

Gestion de la diversité et politique municipale : le cas allemand

Depuis les années 1990, l'Allemagne connaît une diversification culturelle des flux de populations immigrées qui remet en question la politique précédente pratiquée à l'égard de la main-d'œuvre étrangère. Si la communauté turque reste comme auparavant le plus grand groupe d'étrangers, des immigrés du monde entier se font de plus en plus présents dans tous les secteurs de la vie urbaine. L'immigration est devenue culturellement diversifiée. Comment réagissent les villes face à cette « nouvelle immigration », quelle place la politique d'immigration nationale leur laisse-t-elle ? Il s'agit ici de présenter de quelle manière une politique locale se profile progressivement pour faire face à la diversification culturelle présente dans les villes allemandes. Pour pouvoir mesurer les possibilités de politique locale à partir d'exemples concrets, il est nécessaire de réinscrire ces villes dans un paysage politique changeant. Jusqu'à aujourd'hui, l'intégration sociale des immigrés en Allemagne a été principalement garantie par un État social généreux. Le modèle allemand d'intégration est clairement universaliste et, sur la base de la définition de droits sociaux applicables à tous, prend pour cible notamment les communautés immigrées qui doivent faire face à des taux de chômage élevés et à la précarité. Les réformes actuelles de l'État-providence, menées par le gouvernement de Gerhard Schröder, frappent donc plus durement ces communautés.

La question de la diversification ethnique de la société allemande est en relation étroite avec les phénomènes de migration internationale. Les particularités de l'immigration et de la politique d'immigration marquent aussi les politiques urbaines en fonction de la diversité culturelle des différentes villes. La première partie de ce chapitre permettra de décrire l'évolution de la politique d'immigration en Allemagne en explorant les cas de Hambourg, Francfort et Dresde. Cela nous permettra de faire ressortir les différents types de politiques mises en place pour gérer la

diversité ethnoculturelle. La thèse à la base de cette contribution est qu'il n'existe pas de modèle proprement allemand d'intégration, mais davantage des configurations locales. La présentation des différents exemples montrera qu'il existe des marges de manœuvre importantes pour prendre la mesure des défis posés par la diversité ethnique et culturelle.

LA SITUATION DES IMMIGRÉS EN ALLEMAGNE

Les grandes lignes de la politique nationale vis-à-vis de l'immigration en Allemagne n'ont pas changé depuis la création de la République fédérale. Jusqu'à ce jour, l'Allemagne ne se considère pas comme un pays d'immigration. Cette situation a été renforcée en 1973 par l'arrêt officiel du recrutement de main-d'œuvre étrangère. La crise du régime fordiste et le recours de plus en plus massif à l'innovation dans le procès de production ont engendré une hausse de la productivité des firmes et, par voie de conséquence, un besoin moins élevé en main-d'œuvre peu qualifiée. Ce processus explique en grande partie pourquoi l'Allemagne ne reconnaît pas l'existence effective du phénomène migratoire et n'envisage pas de solutions politiques pour mieux y répondre (Meier-Braun, 2002). En dépit de ce silence sur l'immigration, l'Allemagne a pourtant mis en place une politique d'intégration très intense. En comparaison avec d'autres États européens où l'intégration des étrangers comporte aussi une dimension culturelle importante, l'intégration allemande est surtout organisée dans le cadre de l'État-providence universaliste.

L'intégration politique a toujours été comprise comme un « couronnement » de l'intégration sociale et non comme une fin en soi (Heckmann, 2004). Si l'intégration sociale par l'État-providence est aussi particulièrement importante en Allemagne, c'est parce qu'il n'y existe aucune continuité culturelle et linguistique avec les grands groupes d'immigrants, en particulier avec les Turcs (à la différence de la France ou de la Grande-Bretagne où l'immigration est largement le fait de ressortissants des anciennes colonies). Si la part des étrangers parmi les chômeurs et les allocataires sociaux reste plus élevée que la moyenne allemande, cette précarité n'a pas entraîné jusqu'ici une ségrégation spatiale très affirmée, comme cela est le cas par contre dans d'autres États européens. Une sensibilité élevée par rapport au problème de la ségrégation sociale a conduit le gouvernement fédéral composé, depuis les élections de 1998, de sociaux démocrates et d'écologistes à élaborer des programmes particuliers comme celui intitulé la « ville sociale ».

