HOMMES & MIGRATIONS

UNE AUTRE ALLEMAGNE

MIGRATIONS ET SOCIÉTÉ MULTICULTURELLE EN RFA :
Klaus Bade – Jochen Blaschke – Franz Bumeder – Daniel Cohn-Bendit – Liselotte Funcke – Birgit Harprath – Lutz Hoffmann – Karin Hopfmann – Suzanne Krause – Nora Räthzel – Joseph Rovan – Zafer Senocak – Hiltrud Stöcker-Zafari – Cornelia Wilß

À PROPOS DE MAASTRICHT un entretien avec Patrick Weil

MONTRÉAL, LA FRANCISATION COMME OUTIL D'INTÉGRATION par Altay et Ural Manço et Nathalie Loutz

VOYAGE AU PAYS DE L'ENTRE-DEUX par Zerdalia Dahoun

DU DROIT AU LOGEMENT À LA RECHERCHE DE LA DIVERSITÉ par Jean-Claude Toubon

N° 1151-1152 Février-Mars 1992 70 F.

UN SIÈCLE DE MIGRATIONS

par Klaus J. BADE

Université d'Osnabrück. Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien – IMIS.

En un siècle, l'Allemagne est passée du statut de pays d'émigration à celui d'"importateur de main-d'œuvre". Sans jamais reconnaître officiellement, ni même percevoir, qu'elle était devenue une terre d'immigration, la RFA a pourtant accueilli des millions d'immigrés aux situations bien différentes : depuis les "personnes déplacées" (Umsiedler), les réfugiés d'origine allemande dans l'immédiat après-guerre, jusqu'aux demandeurs d'asile des années 80-90, en passant par les "travailleurs invités" (Gastarbeiter) turcs, italiens ou yougoslaves des années 50-60.

Le thème de la migration est d'actualité dans le débat public en Allemagne unifiée. Derrière lui se cache la crainte d'une pression croissante des migrations en provenance de l'est de l'Europe et du tiers monde : des visions apocalyptiques d'une "forteresse Europe" assaillie par de nouvelles grandes invasions se propagent. Des cellules politiques de crise se réunissent, une conférence d'experts scientifiques chasse l'autre et des personnalités universitaires se métamorphosent en "experts en migration" ; ceux-ci se sont multipliés depuis peu comme *surfers* par bon vent. Des spécialistes des phénomènes migratoires, tels des correspondants de guerre sur le front démographique, contribuent, par l'intermédiaire des médias, au maintien de la tension et guettent le rejet du monstre destructeur *Homo Migrans* que l'on s'attend à voir emprunter les directions est-ouest et sud-nord.

Le résultat de cette vision de cauchemar est d'engendrer, de surcroît, une mentalité de refus et de repli sur soi qui tend à considérer l'inaction à l'intérieur des frontières comme une position de repos, et les mouvements hors de celles-ci comme un danger. Or, historiquement les Allemands devraient posséder une grande expérience en ce domaine, car leur histoire a subi l'influence de flux migratoires les plus divers, ceux d'Allemands vers l'étranger ou d'étrangers vers l'Allemagne, abstraction faite des mouvements de fuite ou des migrations forcées que les Allemands ont provoqués eux-mêmes, de part et d'autre de leurs frontières, en particulier au cours du XXe siècle.

De l'émigration outre-mer à l'immigration continentale

Des millions d'Allemands ont participé au processus d'émigration et d'immigration au cours des XVIIIe et XIXe siècles : depuis le début du XIXe siècle, les Etats-Unis ont accueilli à eux seuls environ huit millions d'Allemands. Cependant, au cours de la période 1880-1980, les mouvements de population et la nature des problèmes qui y sont liés se sont complètement inversés : l'Allemagne, pays d'émigration classique au XIXe siècle, s'est progressivement transformée en un pays d'immigration d'un type nouveau.

