



GLOBAL CENTRE FOR PLURALISM CENTRE MONDIAL DU PLURALISME

Citoyenneté, nationalité et immigration en Allemagne

Avril 2017

La réunification de l'Allemagne en 1990 a réglé une question sur l'identité allemande. Les Allemands ethniques, divisés en 1949 par la partition du pays en Allemagne de l'Est et de l'Ouest, deviendraient tous des citoyens d'une seule République fédérale d'Allemagne. Toutefois un des enjeux non résolus fut le statut de la deuxième et de la troisième génération sans l'ethnicité allemande née dans le pays et dont les parents ou grands-parents ont été invités en Allemagne à titre de « travailleurs invités » dans les années 1960 et 1970 pour l'aider à réaliser le « miracle économique » d'après 1945. Bien que cette migration de travail a pris fin en 1973, la place de ces nouveaux Allemands, dont la majorité est d'origine turque et de religion musulmane, est demeurée contestée. Cinq ans après la fameuse déclaration que la chancelière Angela Merkel a faite en 2010, disant que le multiculturalisme avait « totalement échoué », en 2015-16, l'afflux de demandeurs d'asile d'en dehors de l'Union européenne n'a fait qu'alimenter ces débats continus au sujet de l'identité nationale allemande.

Pendant des générations, le principe du *jus sanguinis* était la principale voie à la citoyenneté en Allemagne. Les personnes nées de parents allemands, tant dans le pays qu'en dehors de celui-ci, pouvaient revendiquer la citoyenneté allemande. Pour les autres, la naturalisation était difficile à obtenir. En Allemagne de l'Ouest après 1945, le concept du *jus sanguinis* a également servi comme garantie des droits de la citoyenneté des Allemands vivant en Allemagne de l'Est. Avec la réunification, le principe est devenu de moins en moins essentiel, permettant aux gens de tourner leur attention vers la réalité de l'immigration dans le processus souvent difficile de l'intégration et de la reconstruction nationale.

Le changement de gouvernement en 1998 a ouvert la voie à une réforme de la Loi sur la citoyenneté en 2000. Le principe du *jus soli* a été introduit dans la loi, signifiant que les enfants nés dans des familles d'immigrants pouvaient obtenir la citoyenneté allemande. Depuis, le processus d'intégration n'a pas été sans heurts. L'opposition aux nouveaux

Témoigner du changement dans les sociétés diversifiées est une nouvelle série de publications du **Centre mondial du pluralisme**. Couvrant six régions du monde, chaque « cas de changement » examine une période durant laquelle un pays a modifié son approche envers la diversité, soit développant, soit en sapant les fondements de la citoyenneté inclusive. L'objectif de la série – laquelle présente également des aperçus thématiques d'éminents universitaires – est de favoriser la compréhension globale des sources d'inclusion et d'exclusion dans les sociétés diversifiées ainsi que des chemins vers le pluralisme.

Allemands possédant une double nationalité — la nationalité allemande et celle du pays d'origine de leur famille d'immigrants — découle d'une méfiance généralisée envers les loyautés partagées et de craintes en ce qui concerne la sécurité. Malgré une certaine reconnaissance officielle de l'islam en tant « qu'autre religion », une importante opposition politique demeure en ce qui a trait à l'accommodement de la diversité religieuse, qu'il s'agisse du port du *hijab* ou de la reconnaissance des institutions islamiques et leur participation en tant que bénéficiaires et prestataires de services de l'État providence. Cette intolérance reflète en partie des peurs des conservateurs de perdre la culture traditionnelle allemande, mais elle est également présente chez les libéraux, qui craignent qu'accommoder l'islam menace les valeurs cosmopolites — un phénomène d'intolérance libérale qui prend de l'ampleur à travers l'Europe.

Aujourd'hui, une tension constante existe entre les Allemands qui définissent « l'intégration » comme l'adhésion à des normes strictes de la culture et du comportement et ceux qui promeuvent une compréhension plus flexible de la nationalité et de la citoyenneté. En commandant ce cas de changement, le **Centre mondial du pluralisme** cherchait à comprendre quels sont les catalyseurs d'un plus grand pluralisme et les sources de résistance depuis la réunification de l'Allemagne en 1990. Quelle a été la conversation publique — entre les conservateurs et les libéraux — alors que l'accès à la citoyenneté s'est accru et que le nombre d'immigrants et de réfugiés a augmenté?