À l'échelle européenne, l'Allemagne est le seul État à connaître encore une immigration massive. Depuis l'ouverture des frontières à l'Est après 1989, l'Allemagne est, de loin, le premier pays d'accueil en Europe. Les résultats

d'Eurostat indiquent que près de 10,5 millions de personnes sont venus vivre en Allemagne entre 1991 et 2000 (contre 3,4 millions en Grande-Bretagne). Seulement 1/3 est resté.

Du fait de ce flux, le gouvernement est donc face à une contradiction majeure qui tient à sa volonté de ne pas reconnaître politiquement l'importance du fait migratoire au motif inavoué que tout discours officiel sur la question ne ferait que renforcer la dynamique migratoire, voire l'encouragerait. Cette doctrine, désignée comme « politique de la dissuasion », a eu pour conséquence de durcir les conditions d'acceptation et le contrôle exercé sur les candidats à l'immigration. La législation sur l'asile politique s'est particulièrement durcie au cours des années 1990. Cette politique a pour objectif de réduire le taux d'immigration, et par là de fixer une limite aux droits garantis par l'asile politique. Les églises et des organisations des droits de la personne comme « Pro Asyl » ne partagent pas cette « politique de la dissuasion » même si, de fait, le nombre des demandeurs d'asile a diminué. À l'heure actuelle, on se demande si cela est dû aux nouvelles lois sur l'asile politique ou à l'absence de raisons justifiant l'exil politique (par exemple la fin de la guerre dans les Balkans). Si l'on se fie aux statistiques portant sur les personnes ayant demandé et obtenu le statut de réfugiés politiques et qui se sont installées durablement sur le territoire national, force est pour autant de constater que l'Allemagne a accueilli presque 3,5 millions d'individus (soit autant que la population totale de la ville de Berlin) au cours des dix dernières années.

La mise en place d'une politique fédérale d'immigration correspond à une préoccupation portée par les écologistes depuis de nombreuses années, avant même leur accession dans le gouvernement de coalition en 1998. Cette coalition « rouge-verte » a donc élaboré une politique que l'on peut qualifier de flexible dans la mesure où on s'est rapidement rendu compte qu'il fallait clarifier le statut du « citoyen allemand ». La définition d'une nationalité allemande était restée jusqu'alors un problème que les horreurs du national-socialisme empêchaient de traiter dans l'espace politique. Pour comprendre ce blocage socio-psychologique, il faut remonter à la définition de la citoyenneté allemande, définie à partir de l'époque de Guillaume II sur le principe *ius sanguinis*, du droit du sang (par opposition par exemple au droit du sol – *ius soli* – en France). Ce régime de citoyenneté ne donne ainsi pas le droit de vote à des personnes issues de l'immigration, même après plusieurs générations. De même, il n'admet pas que l'on puisse « appartenir » à deux pays différents. Dans cette logique, le fait de posséder une double nationalité n'est pas concevable. C'est pourquoi les immigrés turcs issus de la troisième génération ne sont toujours pas en mesure de demander la nationalité allemande, sous peine

de se défaire de leur nationalité turque. Les Turcs et les Kurdes qui migrent de manière cyclique entre l'Allemagne et la Turquie correspondent à l'archétype d'une communauté transnationale sur les plans économique, social, politique et culturel (Ostergaard-Nielsen, 2003). Cette situation contribue à alimenter la représentation simplifiée de quelques médias allemands qui stigmatisent ce mode de vie comme caractéristique d'une « société parallèle », dans laquelle les personnes migrantes « se retirent » dans leur milieu ethnique, contribuant ainsi elles-mêmes à leur propre ségrégation. Bien que les effets du développement de ces communautés transnationales sur l'intégration inter-ethnique ne soient pas connus, cette représentation pessimiste n'est pas cependant prouvée scientifiquement (Salentin, 2004).