Au début des années 1890, la fin de cent ans d'émigration massive transatlantique marqua une première étape de cette évolution. Pour réduire à sa plus simple expression un contexte compliqué, on peut dire que la disproportion entre la croissance de la population et celle de l'offre d'emploi constituait jusque-là le facteur socio-économique le plus important de l'émigration massive outre-mer : trop de personnes et trop peu de travail. Cela changea radicalement à la fin du XIXe siècle, notamment au cours des deux décennies précédant la Première Guerre mondiale. Avec la formidable croissance économique, l'offre de travail s'est accrue dans le pays d'émigration. Résultat : l'émigration outre-mer se convertit en un énorme exode rural.

Qui plus est, au cours de la forte croissance économique avant la Première Guerre mondiale, l'excédent traditionnel de main-d'œuvre, qui avait été à un moment le facteur le plus important de l'émigration

outre-mer, se transforma justement en son contraire, en un manque croissant de main-d'œuvre.

Ce fut la trame de fond de l'immigration en rapide expansion du début des années 1890 ; cet apport de travailleurs étrangers se transforma bientôt en un mouvement de masse. Si dans la dernière "vague d'émigration" du XIXe siècle (1880-1893), à peine 1,8 million d'Allemands émigraient encore aux seuls Etats-Unis, à la veille de la Première Guerre mondiale, il y avait finalement en Allemagne une main-d'oeuvre étrangère d'environ 1,2 million de personnes. Ce brusque retournement de l'émigration massive outre-mer en une immigration continentale de masse, en l'espace de seulement deux décennies, marqua une deuxième étape dans le changement à long terme des problèmes d'émigration et d'immigration.

Dans l'Allemagne impériale d'avant la Première Guerre mondiale, ce changement ne signifiait cependant pas la transformation d'un pays d'émigration en un pays d'immigration : l'Allemagne restait, mais dans une bien moindre mesure, un pays d'émigration. Et elle ne se transforma pas en un véritable pays d'immigration, mais devint seulement le deuxième *"pays importateur de travailleurs"* (F. Ferenczi) du monde après les Etats-Unis.

Des contrats de travail à durée déterminée contribuaient à ce changement, en particulier pour le groupe le plus important qui provenait des pays de l'Est : les "travailleurs migrants étrangers" (*Ausländische Wanderarbeiter*). Cela valait surtout pour la Prusse, où presque 80 % de la main-d'œuvre étrangère était embauchée et où on considérait la main-d'œuvre polonaise, principalement originaire de Russie (centre de la Pologne) mais aussi de l'Empire austro-hongrois (Galicie), comme un risque d'insécurité politique difficilement calculable, et ce pour deux raisons.

D'une part, on avait le souci d'assurer la sécurité de la frontière orientale, le rêve d'une nouvelle résurrection d'un Etat national polonais n'ayant pu être extirpé malgré toutes les répressions politiques en Prusse comme en Russie.

D'autre part, il s'agissait de "germaniser" la région frontalière prusso-polonaise à l'Est mais aussi les "Polonais de la Ruhr" originaires de l'Est de la Prusse, qui ne devaient pas être renforcés par une main-d'œuvre polonaise provenant de l'étranger.

Durant la république de Weimar, la politique de sécurité prussienne antipolonaise fut modifiée par celle du marché du travail. L'emploi des étrangers fut alors réduit officiellement à la fonction d'un amortisseur de crise du marché du travail : *"l'obligation de l'autorisation"* ne permettait aux employeurs d'embaucher des étrangers que si les bureaux d'emploi nouvellement institués avaient certifié qu'aucune main-d'œuvre nationale n'était disponible pour les emplois en question. L'emploi des étrangers diminua fortement, à l'époque du chômage massif, lors de la crise économique mondiale à la fin de la république de Weimar.