EXPOSÉ DES FAITS

L'expérience allemande de l'immigration et de l'intégration depuis la réunification diffère à bien des égards de celles des décennies qui ont suivi 1945. Dans les années 1950 et 1960, l'afflux de « travailleurs invités » — initialement de l'Europe du Sud, mais après 1961, principalement de la Turquie — a contribué à rebâtir l'économie et créer le miracle économique allemand. À l'époque, les effets sociodémographiques de cette migration ont à peine été reconnus dans la loi ou le discours public. La représentation selon laquelle l'Allemagne « n'était pas un pays d'immigration » était généralisée, exposant l'incapacité d'admettre que ses résidents étaient de plus en plus diversifiés en ce qui a trait à la religion, la culture et les origines nationales.

Une loi à l'égard des étrangers réglementait la présence des non-citoyens, incluant ceux qui vivaient dans le pays depuis des décennies. La citoyenneté demeurait inaccessible à leurs enfants et petits-enfants nés en Allemagne. Ces restrictions ont existé même lorsque les gouvernements successifs de l'Allemagne de l'Ouest ont tenté de rétablir les normes libérales du pays et de se joindre au courant libéral démocratique international.

La perspective de grands changements dans l'approche de l'Allemagne envers la citoyenneté et l'immigration semblait lointaine tout au long des années 1980 et 1990. Le principe du *jus soli* — selon lequel ceux qui sont nés en Allemagne pourraient automatiquement devenir des citoyens à part entière indépendamment des origines nationales de leurs parents — a contredit la pratique allemande bien établie qui amalgame la

citoyenneté et la nationalité. Perçus comme des ressortissants d'autres pays, avec des histoires, des langues, des religions et des compositions ethniques différentes, les Turques et les autres migrants et leur progéniture étaient considérés comme des étrangers par une majorité d'Allemands. En tant que tels, on pensait qu'ils devaient être plus préoccupés par la politique de leur pays d'origine que par celle de leur nouveau pays de résidence.

En commandant ce cas de changement, le Centre cherchait à comprendre quels sont les catalyseurs d'un plus grand pluralisme et les sources de résistance depuis la réunification de l'Allemagne en 1990. Quelle a été la conversation publique — entre les conservateurs et les libéraux — alors que l'accès à la citoyenneté s'est accru et que le nombre d'immigrants et de réfugiés a augmenté?

Dans ce contexte, depuis la réunification de l'Allemagne, la transformation des politiques et des pratiques en matière de citoyenneté est profonde et démontre que même les perceptions généralisées et les paradigmes politiques établis peuvent être contestés et révisés. En 2000, le principe du *jus soli* a été ajouté à la Loi sur la citoyenneté. En 2005, la Loi à l'égard des étrangers a été remplacée par la Loi sur l'immigration. D'autres changements de politiques importants ont modifié les objectifs de l'État en matière de gestion de la diversité, notamment le nouveau cadre juridique contre

la discrimination et une nouvelle orientation envers l'intégration des immigrants (souvent considérés comme des « nouveaux Allemands ») dans les institutions de l'État providence et sur le marché du travail. L'Allemagne cherche à favoriser l'immigration pour attirer des travailleurs compétents et contrer les effets d'une population vieillissante. Dans l'ensemble, la vague de réfugiés de 2015-16 et la clémence relative avec laquelle les nouveaux-arrivants ont initialement été traités semblent souligner une tendance plus inclusive dans la culture politique et le droit allemands.

Néanmoins, il est également évident que la société allemande n'embrasse pas pleinement le pluralisme. Des contradictions et des contestations persistent. Malgré un nouvel accent sur les liens civiques comme facteurs d'appartenance (plutôt que le partage de traits ethnoculturels), les conceptions inclusives de l'identité nationale allemande qui font de la place aux pratiques culturelles et religieuses inhabituelles ne se développent que lentement. « L'intégration » est souvent utilisée comme synonyme d'assimilation culturelle. Le sondage d'opinion publique Eurobaromètre révèle que l'immigration suscite plus d'anxiété en Allemagne maintenant qu'à tout autre moment dans les dix dernières années. Une désillusion face aux politiques du gouvernement et un durcissement des attitudes ont engendré des actions punitives contre les nouveaux-arrivants, incluant des manifestations de droite et même néonazies contre l'immigration et l'islam. L'augmentation de la polarisation sociale, notamment entre les anciens territoires Est et Ouest de l'Allemagne, façonne le débat politique sur l'immigration, l'intégration et le récent afflux de réfugiés.

