ou pouvant présenter un contrat de travail avec un salaire annuel minimum de 50 000 euros. Ceci était également valable pour les étrangers ayant effectué leurs études en Allemagne. Le permis de travail était lié à la durée du contrat de travail (un changement de poste était cependant possible), d'une durée maximale de cinq ans. Les membres de la famille obtenaient le droit d'entrer sur le territoire allemand, mais il leur était interdit de travailler durant les deux premières années de leur séjour.

Cette initiative, qui visait l'ouverture du marché de l'emploi allemand aux travailleurs qualifiés, fut saluée par les associations des employeurs des branches concernées, ainsi que par de nombreux employeurs d'autres secteurs économiques. Il fut cependant objecté que la réglementation n'allait pas assez loin, et que la fixation d'une durée de séjour et d'une

période durant laquelle les membres de la famille ont interdiction de travailler empêcherait de faire venir en Allemagne les travailleurs les plus qualifiés. Les syndicats ont tout d'abord exprimé leurs craintes concernant avant tout un *dumping* des salaires, avant de se prononcer également pour une suppression de la fixation d'un délai de séjour. La demande de « Green Card » a été plus faible que prévu à l'origine, en raison surtout de la récession économique. 15 658 autorisations ont été accordées jusqu'à la fin de l'année 2003, dont 42% ont profité à des Européens de l'Est, et 25% à des Indiens. En juillet 2003, le gouvernement fédéral a prolongé le règlement jusqu'à la fin de l'année 2004. Des évaluations du programme ont montré que l'embauche a eu lieu principalement dans de petites entreprises (et presque exclusivement dans des entreprises ouest-allemandes) et que l'emploi d'un travailleur qualifié étranger a, à chaque fois, permis la création d'en moyenne 2,5 emplois supplémentaires.

La réforme du Code allemand de la nationalité et l'initiative « Green Card » ont ainsi contribué à une nouvelle discussion sur l'immigration : des représentants des branches économiques les plus diverses ont pris la parole pour mettre en garde contre la pénurie de main d'œuvre dramatique, non seulement chez les travailleurs les plus qualifiés, mais également chez les ouvriers spécialisés, et ont exigé un recrutement en conséquence de travailleurs étrangers. Des chefs de petites et moyennes entreprises qui emploient depuis quelques années des réfugiés bosniaques ont critiqué la politique d'asile allemande, et ont exigé un droit de séjour pour ces hommes considérés comme indispensables. Des scientifiques ont mis en garde contre les conséquences pour l'économie et la société du vieillissement de la population allemande. Des hommes politiques est-allemands ont déploré les conséquences dévastatrices du recul de la natalité et de l'exode.

Parmi les partis politiques, de nouvelles orientations vis-à-vis de la politique d'immigration étaient également perceptibles : au début de l'année 2000 – avec des différences dans la formulation des priorités et dans le choix des mots empruntés – un accord semblait exister sur le fait que l'Allemagne aurait besoin à l'avenir, dans le cadre de sa politique de l'emploi, d'une immigration de travailleurs hautement qualifiés ; que les efforts pour intégrer les immigrés de longue date devraient être renforcés ; et que le contrôle des mouvements migratoires nécessitait le développement d'instruments politiques efficaces.

### **Les controverses autour de la loi sur l'immigration**

L'ambiance réformatrice de l'année 2000 fut de courte durée. Peu de temps après la présentation du projet d'orientation pour la politique d'immigration et la promotion de l'intégration, qui, élaboré sous la direction de Rita Süßmuth par la Commission indépendante « immigration » instituée dans ce but par le gouvernement fédéral, avait

recueilli l'approbation de l'ensemble des représentants de la société civile, le consensus entre les partis politiques sur la nécessité d'une réforme rapide et d'envergure a volé en éclats. Cela s'est fait avant même que le gouvernement fédéral ne présente au Bundestag le premier projet de sa loi sur l'immigration reposant en partie sur les recommandations de la Commission Süssmuth. Etant donné la proximité des échéances électorales au Bundestag et dans certains Länder, le calcul partisan a devancé les arguments objectifs défendus auparavant. Les amendements proposés par l'opposition, qui, selon le gouvernement fédéral, vidaient le projet initial de sa substance, n'ont fait que mettre en lumière cette coupure. Les conséquences des attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis ont minimisé, dans un premier temps, les différents entre le gouvernement et l'opposition. Le travail parlementaire sur la loi sur l'immigration a été interrompu, et des lois portant sur la sécurité du pays ont été adoptées. Les possibilités d'agir contre des terroristes potentiels devaient être renforcées par des modifications de la loi sur les associations, de la loi sur la procédure d'asile et de la loi sur les étrangers. Du point de vue du gouvernement fédéral, ces modifications ne devaient cependant pas conduire à l'abandon de la réforme de la politique d'immigration. Les lois sur la sécurité ont reçu un écho variable auprès de l'opinion publique ; la procédure choisie et la rigidité des mesures ont été critiquées par certains, approuvées par d'autres. Dans les faits, les mesures de sécurité ont été adoptées au terme de débats parlementaires très courts, et sans opposition politique notable.