S'il est restrictif par rapport à cette communauté turque et à d'autres, le « droit du sang » est par contre très favorable aux populations considérées comme appartenant à la communauté nationale mais que l'Après Guerre a séparé géographiquement de l'Allemagne. C'est notamment le cas des très nombreuses communautés minoritaires d'Europe centrale et de l'Est qui, après 1989 et l'unification, ont demandé et obtenu la nationalité allemande en apportant la preuve que leurs aïeux avaient été allemands dans les années 1930. Depuis le début des années 1990, ce groupe d'*Aussiedler* représente la majorité de la population immigrée (environ 2,3 millions entre 1990 et 2002). Ayant la nationalité allemande, ils bénéficient de tous les droits civiques, politiques et sociaux sans pourtant avoir à leurs dispositions tous les attributs qui permettent une utilisation pleine et entière de ces droits (langue, attachement à certaines valeurs culturelles, scolarité, etc.) (Bade, Oltmer, 1999).

Cette distinction entre personnes issues de l'immigration et résidant depuis très longtemps en Allemagne et *Aussiedler* a été remise en question avec l'introduction de la double nationalité au moment de l'arrivée de la coalition « rouge-verte » au pouvoir ; décision politique qui a été fortement critiquée par une bonne partie de la société allemande et dont les chrétiens-démocrates de la CDU se sont servis pour remporter par la suite des victoires électorales importantes dans plusieurs *Länder*. Du fait de la sensibilité de l'opinion publique, la réforme de la loi sur l'immigration s'est inscrite dans des délais plus longs que prévus et a alimenté une lutte partisane très importante. Après le travail de deux commissions d'experts concurrentes (les commissions Müller et Süßmuth) et, au bout de six ans de négociations, un projet de loi voyait enfin le jour et allait faire l'objet d'une controverse entre la majorité, souhaitant favoriser l'immigration de personnes hautement qualifiées, et l'opposition, craignant la mise en place d'un dispositif trop fortement incitatif. Le rapport entre immigration et

intégration, telle que la loi l'envisage, est en fait le point le plus important de la loi. Pour la première fois, le droit à l'intégration est reconnu aux immigrés (cours de langue, de familiarisation à l'espace politique et juridique allemand, de civilisation et d'histoire allemandes). Dans certains cas, la participation à ces cours est obligatoire et du ressort des municipalités qui bénéficient pour ce faire de subventions fédérales. Chaque ville est ainsi seule responsable de la mise en œuvre de ces cours qui font l'objet d'une évaluation serrée de la part du gouvernement fédéral. Sur la base d'expertises et avant tout d'une commission conduite par l'ancienne présidente du parlement, Rita Süßmuth (CDU), il aurait été logique qu'une loi sur l'immigration soit ratifiée dans les moindres délais, ce qui l'aurait rendue de ce fait effective au plus vite. Ceci pouvait paraître essentiel en raison du changement démographique que connaît l'Allemagne. La pyramide des âges est inversée et les enfants ne sont pas assez nombreux, ce qui entraîne un déséquilibre démographique. Plusieurs experts ont dans ce sens plaidé pour une politique d'immigration et d'intégration plus intensive (Ministre de l'Intérieur en 2001).

Même si cette loi sur la double nationalité a été votée en 2000, elle s'est avérée en décalage par rapport à la réalité du phénomène migratoire en Allemagne caractérisant les années 1990. Notons, qu'avant cette période, les travailleurs immigrés, essentiellement d'origine turque, avait trois choix possibles : 1. s'intégrer pleinement à la société allemande, sans pour autant avoir la possibilité de disposer un jour de la nationalité ; 2. refuser de s'intégrer tout en restant sur le sol allemand ou 3. retourner dans leur pays d'origine. L'objectif gouvernemental était de réduire au maximum les déplacements. Or, depuis le début des années 1980, d'autres types de flux migratoires au sein de l'Union européenne sont venus s'ajouter aux dynamiques « classiques » plus ou moins contrôlables. En effet, les ressortissants de l'Union européenne, qui représentent 25% des immigrants annuels en Allemagne, ont la possibilité de circuler librement car ils disposent d'un droit de mobilité peu réglementé. Les travailleurs saisonniers étrangers (en provenance d'Irlande ou du Portugal, puis de Pologne et de certains pays d'Europe centrale et orientale ayant récemment adhéré à l'Union européenne) constituent le principal flux migratoire. Nombreux sont les immigrants venant des pays d'Europe de l'Est qui ne séjournent pas longtemps en Allemagne mais qui y reviennent régulièrement. Ces migrants constituent une source importante de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs économiques et ce dans plusieurs régions, notamment dans les régions fortement touchées par le chômage.