Dans l'Allemagne nationale-socialiste, l'emploi des étrangers demeura faible de 1933 à 1939, malgré le manque de main-d'œuvre de nouveau croissant à partir du milieu des années 30, qui finalement culmina en 1938, puis fluctua – contrairement au chiffre extrêmement élevé à la veille de la Première Guerre mondiale – entre 300 000 et 500 000. Cela était lié aux efforts autarciques du parti national-socialiste, et au fait que la réglementation des changes rendait difficile le transfert des salaires à l'étranger. Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'emploi des étrangers aboutit à "l'opération étrangers" (*Ausländer-Einsatz*), c'est-à-dire à la déportation et au travail forcé pour des millions de "travailleurs étrangers" (*Fremdarbeiter*), originaires notamment de Pologne et d'URSS. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, les anciens "travailleurs étrangers" constituaient la plus grande partie des quelque 12 millions de "personnes déplacées" (*Displaced Persons*).

Après la Seconde Guerre mondiale

L'émigration outre-mer demeura encore relativement élevée jusqu'au milieu des années 50, et elle comprit un grand nombre de personnes déplacées et de réfugiés allemands. Elle diminua continuellement à partir du milieu des années 50, et la transformation à long terme d'un pays d'émigration en un pays d'immigration d'un type nouveau devint alors de plus en plus claire. Il faut distinguer à cet égard trois grands processus d'intégration et d'immigration depuis la Seconde Guerre mondiale : l'intégration de personnes déplacées et de réfugiés, puis la transformation de la "question des travailleurs invités" (*Gastarbeiterfrage*) en un problème d'immigration et, enfin, la nouvelle situation de l'immigration dans l'Allemagne unifiée.

1945-1955 : les personnes déplacées

Le premier processus découle de l'intégration de personnes déplacées et de réfugiés d'origine allemande dans l'Allemagne de l'Ouest d'après-guerre et dans la République fédérale d'Allemagne, mais aussi dans la zone d'occupation soviétique en République démocratique allemande où on appelait ce groupe "personnes déplacées" (*Umsiedler*). Rétrospectivement, "l'intégration" de personnes déplacées et de réfugiés en Allemagne, de l'Ouest est volontiers considérée comme réglée au milieu des années 50. Cela est vrai et faux à la fois : c'est vrai du point de vue de l'intégration économique et en partie de l'intégration sociale, bien qu'en ce domaine il restât encore beaucoup de problèmes à surmonter au milieu des années 50. C'est faux du point de vue des problèmes d'identité et de menta-

STIEBING/ZENIT

Demandeur d'asile iranien à Berlin en août 1986

lité. A cet égard, "l'intégration" présentait pour beaucoup les traits d'un processus d'immigration régulier à l'intérieur de la même nation.

1955-1973 : les accords internationaux pour l'embauche des "Gastarbeiter"

Beaucoup de personnes déplacées et de réfugiés étaient encore des étrangers dans leur nouvelle patrie à l'Ouest, lorsque l'accord germano-italien de 1955 mit en œuvre l'organisation officielle de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère dans le marché du travail de la République fédérale. D'autres accords d'embauche suivirent en 1960 avec l'Espagne et la Grèce, en 1961 avec la Turquie, en 1964 avec le Portugal, en 1965 avec la Tunisie et le Maroc et, enfin, en 1968 avec la Yougoslavie : seuls ceux conclus avec la Tunisie et le Maroc restèrent comparativement insignifiants. Cette série d'accords correspondait à un net changement dans la composition nationale de la population étrangère en République fédérale : si au début la main-d'œuvre provenait surtout d'Italie et de Grèce, en décembre 1988, par exemple, les Turcs prédominaient nettement (1 523 678, soit 33,9 %), suivis de loin par les Yougoslaves (579 073, soit 12,9 %), les Italiens (508 656, soit 11,3 %) et les Grecs (274 793, soit 6,1 %).