Après l'entrée en vigueur des lois contre le terrorisme début 2002, le gouvernement a repris son travail sur la loi sur l'immigration. En décembre 2001, la coalition avait engagé une consultation parlementaire sur cette dernière. Suite à la prise en compte des objections émises par le petit partenaire de la coalition, le projet de loi correspondait un peu plus aux propositions de la commission indépendante « immigration » que le projet original présenté en août 2001 par le ministère fédéral de l'Intérieur. La loi devait faciliter l'immigration économique, améliorer le pilotage et la limitation de l'immigration, ainsi que l'intégration des étrangers présents sur le territoire allemand de façon durable ; enfin, elle devait simplifier la loi sur les étrangers en général et le droit de séjour des citoyens de l'Union en particulier. En outre, les procédures d'asile devaient être accélérées et l'abus contrecarré. De nombreux éléments du projet de loi laissaient supposer un débat politique controversé.<sup>4</sup>

L'adoption du projet de loi par le Bundestag ne faisait aucun doute. Cependant, en raison de l'absence de majorité absolue détenue par la coalition gouvernementale au Bundestag, l'approbation par celui-ci semblait incertaine. Effectivement, juste après la publication des propositions du gouvernement, la CDU/CSU annonça qu'elle n'approuverait pas le projet en

---

<sup>4</sup> Cf. Steffen Angenendt et al., « The Failure of Immigration Reform in Germany », *German Politics*, N° 3, 2003, p. 120-145.

l'état, celui-ci ayant pour objectif, non pas la limitation et la réduction de l'immigration, mais l'expansion de celle-ci.

Sans surprise, la loi fut adoptée par le Bundestag le 1<sup>er</sup> mars 2002 avec les voix de la majorité, alors que le parti libéral (FDP) et le PDS s'abstenaient. A l'exception de quelques députés, la CDU/CSU se prononça contre la loi. L'adoption par le Bundesrat, qui dépendait des votes du Brandebourg et de Brême, Länder gouvernés par des coalitions rouges-noires, s'avérait plus problématique. Finalement, les quatre voix du Land de Brandebourg furent décisives. En effet, les deux chefs de gouvernement, le ministre-président Manfred Stolpe (SPD) et le ministre de l'Intérieur Jörg Schönbohm (CDU), n'ont pu se mettre d'accord et ont exprimé des suffrages opposés lors du vote de la loi au Bundesrat le 22 mars 2002. Malgré la non-conformité des voix exprimées par les représentants du Brandebourg, le président du Bundesrat Klaus Wowereit (SPD) a estimé que le Brandebourg avait voté oui<sup>5</sup>. La loi a été adoptée sur la base de cette décision, ce qui a déclenché l'indignation de l'opposition. Des scènes tumultueuses, sans précédent dans l'histoire du Bundesrat, s'en sont suivies.