Dans l'ensemble, le progrès vers le pluralisme est encore inégal et incomplet en Allemagne, malgré les gains indéniables qui ont été réalisés. Bien que la citoyenneté allemande soit maintenant accessible aux immigrants et à leur progéniture et que la naturalisation soit plus facile à obtenir, la question de la double citoyenneté provoque encore un malaise considérable. Des efforts pour accorder ce droit à des ressortissants des pays autres que les pays membres de l'Union européenne rencontrent toujours une très forte résistance publique et politique en raison des peurs pour la sécurité que suscitent les loyautés partagées.

Depuis la réunification de l'Allemagne, la transformation des politiques et des pratiques en matière de citoyenneté est profonde et démontre que même les perceptions généralisées et les paradigmes politiques établis peuvent être contestés et révisés. Néanmoins, il est également évident que la société allemande n'embrasse pas pleinement le pluralisme.

Semblablement, le modèle établi en matière de relations entre l'Église et l'État en Allemagne offre peu d'occasions aux religions non chrétiennes de participer dans les importants établissements corporatistes de délibération et à la prestation des services publics. Des tentatives pour assouplir ces dispositions pour les organisations musulmanes ont été faites dans certains États d'Allemagne, mais pas dans tous. Parallèlement, les droits

individuels ont parfois été interprétés de façon à ce qu'il soit difficile pour les citoyens musulmans d'exercer leurs droits et les efforts pour contester les restrictions — comme le récent jugement de la Cour constitutionnelle fédérale ayant révoqué l'interdiction pour les enseignantes de porter le voile — se heurtent souvent à des résistances.

Depuis quelques années, la notion d'une « culture d'accueil » est souvent évoquée en Allemagne. La phrase exprime l'idée de l'hospitalité cosmopolite qui est maintenant à la base de nombreuses politiques et du discours officiel. Mais cette idée — celle de l'Allemagne en tant que société pluraliste qui reconnaît et respecte les différences humaines — n'a pas encore changé le discours sur les communautés d'immigrants selon lequel elles sont peu productives et représentent une menace criminelle à la sécurité. Une nouvelle attitude accueillante à l'égard des immigrants qualifiés contraste avec l'évaluation négative des migrants et réfugiés non qualifiés et doute de l'utilité des « immigrants » résidents à long terme. Les progrès réalisés depuis le début des années 1990 démontrent qu'il est possible de changer les croyances de longue date et les normes culturelles afin de mieux accommoder la diversité. Pour que l'Allemagne persiste sur ce nouveau chemin vers le pluralisme, la société civile et l'État devront faire des efforts continuels pour contrer la présence accrue des nationalistes de droite et des mouvements islamophobes.

À TRAVERS L'OPTIQUE DU PLURALISME

Sources d'inclusion et d'exclusion

Le Centre mondial du pluralisme a demandé à chaque auteur de la série de Cas de changement de réfléchir aux sources d'inclusion et d'exclusion à travers l'Optique du pluralisme en se servant des « moteurs du pluralisme » élaborés par le Centre. Quelques faits saillants du cas complet de l'Allemagne sont présentés ci-dessous :

Moyens de subsistance et bien-être

- Des préjugés négatifs sur les immigrants, combinés à de réelles inégalités entre Allemands « de souche » et les personnes issues d'immigration, rendent les immigrants et les réfugiés vulnérables aux accusations de trop grande dépendance à l'État providence.
- Ces inégalités horizontales découlent en partie de faibles niveaux de scolarité, même chez les enfants nés en Allemagne et dont les parents sont des immigrants, et ce en partie parce qu'ils n'ont pas accès aux mêmes occasions en matière d'éducation.