La main-d'œuvre officiellement embauchée depuis le milieu des années 50 sur la base d'accords bilatéraux fut appelée "travailleurs invités" (*Gastarbeiter*) par opposition aux "travailleurs migrants étrangers" (*ausländische Wanderarbeiter*) de l'Allemagne impériale et de la république de Weimar, et à la limitation délibérée des "travailleurs étrangers"(*Fremdarbeiter*) en Allemagne nationale-socialiste. Ce terme vient de la langue courante et ne fut jamais officiellement utilisé ni même homologué. La désignation officielle correspondante était et demeura plutôt "employés étrangers" (*ausländische Arbeitnehmer*) ou encore "employés originaires des pays d'embauche" (*Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern*).

Bien qu'il n'existât ni définition officielle du terme "travailleurs invités" (*Gastarbeiter*) dans les années 50 et 60, ni concepts durables d'une "politique de travailleurs invités" (*Gastarbeiterpolitik*) prenant en compte les conséquences sociales entraînées par de plus longs séjours, le terme "travailleurs invités" donnait cependant l'impression qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène permanent, car seul est invité (*Gast*) celui qui ne reste pas longtemps. Toutefois, il était dans l'intérêt même des employeurs allemands que la main-d'œuvre étrangère effectuât de longs séjours, car un changement trop fréquent de personnel impliquait des périodes d'adaptation coûteuses et toujours renouvelées.

Personnes déplacées et "Gastarbeiter" de l'immigration à l'intégration

Le deuxième grand processus d'intégration dans la République fédérale commença avec l'allongement de la durée des séjours des "travailleurs invités". Par le biais de la "question des travailleurs invités" des années 60, il aboutit au véritable problème de l'immigration, dont l'existence est démentie en vain depuis la fin des années 70 (La République fédérale n'est pas un pays d'immigration !).

La "période des travailleurs invités" (*Gastarbeiterperiode*) se termina définitivement en 1973 avec "l'arrêt de l'embauche" pendant la crise économique mondiale. Depuis lors, les travailleurs étrangers qui ne voulaient pas vivre longtemps séparés de leur famille restée dans le pays d'origine se trouvaient devant un dilemme : soit retourner dans leur pays d'origine après un certain temps, soit faire venir leur famille en Allemagne fédérale. Car, à partir de 1973, un retour volontaire au pays d'origine pouvait devenir de fait un retour définitif. Beaucoup se décidèrent à faire venir leur famille. En fin de compte, on assiste à un paradoxe social, pour ne pas dire à une situation schizoïde : aujourd'hui, la majorité de la population étrangère, qui provient de l'ancienne "population de travailleurs invités" et comprend déjà

trois générations, vit en République fédérale dans une situation d'immigration, alors que la République fédérale nie toujours être un pays d'immigration.

Il existait des rapports économiques et sociaux entre l'intégration de personnes déplacées et de réfugiés, celle de la main-d'œuvre étrangère et celle de leurs familles. C'était le cas par exemple de la formation d'une couche sociale inférieure, constituée par la population des travailleurs étrangers, suite à leur emploi aux qualifications et aux salaires les plus bas sur le marché du travail. Les personnes déplacées et les réfugiés ont eux aussi tiré un certain profit de cet ordre des choses. Car en arrivant sur le marché du travail, ils étaient prêts à se déqualifier, à se dégrader, à se déclasser socialement, jusqu'à ce qu'on parle d'*"homo barackensis"* et qu'on qualifie ces personnes déplacées de *"nouveau prolétariat ou cinquième état"* (*Neues Proletariat oder fünfter Stand*).

De telles conséquences existaient même en matière de logement et d'habitation : dans les années 50 et 60, des "travailleurs invités" emménageaient parfois dans des camps de baraquements dans lesquels avaient habité auparavant des personnes déplacées et des réfugiés et qui, dans certains cas particuliers, avaient été des "camps de travail pour étrangers" (*Fremdarbeiterlager*) à l'époque nationale-socialiste. En 1955, année de l'accord d'embauche germano-italien, environ 185 000 personnes déplacées et réfugiés vivaient encore dans des camps. Aujourd'hui, en revanche, les familles étrangères habitent souvent dans les grandes villes qui emploient beaucoup d'étrangers, dans des appartements bon marché maintenant délabrés qui s'appelaient autrefois des *"blocks de réfugiés"* (*Flüchtlingsblocks*).