Comme l'avait prévu le gouvernement fédéral, la loi a été promulguée le 25 juin 2002 et devait entrer en vigueur le 1er janvier 2003. Mais les adversaires de la loi ne renoncèrent pas à leur opposition. Les Länder gouvernés par les partis de l'Union (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse, Sarre, Saxe et Thuringe) portèrent plainte devant la Cour constitutionnelle fédérale et exigèrent une déclaration d'inconstitutionnalité de la loi pour non-respect de la procédure légale de vote au sein du Bundesrat. La Cour constitutionnelle fédérale a suivi cet avis et a prononcé la nullité de la loi le 18 décembre 2002. Avec cette décision, il était évident que le gouvernement se trouvait dans une impasse. Le ministre de l'Intérieur Otto Schily a toutefois développé une interprétation de la décision judiciaire bien différente de celle de l'opposition. La Cour n'ayant prononcé la nullité de la loi « qu'en raison d'un vice de forme », le gouvernement fédéral a souhaité introduire à nouveau le projet de loi au Bundestag, et ce, sans changement. Le problème politique du gouvernement fédéral a consisté dans le fait que les élections de la fin de l'année 2002 n'avaient pas été couronnées de succès. Au Bundestag, la majorité rouge-verte avait fondu, et la dépendance du SPD vis-à-vis de son partenaire de coalition s'était renforcée. Par ailleurs, la coalition gouvernementale avait désormais perdu la majorité au Bundesrat. Cette constellation politique ainsi modifiée a laissé supposer que, pour pouvoir être adoptée, la loi nécessitait de nouvelles négociations entre les partis politiques et une évolution de son contenu.

---

<sup>5</sup> Cf. sur le déroulement de la séance : Bundesrat, Stenographischer Bericht (774. Sitzung), S. 171–175.

Consciente de cette nouvelle constellation politique, l'opposition a manifesté une disponibilité encore plus faible à la négociation. Dans le but de rendre la loi encore plus restrictive, elle a ajouté 40 propositions d'amendements aux 91 amendements déjà déposés. De façon tout à fait surprenante, et malgré les âpres polémiques qui avaient entouré certains aspects de la loi sur l'immigration, la nécessité et les objectifs fondamentaux d'une réforme de la politique d'immigration et d'intégration ont continué à faire l'objet d'un consensus remarquablement large. Contrairement à l'impression laissée par le débat autour de la loi sur l'immigration dans l'opinion publique, la distance entre les positions du gouvernement et celles de l'opposition n'était pas suffisamment grande pour que tout espoir de compromis soit abandonné. En définitive, seul un nombre restreint de thèmes - l'immigration économique, le regroupement familial, et les persécutions non-étatiques et propres au genre - déterminait le débat. Les autres points de discorde étaient d'ordre procédural. Par exemple, les partis en présence s'opposaient sur la question de l'institution à laquelle devait être confié le pouvoir de décréter une pénurie de main d'oeuvre dans un secteur économique donné.

La polémique publique à laquelle se sont livrés le gouvernement et l'opposition portait essentiellement sur la question de savoir si la loi entraînerait une expansion ou une limitation de l'immigration. Aux reproches de l'opposition, selon lesquels le gouvernement poursuivait l'objectif de créer de nouvelles possibilités d'immigration, ce dernier a rétorqué qu'il s'agissait essentiellement pour lui de moderniser et de simplifier le droit des étrangers, devenu impraticable même pour les experts, et de formuler des règles de contrôle de l'immigration claires, transparentes et en phase avec les besoins de la société. L'opposition s'en est cependant tenue à son interprétation des faits en considérant que les motifs profonds du gouvernement étaient la transformation de l'Allemagne en une société multiculturelle, objectif poursuivi depuis toujours par les écologistes. Pour protéger l'identité culturelle du pays, l'immigration de ressortissants non communautaires se devait d'être limitée à un « ordre de grandeur socialement tolérable »<sup>6</sup>. En effet, l'opinion publique allemande est, tout autant que les partis politiques, partagée sur l'avenir « multiculturel » du pays entre ceux qui y aspirent, ceux qui s'en accommodent avec une certaine indifférence et ceux qui y sont farouchement opposés. Que le gouvernement et l'opposition ne soient pas parvenus à un accord, du moins dans un premier temps, et ce malgré l'absence de divergences profondes, ne peut être expliqué autrement.

La CDU et la CSU ont reproché au gouvernement fédéral de compromettre la cohésion de la société, et de vouloir, à travers une expansion de l'immigration, modifier l'« identité nationale ». À cet égard, le ministre-président du Land de Hesse Roland Koch (CDU) a reproché au chancelier fédéral Gerhard Schröder la vacuité de sa notion d'« identité

---

<sup>6</sup> Michael Glos (CSU), Plenarprotokoll 14/222, 1<sup>er</sup> mars 2002, 22031 (D).