Droit, politique et reconnaissance

- L'Allemagne a fait un premier pas crucial vers le pluralisme par le biais de ses réformes sur la citoyenneté, lesquelles reconnaissent les minorités comme des membres de la communauté civique et élargissent les termes de l'appartenance.
- Néanmoins, l'incertitude persiste quant aux exigences que doivent remplir les immigrants afin d'être acceptés et l'intégration est souvent

confondue à l'assimilation.

- Le statut inégal des associations de minorités au sein de l'État corporatiste et l'équation entre les associations musulmanes et les préoccupations en matière de sécurité révèlent les limites actuelles de la réforme sur la citoyenneté.
- L'État a un rôle à jouer dans la révision des symboles de l'identité nationale et dans la promotion des acceptions courantes de la différence au sein de la citoyenneté, même si les pratiques de l'État peuvent être inégales.

Citoyens, société civile et identité

- La résistance aux interprétations civiques de l'identité nationale rend les nouveaux Allemands vulnérables aux mobilisations de mouvements de droite et néonazis contre les communautés d'immigrants, en particulier les musulmans.
- Même si la société allemande a trouvé de nouvelles façons de se mobiliser pour accommoder l'afflux de réfugiés en 2015-16, les principales mobilisations en réponse à la diversité proviennent de personnes qui s'opposent au changement.
- En même temps, les organisations créées par les nouveaux arrivants et les générations subséquentes n'ont pas été passives. Elles ont fait des revendications pour un plus grand pluralisme dans les espaces institutionnels et sociaux disponibles.

CONCLUSION

La récente expérience allemande du pluralisme en est une de changement et de contestation. D'une part, la reconnaissance juridique et symbolique de la diversité dans l'identité nationale s'est grandement accrue; des politiques existent maintenant pour promouvoir l'intégration et les pratiques d'inclusion institutionnelle des nouvelles communautés; et des exemples d'acceptation de la différence surviennent dans des situations quotidiennes. D'autre part, l'intolérance prédomine toujours, découlant des populistes conservateurs et parfois libéraux qui, pour différentes raisons et à divers degrés, résistent aux politiques, aux pratiques et à l'acceptation de différences caractéristiques des sociétés pluralistes pour se tourner vers la mobilisation xénophobe. Une leçon clé de la transformation allemande est qu'il faut faire preuve de vigilance pour que les opposants au changement ne repoussent pas les démarches entreprises en faveur du pluralisme. Il existe également de la place pour accroître le pluralisme dans des situations empreintes de contradiction.

AUTEUR DU CAS

Jan Dobbernack est maître de conférences en sociologie politique à l'École de sciences sociales et politiques de l'Université de Lincoln au Royaume-Uni. Il a été titulaire d'une bourse Jean Monnet dans le domaine de la recherche sur le pluralisme culturel du Programme de gouvernance mondiale de l'Institut universitaire européen et a été chercheur universitaire au Centre de recherche sur l'ethnicité de l'Université de Bristol. Ses recherches portent sur les contestations politiques au sujet des populations post-immigrantes en Europe de l'Ouest.

Remerciements

Le Centre tient à souligner la collaboration de Will Kymlicka de l'Université Queen's, de Jane Jenson de l'Université de Montréal et des autres membres du groupe de recherche consultatif international. La série de Cas de changement a été élaborée avec le généreux soutien du Centre de recherches pour le développement international. Pour télécharger la version complète du cas de changement de l'Allemagne, veuillez visiter le pluralisme.ca.

Ce travail a été réalisé grâce à une subvention du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada.

Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles du CRDI ou de son conseil des gouverneurs.

Cette analyse a été mandatée par le Centre mondial du pluralisme pour engendrer un dialogue mondial sur les moteurs du pluralisme. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur.

Le Centre mondial du pluralisme est une organisation de savoir appliqué qui facilite le dialogue, l'analyse et l'échange sur les fondements des sociétés inclusives dans lesquelles les différences humaines sont respectées. Établi à Ottawa, le Centre est inspiré par l'exemple du pluralisme canadien, lequel démontre ce que les gouvernements et les citoyens peuvent réaliser lorsque la diversité humaine est appréciée et reconnue comme une des bases de la citoyenneté partagée. Visitez-nous au pluralisme.ca.