Dans le secteur du bâtiment, cette dynamique migratoire a généré des réactions xénophobes contre ces salariés. Pour autant, certains secteurs, le

secteur médical par exemple, ne seraient plus capables de fonctionner sans ces contractuels. Chauffeurs de taxi, femmes de ménage, prostitués, distributeurs de journaux, commis de cuisine ou aides agricoles sont les activités qui « absorbent » le plus cette main-d'œuvre précarisée, connaissant des conditions de vie difficiles et vivant souvent à la limite de la légalité. On estime ainsi qu'à Francfort, il existe à 10 000 personnes immigrées vivant dans l'illégalité ; information parfaitement passée sous silence par les médias et faisant l'objet d'un véritable tabou dans une ville qui a beaucoup œuvré dans le sens de l'intégration des communautés issues de l'immigration (Karpf, 1997).

LES POSSIBILITÉS DE POLITIQUES LOCALES D'INTÉGRATION

Le système politique allemand contemporain est caractérisé par deux éléments essentiels. Tout d'abord, son mode de médiation entre intérêts publics et privés est campé sur un corporatisme intense entretenant des liens étroits avec l'ordre démocratique. Tirant profit de ce corporatisme, des économies locales et régionales très productives se sont développées. En second lieu, la Constitution allemande vise à garantir l'égalité de traitement des *Länder* par le biais de politiques fédérales. Ces deux éléments, à la base de la démocratie allemande, n'ont pas empêché certaines différences locales et régionales de faire l'objet d'un traitement particulier dans la Constitution même.

Le phénomène migratoire a en partie remis en question ces principes car les villes entretiennent des rapports différents par rapport à cette dynamique sociale et spatiale, notamment en fonction de leur vitalité économique. Ainsi, malgré certaines dispositions légales qui visent à répartir de manière homogène l'immigration sur le territoire national, la localisation spatiale de l'immigration est inégale. Ainsi, le nombre d'immigrant est plus élevé dans les villes post-industrielles, là où le secteur tertiaire est très développé. Ces villes ont su gérer avec succès leur restructuration économique. C'est notamment le cas de grandes métropoles comme Francfort, Munich, Stuttgart, Hambourg et Cologne. Bien qu'elles soient encore largement marquées par le processus de transformation postindustriel, Mannheim et les villes de la région de la Ruhr s'inscrivent dans cette trajectoire qui, pour de nombreux auteurs, atteste du lien étroit entre la globalisation des économies urbaines, la croissance en leur sein des activités de courtage (banques, assurances, ...) et des secteurs industriels à haute valeur ajoutée et, au même moment, des activités tertiaires de service aux personnes qui emploient souvent une main-d'œuvre immigrée mal rémunérée et précarisée (Cross, Moore, 2002).

En bref, l'immigration actuelle est très diversifiée car elle renvoie à des profils socio-économiques très variés, allant de la femme de ménage polonaise à l'informaticien d'origine indienne. Ainsi, dans une certaine mesure, la capacité de contrôle de l'immigration par l'État s'est érodée au profit des villes dont les besoins spécifiques en main-d'œuvre plus ou moins qualifiée conditionnent et alimentent les flux migratoires (Pils, 1998). Comme dans d'autres États ouest-européens, les villes dont les systèmes productifs sont en pleine restructuration, comme c'est le cas dans la Ruhr, et souffrent d'un chômage structurel sont confrontées à des problèmes d'intégration économique des immigrants alors que, simultanément, l'État social allemand favorise le rapprochement familial et donc l'arrivée de nouveaux immigrants. Le même phénomène se produit dans les *Länder* de l'Est alors même que la réglementation fédérale impose à travers la « Clé de Königstein » le principe d'une répartition homogène des réfugiés politiques sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, contrevenant à la législation en vigueur qui leur interdit de changer de lieu de résidence pendant la période d'instruction de leur demande d'asile politique, un tiers des personnes concernées dans les *Länder* de l'Est choisissent de s'installer dans les *Länder* de l'Ouest où le marché de l'emploi est plus « ouvert ». Cette politique fédérale d'intégration coercitive n'a donc aucun résultat du fait du taux de chômage très élevé (21% en moyenne) qui frappe encore les *Länder* de l'ancienne Allemagne de l'Est.