nationale »<sup>7</sup> ; de son côté, le ministre-président bavarois Edmund Stoiber (CSU) a qualifié le rejet de la loi sur l'immigration par la Cour constitutionnelle fédérale de « jour important pour la conservation de l'identité allemande »<sup>8</sup>. La position opposée a été défendue par les Verts, dont le programme politique contient un plaidoyer pour une « société multiculturelle »<sup>9</sup>. Ces positions diamétralement opposées expliquent probablement pourquoi un débat pragmatique sur l'organisation future de la politique d'intégration et d'immigration en Allemagne a eu et aura du mal à s'imposer. Derrière la discussion sur l'immigration se posent en effet des questions fondamentales sur la société allemande : qui doit faire partie de cette société ? Qui est le bienvenu, qui ne l'est pas ? Que signifie « identité nationale » dans une société fonctionnellement différenciée, influencée au niveau étatique par l'intégration européenne et marquée en même temps par une immigration culturellement variée et régionalement variable ? Que peut le politique pour promouvoir la cohésion d'une telle société ? Aussi bien entre les grands partis politiques qu'au sein même de ces derniers, les conceptions divergentes sur ces questions sont légion. Ces divergences ont souvent été passées sous silence dans les débats passés par nécessité de respecter la discipline partisane dans le cadre des campagnes électorales.

Dès le début de l'année 2004, et pour enfin faire aboutir un projet de réforme qui, de l'avis de nombreux citoyens, avait de manière incompréhensible coûté trop de temps et d'énergie, le gouvernement s'est résolu à faire avancer les négociations en faisant de vastes concessions à l'opposition. Durant la phase finale, le SPD a largement dominé les négociations, alors que le petit partenaire de la coalition rouge-verte en est pratiquement resté exclu. Un compromis avec l'opposition a finalement été trouvé le 30 juillet et la loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2005.

### **La loi sur l'immigration : fondement d'une politique migratoire stratégique ?**

La loi sur l'immigration peut-elle être le fondement d'une politique migratoire stratégique et efficace ? Cinq aspects doivent être pris en considération :<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> « Der Hessische Ministerpräsident Koch will die Diskussion über die nationale Identität zum Wahlkampfthema machen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 septembre 2001.

<sup>8</sup> « Rot-Grün kämpft für das Zuwanderungsgesetz; Schily bringt seinen Entwurf schon im Januar wieder in den Bundestag ein/Union fordert substantielle Änderungen » ; « Karlsruhe: Zustimmung im Bundesrat war verfassungswidrig », *Süddeutsche Zeitung*, 19 décembre 2002.

<sup>9</sup> Programme de Bündnis 90/Die Grünen, 17 mars 2002 : <[www.gruene-partei.de/rsvgn/rs\\_dok/0,,21355,00.htm](http://www.gruene-partei.de/rsvgn/rs_dok/0,,21355,00.htm)>

<sup>10</sup> Cf. *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen*, Rapport annuel 2004 du Conseil à l'immigration et à l'intégration, Berlin, 2004 : <[www.zuwanderungsrat.de](http://www.zuwanderungsrat.de)>; et St. Angenendt, « Jünger, schneller, qualifizierter. Langfristige Konzepte in der Migrationspolitik sind gefragt », *Internationale Politik*, 2/2005, p. 102-105.

### 1. L'évolution démographique

Comme pour la plupart des pays industrialisés depuis la fin 19<sup>e</sup> siècle, l'Allemagne enregistre une évolution démographique qui est qualifiée de transitoire. L'immigration ne pourra contrecarrer cette transition et ses conséquences. Des calculs de la Division de la population des Nations Unies ont montré que d'ici 2050, une immigration nette de 17,8 millions de personnes serait nécessaire pour maintenir l'effectif de la population d'âge actif (15 à 64 ans).<sup>11</sup> Toutefois, même dans ce cas, le rapport entre les personnes âgées de plus de 65 ans et la population active (15 à 64 ans) serait multiplié par deux. Les immigrés représenteraient alors un quart de la population totale. Pour stabiliser le rapport entre les personnes âgées et la population active, une immigration de 188 millions d'étrangers serait nécessaire, ce qui correspondrait à une immigration nette annuelle de 3,4 millions d'étrangers. En 2050, la population en Allemagne s'élèverait alors à 299 millions d'habitants, dont 80% seraient des immigrés ou des descendants d'immigrés<sup>12</sup>. Bien que le développement démographique décrit soit connu depuis de nombreuses années, et bien qu'il ne fasse pas l'objet de contestation parmi les scientifiques les plus sérieux, les aspects démographiques sont totalement absents de la loi sur l'immigration et des arguments développés pour la justifier. Cela peut vraisemblablement s'expliquer par les différents horizons temporels. Alors que les pronostics démographiques se projettent dans le long terme, la politique se caractérise par une focalisation sur le court terme. Les conséquences négatives à court et à moyen terme de l'évolution démographique étant suffisamment connues, cette omission est malgré tout inexcusable. Ainsi, la structure des actifs va très probablement évoluer au cours de la décennie prochaine<sup>13</sup>. Les générations nombreuses et bien instruites se retireront de la vie professionnelle, alors que suivront les générations peu nombreuses avec une formation comparativement médiocre. Une politique de l'immigration pourrait aider à minimiser les conséquences de la transition démographique. Cet aspect stratégique n'apparaît pourtant pas dans la nouvelle loi sur l'immigration.