Dans la seconde moitié des années 70, la population d'étrangers était devenue depuis longtemps un élément stable et durable de la société ouest-allemande, comme le prouvent clairement diverses études réalisées au début des années 80.

La situation actuelle de l'immigration

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, environ 15 millions de réfugiés et de personnes déplacées, d'émigrés et de personnes expulsées sont venus en Allemagne occidentale d'après-guerre et en République fédérale. Cet afflux de "nouveaux citoyens" (*Neubürger*) correspondait à plus d'un quart de la population ouest-allemande à la veille de la réunification. Si on y ajoute également environ 4,6 millions de personnes comptabilisées en tant que population étrangère, on peut considérer que l'équivalent de presque un tiers des habitants de l'Allemagne de l'Ouest y sont venus depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans cette seconde moitié du XXe siècle, Israël excepté, il n'existe pas au monde parmi les Etats industrialisés, mais également parmi les pays d'immigration classique outre-mer, d'autres pays ayant connu un afflux d'une ampleur comparable.

Aujourd'hui, l'Allemagne unifiée se trouve confrontée à une nouvelle situation d'immigration qui se distingue nettement des deux grands processus d'intégration précédents. Le premier comprenait l'intégration de réfugiés et de personnes déplacées, le second la transformation de la "question des travailleurs invités" (*Gastarbeiterfrage*) en problème d'immigration.

15 millions de réfugiés d'origine allemande, puis 4,6 millions d'étrangers sont venus en RFA depuis 1945, soit un tiers de la population résidant en Allemagne !

La nouvelle situation de l'immigration est plus complexe et plus embrouillée que les deux précédents processus d'intégration. Elle comprend avant tout **cinq catégories de problèmes** qui se recoupent en partie de façon frappante :

1. la situation d'immigration dans laquelle vit la plus grande partie de la population étrangère, qui englobe aujourd'hui déjà trois générations et qui provient de l'ancienne "population de travailleurs invités" habitant en République fédérale d'Allemagne : des étrangers de droit, des immigrés de fait, et selon l'opinion de chacun, soit des étrangers locaux, soit des nationaux étrangers, soit des Allemands possédant un passeport étranger ;

2. les problèmes spécifiques aux réfugiés étrangers qui vivent en République fédérale en tant que demandeurs d'asile, candidats reconnus au droit d'asile ou réfugiés dont la demande a été rejetée juridiquement mais qui sont tout de même tolérés de fait, sans parler d'un grand nombre d'immigrés clandestins sans aucune protection ;

3. les problèmes d'intégration des nouveaux immigrés d'Europe de l'Est de souche allemande (*deutschstämmige Aussiedler*) qui se comptent par centaines de milliers annuellement depuis 1988-1989, et dont un certain nombre se trouve dans une situation particulièrement difficile en raison de problèmes linguistiques. Cela montre bien qu'il existe également des immigrés titulaires de passeports allemands ;

4. en perte d'importance, mais toujours existants, les problèmes d'identité des immigrés de l'ex-République démocratique allemande (*Übersiedler*), qui n'ont fait que quitter l'Allemagne pour l'Allemagne. Apparemment familiarisés avec l'univers télévisuel

Polonais à Berlin "Ouest" le 2 octobre 1990, veille de l'unification

du golf, de la vidéo et de Marlboro, ils ont vécu un choc culturel germano-allemand : ils ont appris combien était grand en réalité l'écart entre l'économie, la société et la politique, et aussi entre les valeurs et les mentalités collectives de l'Est et de l'Ouest ;