Quelques villes se sont efforcées, dans une certaine mesure, d'intégrer les immigrants en leur sein, et ce depuis les premiers jours de l'appel à la « main-d'œuvre étrangère ». Ces politiques s'improvisaient dans le cadre du travail social traditionnel et étaient soutenues par des organisations sociales comme « Diakonie » et « Caritas ». La priorité était donnée aux cours particuliers pour les enfants issus de familles immigrées mais, dans l'ensemble, il n'était pas question de politiques spécifiques « ciblant » ces populations qui bénéficiaient des mêmes programmes que les allemands de souche. Peu de villes (Essen par exemple) ont ainsi développé une politique exclusivement et explicitement vouée à l'intégration.

L'immigration dans certaines villes s'effectue principalement sous la forme d'une migration « grégaire » qui conduit certains groupes d'immigrés, sur la base de réseaux sociaux bien développés localement, dans certaines régions ou métropoles en particulier, à s'y établir. On peut ainsi faire référence à une forte immigration d'origine russe à Berlin, d'Européens de l'Est et de citoyens de l'Union européenne à Francfort, d'Africains à Hambourg et de Turcs dans les villes du Rhénanie Nord Westphalie.

TROIS EXEMPLES, TROIS ALTERNATIVES : FRANCFORT, HAMBOURG, DRESDE

Comme on l'a vu, il n'existe pas de politique nationale en matière d'immigration. Cette tâche est de fait confiée aux villes qui ont opté pour des choix très différents en fonction des cultures politiques locales, de leur situation économique ou de l'orientation partisane des exécutifs locaux. C'est notamment les cas de Francfort, Hambourg et de Dresde qui présentent différentes stratégies politiques afin de prendre en compte la question de la diversité ethnique et culturelle sur leur propre territoire. Depuis longtemps, on tend à mettre en avant l'exemple de Francfort qui se présente comme une ville « progressiste ». Cependant, cette ville n'épuise pas la réalité locale des autres métropoles, comme la comparaison permet de le montrer.

Ainsi, récemment des villes comme Stuttgart et, à sa manière, Berlin se sont progressivement dotées de politiques innovantes et peuvent se comparer à Francfort. À l'inverse, l'exemple de Hambourg montre que dans certaines villes ouest-allemandes règnent encore des tendances populistes qui empêchent une politique pro-active d'intégration des populations immigrées. Hambourg représente en quelque sorte le « sommet de l'iceberg » mais les dynamiques et les tendances xénophobes existent aussi dans d'autres villes allemandes. À titre d'exemple, la liste « Pour Cologne », conduite par des néo-nazis, a recueilli, en 2004, 5% des suffrages lors des élections municipales, dans une ville pourtant considérée comme cosmopolite et tolérante. Le cas de Dresde permet de montrer qu'une politique d'intégration, certes encore timide mais qui existe, peut être mise en place dans une ville est-allemande qui, à l'époque de la RDA, ne connaissait absolument aucune dynamique liée à la diversité culturelle. Bien qu'en règle générale, on traite plutôt du cas de Leipzig quand il s'agit de parler des questions d'immigration dans les villes d'Allemagne de l'Est, le cas de Dresde mérite qu'on s'y attarde. Si cette dernière présente un pourcentage d'immigrés beaucoup moins important qu'à Leipzig, Dresde, en tant que capitale de la Saxe, est la seule ville est-allemande à avoir développé une politique d'intégration de type institutionnel.

Francfort

Après l'introduction de l'Euro et la création du Système Monétaire Européen, la position de Francfort comme place boursière européenne de première importance a été renforcée notamment du fait de l'implantation de la Banque centrale européenne. Outre le secteur financier, Francfort et

sa région présentent d'autres secteurs économiques connectés aux réseaux internationaux qui font de cette métropole un ensemble multiculturel où le pourcentage de la population immigrée est le plus élevé d'Allemagne (25,9% en 2003 selon Frankfurt, 2004). Il ne s'agit en rien d'une dynamique récente car, depuis le Moyen Âge, la figure de l'« étranger » a toujours été une composante importante de la société locale, de son développement et a contribué à favoriser un cadre propice à l'émergence d'un régime local de citoyenneté fondé sur la liberté et le cosmopolitisme (Eckardt, 2002).