### 2. La compétitivité internationale

L'Allemagne est en concurrence avec les autres pays et c'est au politique de créer les conditions propices au développement de l'économie et de la connaissance. Le système d'éducation et de formation professionnelle allemand est de grande qualité ; cependant, les comparaisons internationales des systèmes éducatifs, comme par exemple les études PISA, rendent compte du besoin indéniable de réforme. Ainsi, « l'approvisionnement en nouvelles

---

<sup>11</sup> United Nations Population Division, *Replacement Migration*, New York, 2002 (ESA/P/WP.160), p. 110.

<sup>12</sup> Voir H. Birg, « Dynamiques démographiques en Allemagne : diminution de la population et immigration », *Note du Cerfa*, n° 6, novembre 2003. Le texte peut être consulté en ligne : <[www.cerfa-ifri.org](http://www.cerfa-ifri.org)>.

idées » à travers l'arrivée d'immigrants qualifiés revêt une importance fondamentale pour la compétitivité de l'économie allemande. Les immigrants qualifiés ont toutefois besoin de conditions de séjour attractives. Le sentiment de venir dans un pays où les immigrants sont les bienvenus et où la variété culturelle et ethnique est perçue comme un enrichissement en fait tout autant partie que les dispositions juridiques réglant le droit de séjour et les droits sociaux des immigrés. La nouvelle loi sur l'immigration facilite certes le séjour des étudiants étrangers aux termes de leurs études et l'immigration des travailleurs qualifiés, mais elle n'est pas suffisamment généreuse pour compenser les désavantages de l'Allemagne dans la compétition internationale. Dans ce cadre, le maintien explicite de la « fin du recrutement » (*Anwerbestopp*) d'immigrés décrété en 1973 est contreproductif, car il s'agit d'un signal politique fort. Cette réaffirmation de la « fin du recrutement », alors que les conditions sont fondamentalement différentes de nos jours - aussi bien en ce qui concerne la structure de l'immigration qu'en ce qui concerne le marché de l'emploi - ne correspond pas aux besoins de l'économie allemande. Elle se situe, de plus, en contradiction avec l'ouverture, prudente il est vrai, du marché de l'emploi aux travailleurs qualifiés, aux étudiants étrangers diplômés en Allemagne et aux travailleurs indépendants étrangers. D'un point de vue stratégique, ce double signal – l'Allemagne ne veut pas de travailleurs immigrés et n'accueille qu'exceptionnellement des immigrés dans le cadre d'une procédure bureaucratique – est en tout cas contreproductif.

### 3. La migration de travail

Dans le passé, l'immigration de travail a été principalement conçue en Allemagne comme une réponse conjoncturelle aux besoins du marché du travail. Elle avait pour objectif de contrecarrer les pénuries ponctuelles de main d'œuvre dans certains secteurs économiques<sup>14</sup>. Cela a surtout été le cas entre 1955 et 1973, phase de recours intensif à la main d'œuvre étrangère dans le pays<sup>15</sup>. Cette politique est aujourd'hui qualifiée d'erreur par certains responsables politiques alors au pouvoir. Cependant, on oublie souvent de mentionner, d'ailleurs avec une certaine négligence, qu'il ne s'agissait pas alors d'une politique de l'immigration stratégique envisagée sur le long terme, mais d'un recrutement ponctuel de travailleurs non qualifiés pour les activités qui ne trouvaient pas de main d'œuvre allemande correspondante. Aujourd'hui encore, il s'agit principalement de remédier aux goulots d'étranglement qui apparaissent dans certains secteurs d'activité. Il existe pour cela des procédures efficaces, même si elles manquent de transparence. D'un point de vue

---

<sup>13</sup> Cf. *Migration und Integration, op. cit.*, p. 116-119.