5. enfin, depuis l'unification allemande en 1990, les conditions de vie des personnes en Allemagne de l'Est, qui ont fini par devenir des étrangers dans leur propre pays, à cause de la transformation unilatérale par l'Ouest de l'économie, de la société et de la culture politique. Il s'agit là d'une situation unique dans l'histoire des sociétés industrielles occidentales, que l'on pourrait peut-être définir comme une situation d'immigration implantée de l'extérieur, sans entraîner le déplacement des personnes concernées. De nombreuses personnes d'Allemagne de l'Est doivent trouver le juste milieu entre adaptation et aliénation, en raison des changements politiques et économiques subis par leur environnement. Les gros efforts que cela implique ont amoindri la capacité des personnes, ainsi rendues étrangères, à accepter d'autres étrangers venus de l'extérieur (par exemple des demandeurs d'asile). Cela a multiplié les attitudes de refus, ce qui aboutit finalement à des excès donnant l'impression de préludes à des pogroms.

Peur de l'étranger et absence de politique de l'immigration

La xénophobie est devenue un danger social de premier ordre, non seulement à l'Est, mais aussi à l'Ouest de l'Allemagne. Elle n'est ni "fasciste" ni spécifiquement allemande. Elle existe également dans d'autres pays européens confrontés à des problèmes similaires. Mais le monde voit dans cette nouvelle xénophobie la renaissance de l'"Allemand haineux", car elle rappelle une histoire qui fait apparaître la brutalité actuelle envers les minorités sans défense plus épouvantable encore.

La frustration est devenue agression. Cependant, la peur sociale, l'impuissance et la vaine fureur ressenties devant des faits incorrectement analysés ont également un rapport avec le passif "historique" résultant de la politique de l'Allemagne fédérale. Les théoriciens et les praticiens de l'insertion des étrangers, les responsables en charge des étrangers et leur administration, les Eglises et les associations d'aide, les syndicats et les comités d'initiatives locales les plus diverses ont à plusieurs reprises instamment mis en garde, tout récemment encore, contre les suites dangereuses d'un non-engagement politique et contre les attitudes de refus incluses dans la politique suivie par le passé en matière de migration, d'intégration et de minorités.

Ils ont également montré, tout aussi vainement, à quoi pouvait mener le manque de clarté et de prévoyance (qualités si recherchées par ailleurs) dans le domaine des tensions sociales : soit à se réfugier dans des interprétations délirantes, soit à terroriser les victimes de cette incapacité à maîtriser la situation, soit, enfin, à offrir de nouvelles opportunités aux tenants de théories simplistes lors des affrontements électoraux.

Au lieu d'élaborer enfin des concepts généraux pour lesquels il existe suffisamment de propositions, d'informer de façon à solliciter la compréhension et de prendre le citoyen tel qu'il est avec sa peur économique et sociale, on a tenté en vain pendant beaucoup trop longtemps de conjurer le spectre de l'immigration par le démenti : *"La République fédérale n'est pas un pays d'immigration !"*.

Les solutions ne sont pas toutes européennes

Aujourd'hui encore en Allemagne, il manque des règles claires dans le cadre d'une législation et d'une politique relatives à l'immigration. L'argument fréquemment avancé dans le débat politique actuel en République fédérale, selon lequel la législation et la politique en matière d'immigration ne pourraient être déterminées qu'au niveau européen, présente les traits caractéristiques d'une fuite de la responsabilité nationale au profit d'une responsabilité européenne, ce qui permet à l'Allemagne de masquer ses propres lacunes dans ce domaine.

D'autres Etats européens, dont certains ont dû faire face aux questions de l'immigration et de l'intégration dans une bien moindre mesure, ont depuis longtemps créé les conditions politiques, juridiques et institutionnelles de grande portée nécessaires à l'organisation de la migration, de l'intégration et des minorités. Ce qui a été négligé en Allemagne pendant à peu près une décennie ne peut être délégué à l'Europe : celle-ci ne saurait être organisée seulement "d'en haut", mais doit l'être également "d'en bas", au niveau national. Plus on déléguera à l'Europe la solution de problèmes non surmontés ou négligés au niveau national, plus difficile sera sa naissance.

●

Traduit de l'allemand par ISM-TI.