Pourtant, si on s'attarde à la situation prévalant au cours des années 1960, l'intégration des immigrants n'a pas toujours été de soi et la situation locale a parfois été problématique. La ville gouvernée alors par les sociaux-démocrates du SPD a opté pour des mesures progressistes qui ont soulevé l'opposition radicale de certains habitants. À la même époque, de nombreux mouvements sociaux commençaient à se structurer, puis donnaient naissance à un nouveau parti politique – les « Verts » – qui allaient faire de cette ville le laboratoire de leurs politiques alternatives et un tremplin pour accéder au pouvoir fédéral à la fin des années 1990.

Le « Häuserkampf », mouvement social protestataire radical luttant contre les méfaits de la spéculation immobilière, rassembla ainsi de nombreux militants qui formèrent plus tard le mouvement « Vert » : c'est le cas notamment de Daniel Cohn-Bendit et Joschka Fischer, actuel ministre des Affaires étrangères. La volonté de lutter contre la précarisation des étrangers sans domicile faisait partie des principales revendications de ce mouvement. De même, les écologistes ont été les premiers à aborder le thème de l'intégration et à introduire la question de la participation des minorités ethniques au pouvoir local. Alors qu'au début des années 1990, certaines villes situées dans l'ancienne Allemagne de l'Est étaient confrontées à des attaques racistes, les Verts de Francfort, métropole multiculturelle, ont, afin de prévenir de tels débordements, cherché le soutien des autres familles politiques (Winter, 2000). La politique d'intégration de Francfort a été doublement innovante. D'abord, les « Verts » ont fait le choix d'institutionnaliser cette question au sommet de la pyramide administrative en créant un service à la fois spécialisé et transversal. D'autre part, tout au cours des années 1980, ils ont établi le poste de « conseiller municipal aux questions d'intégration », poste confié à Daniel Cohn-Bendit, afin de permettre un traitement plus politique de la question et de l'inscrire durablement dans les priorités de la ville.

Le « Bureau des affaires multiculturelles » (AMKA) se différencie très nettement d'une agence pour l'emploi réservée aux étrangers. Le AMKA est un service transversal dont l'objectif est de faire de l'intégration le sujet

principal de l'administration municipale. La différence si souvent décrite par rapport à un service administratif traditionnel réside dans le fait qu'il ne s'agit pas d'une unité ayant une compétence sectorielle. Il vise davantage à faire modifier les pratiques des autres unités.

Quinze ans après sa création, force est de constater que cette politique d'intégration a trouvé un large soutien dans toute la ville. Pour preuve, même après le changement de majorité à la tête de la municipalité en 1992, le nouvel exécutif a reconduit le AMKA dans ses missions tout en les réorientant légèrement (Stadt Frankfurt, 2003). La principale différence tient à l'élu en charge du dossier qui est moins médiatique et charismatique que ne l'était Daniel Cohn-Bendit.

La participation politique est une des pierres angulaires de la politique d'intégration à Francfort. Cette participation passe essentiellement par les activités de « médiation » entre la municipalité et les communautés issues de l'immigration qui interviennent dans l'espace public à travers des associations et des projets très nombreux. Il s'agit donc d'une politique de communication qui passe par des cours de langue dispensés aux personnes ne parlant pas allemand. La recherche de la « médiation » s'est parfaitement observée à la suite des attentats du 11 septembre 2001 à New York. Craignant que ne se développe une dynamique stigmatisant la communauté turque, très majoritairement islamique, le AMKA a lancé un programme intitulé « Les religions du monde à Francfort », auquel 132 organisations religieuses d'immigrés participent et qui a pour but de mieux faire connaître les besoins culturels de ces communautés et de favoriser le rapprochement culturel. Dans le même registre, la prévention de conflits interculturels est centrale dans la politique d'intégration de la municipalité. Pour ce faire, 25 médiateurs ont été employés dans les quartiers sensibles de la ville. Enfin, le AMKA, grâce à des financements du programme européen MARE, a mis en place des programmes d'intégration sur le marché du travail à destination des immigrants.