<sup>14</sup> Cf. K. J. Bade, L'Europe en mouvement. *La migration de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; et K. J. Bade et J. Oltmer (dir.), *Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2004.

<sup>15</sup> Cf. St. Angenendt, *Ausländerforschung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/Main, Campus, 1992.

stratégique, il s'agit cependant de développer des procédures, qui permettent de satisfaire les besoins, croissants à moyen et à long terme, de travailleurs qualifiés, besoins qui ne peuvent être satisfaits par le seul marché du travail national. Puisque les marchés de l'emploi évoluent structurellement, il est nécessaire de recruter des travailleurs qui sont suffisamment flexibles pour s'adapter à ces changements structurels. Une politique de l'immigration stratégique, anticipant les besoins du marché du travail, doit donc prendre en compte les qualifications des immigrants. Certains pays, surtout les pays traditionnels d'immigration, gèrent à cette fin l'immigration de travail par des systèmes de point : ce sont les qualifications personnelles de l'immigrant qui sont déterminantes, et non la vacance d'un poste de travail<sup>16</sup>. Les versions initiales du projet de loi sur l'immigration contenaient des dispositions allant dans ce sens ; au cours des négociations, celles-ci ont toutefois été supprimées. Dès lors, il manque au droit allemand de l'immigration un élément indispensable d'une politique migratoire stratégique. Il s'agit là d'une erreur que n'ont pas commise les pays plus novateurs, telle que la République tchèque.

#### 4. *L'intégration des immigrés*

Contrairement à la perception de l'opinion publique, l'Allemagne peut se targuer de certains succès en matière d'intégration des immigrés. En particulier, l'accueil et l'insertion de 12 millions d'expulsés (*Heimatvertriebene*) et de réfugiés en Allemagne de l'Ouest et de l'Est dans les premières années d'après-guerre, puis l'accueil de 4 millions d'émigrants (*Aussiedler*) ont constitué une performance remarquable. Il y a eu de bons résultats avec l'intégration sociale des ouvriers étrangers recrutés et des membres de leur famille. Toutefois, pour certains groupes d'immigrés, des déficits considérables d'intégration persistent, voire s'aggravent. Le taux de chômage élevé des étrangers peu qualifiés, la part croissante des jeunes étrangers sans qualification professionnelle ou encore le nombre augmentant de RMIstes (*Sozialhilfeempfänger*) étrangers ne sont que des manifestations de cet état de fait. Les enseignements de l'intégration positive de certains groupes d'immigrés n'ont pas fait l'objet jusqu'ici d'un transfert de savoir systématique vers d'autres groupes d'immigrés. Il a manqué jusqu'à présent à la politique d'intégration allemande un projet d'ensemble, qui aurait pu indiquer aux différents acteurs - fédération, Länder, municipalités et organisations sociales - les initiatives à prendre. La loi sur l'immigration crée, pour la première fois, des droits et des obligations quant à la participation des immigrés à des cours de langue et d'orientation. Ceci est un progrès indéniable. Néanmoins, la politique d'intégration ne peut se limiter à l'enseignement de connaissances linguistiques simples, comme cela est prévu par la loi. Le développement d'une politique de l'intégration stratégique exigerait trois étapes : les connaissances sur les déficits et les succès de

---

<sup>16</sup> Cf. 5. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung über die Lage der Ausländer in der

l'intégration dans les secteurs respectifs doivent être approfondies, un débat sur l'importance de ces différents aspects dans la politique de l'intégration doit être mené, et des programmes et des mesures, qui tiendraient compte de l'hétérogénéité croissante des immigrés, devraient être développés à partir des constats précédents. D'un point de vue général, on doit faire remarquer que rattraper aujourd'hui l'intégration qui n'a pas eu lieu auparavant est un projet ambitieux et difficile à réaliser. En cela, la promotion des immigrés ne se différencie pas, par exemple, des mesures de qualification pour les chômeurs indigènes. En même temps, il doit être clair que si l'on souhaite éviter une consolidation durable de communautés marginalisées au sein de la société, il n'y a pas d'alternative au renforcement de tels efforts. Dans tous les cas, il est d'ores et déjà prévisible qu'une politique de l'intégration stratégique exigera une plus grande attention politique, ainsi que des moyens financiers plus importants que ce qui a été prévu dans la loi sur l'immigration.

#### 5. *La coopération européenne et internationale*

Enfin, il faut évoquer le contexte européen et international d'une telle politique. Dans tous les États de l'Union européenne, les aspects sécuritaires et de politique intérieure dominent actuellement les politiques d'immigration. Celle-ci est essentiellement perçue comme un risque. Conformément à cela, il s'agit de limiter, de réduire l'immigration, et tout particulièrement d'empêcher l'immigration illégale. Cela vaut autant pour la politique des différents États membres que pour la coopération au sein de l'Union Européenne. Au cours des dernières années, la Commission européenne a certes dynamisé la politique d'asile et d'immigration européenne et a présenté de nombreuses propositions. Cependant, les États membres se sont principalement accordés sur des aspects restrictifs. Une politique de l'immigration européenne stratégique et complète devrait inclure des points supplémentaires.

### **Conclusion**

En résumé, la loi reste largement en deçà de l'objectif volontaire formulé par le ministre de l'Intérieur. Elle donne certes des marges de manœuvre considérables aux administrations, mais demeure dans l'ensemble fortement orientée vers la limitation et le contrôle. Il est très probable que les instruments et les procédures prévus ne suffiront pas pour faire face aux défis de l'avenir.

L'attractivité de l'Allemagne pour les immigrants, dont elle a fortement besoin – et pour lesquels les différents États vont devoir concourir au niveau international –, tout comme l'acceptation des immigrants et des réfugiés par les nationaux – dépendent de façon décisive du fait qu'immigrés et indigènes vivent ensemble de façon pacifique. Les violences xénophobes qui, lorsqu'elles sont commises en Allemagne, trouvent à l'étranger une

attention particulière et détruisent l'image cosmopolite de l'Allemagne. Pour parvenir à un vivre ensemble pacifique et productif entre les groupes de population, l'immigration doit être organisée de telle sorte qu'elle ne soit pas perçue par les nationaux comme une menace, mais au contraire comme un enrichissement. La lutte contre le chômage national, la promotion de la formation scolaire et professionnelle et de la connaissance en général, l'élimination des déficits d'intégration des immigrés de longue date, une politique favorable aux familles, la reconnaissance de la responsabilité de l'Allemagne dans le cadre des politiques de développement et une politique étrangère s'efforçant d'empêcher les migrations de pauvreté et de guerre sont autant de fondements essentiels à une politique d'immigration tournée vers l'avenir. L'organisation de l'immigration vers l'Allemagne et l'intégration des immigrés vivant déjà dans le pays feront partie des tâches politiques les plus importantes des décennies à venir. La politique d'immigration demeurera un processus tendu, en raison de la multiplicité des intérêts en présence. Ces tensions peuvent aussi avoir des effets bénéfiques, car elles obligent constamment à rechercher la meilleure solution aux défis qui se posent, et à trouver un large consensus politique autour de ceux qui veulent une Allemagne moderne et cosmopolite.

En définitive, les aspects stratégiques ne sont pas suffisamment pris en compte par la nouvelle loi sur l'immigration et la politique migratoire et d'intégration allemande dans son ensemble. Une inclusion plus forte des acteurs de la politique extérieure et de la politique de développement serait tout aussi nécessaire, pour le développement d'une politique envisagée sur le long terme, que la consultation d'experts indépendants. La politique allemande, qui est à nouveau confrontée à de nombreuses élections cruciales au niveau fédéral et aux niveaux des Länder, ne semble pas être prête pour cela. Fin décembre 2004, le ministre de l'Intérieur a, par exemple, à nouveau levé le décret d'avril 2003 qui instituait le « comité d'experts pour la migration et l'intégration ». Cette instance de consultation indépendante devait notamment évaluer régulièrement les capacités d'accueil et d'intégration de l'Allemagne. Cette décision est intervenue après que le Bundestag, avec le soutien du gouvernement et de l'opposition, a supprimé les ressources financières du comité pour l'année 2005. La recommandation du comité, malgré le niveau élevé du chômage, de développer et de tester dès aujourd'hui les instruments de pilotage qui seront nécessaires pour recruter dans quelques années des travailleurs étrangers, avait d'abord été fortement critiquée, comme d'ailleurs le rappel général du besoin d'immigration du pays. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'immigration, le thème de l'immigration demeure manifestement un sujet tabou.