Les résultats de cette politique sont probants. Contrairement à d'autres villes allemandes, Francfort n'a connu aucune manifestation raciste et les formations d'extrême droite n'ont pas réussi à s'implanter fortement. C'est ce qui explique en grande partie qu'à l'échelle nationale, la ville est considérée comme un modèle à imiter. Toutefois, certaines critiques portent sur l'accent trop exclusif mis sur la communication, la médiation et sur les difficultés de la ville à résoudre les problèmes d'accès au marché de l'emploi et à lutter contre la ségrégation socio-spatiale, qui reste cependant moins élevée que dans d'autres métropoles du pays (Hennig, 1997).

Hambourg

En raison de sa situation géographique qui en fait une ville portuaire de première importance en Europe, Hambourg a toujours été ouverte sur le monde extérieur. Cette situation lui a ainsi permis de devenir une des cités hanséatiques les plus importantes dès la période moderne.

La puissance économique de la métropole lui a valu de bénéficier d'un traitement politique particulier au moment de la création de la République fédérale d'Allemagne. Tout comme Brême, l'autre cité hanséatique autonome, Hambourg est en effet à la fois juridiquement une municipalité et un *Land*. Cette autonomie politique relative s'appuyait sur une conception très large de la citoyenneté sociale qui lui a valu d'être pendant très longtemps un bastion du SPD mais de tendance conservatrice ; l'ancien chancelier Helmut Schmidt représente le leader historique de cette « branche ». Les modifications de l'économie mondiale ont eu des impacts très importants pour le Port d'Hambourg, principal employeur de la ville, qui a connu plusieurs restructurations. Le développement du transport maritime par conteneurs a transformé le marché de l'emploi en excluant graduellement les ouvriers les moins qualifiés, en particulier les ouvriers saisonniers (Laepple, 1999). Dans la mesure où ceux-ci constituaient un bassin électoral du SPD local, c'est toute la donne politique métropolitaine qui a été reconfigurée. En 2001, une coalition formée par la CDU, les libéraux du FDP et le *Partei Rechtsstaatliche Offensive* – Parti d'Offensive constitutionnelle – menée par Ronald Schill, mettait un terme à presque cinquante ans d'hégémonie social-démocrate en remportant les élections à Hambourg. Fondé seulement en 2000, ce nouveau parti remportait pourtant 20% des suffrages sur la base d'un discours établissant un lien direct entre la crise de la société hambourgeoise et les politiques jugées trop permissives à l'égard des drogués, des criminels et surtout des étrangers. Ronald Schill était nommé ministre de l'Intérieur.

Ronald Schill s'est fait une réputation de « juge impitoyable », comme il se définit lui-même, en raison de ses décisions très dures, en particulier à l'égard des immigrants et de sa campagne électorale aux accents populistes dans laquelle le lien entre la sécurité, la criminalité et le taux d'immigration avait été central. La stigmatisation des immigrants a trouvé un terrain particulièrement fertile chez les électeurs touchés par le chômage, les allocataires sociaux, les personnes à faible revenu ou encore celles ayant une faible formation scolaire. Après avoir réussi une percée politique sans précédent, Ronald Schill dut cependant renoncer à la plupart de ses projets par manque de moyens financiers. Il en resta un vaste champ de symboles politiques. La politique conservatrice et populiste supprima ainsi l'unique

poste de fonctionnaire à la ville en charge de la politique d'intégration. En 2004, la coalition au pouvoir vola en éclats après que Ronald Schill ait demandé au Premier Ministre du *Land*, Ole von Beust, de faire état publiquement de son homosexualité. Les dernières élections ont été remportées par la CDU.

Au sein même de l'administration, le traitement des immigrés avait commencé à cristalliser les positions avant même les élections de 2001. Ainsi, au moment où il quitta ses fonctions, après neuf ans de travail au poste de responsable de la politique d'intégration, Günter Apel tira un bilan négatif de cette politique tout en faisant état de sa conception culturaliste de l'intégration – et pour le moins xénophobe – ce qui ne peut manquer de surprendre en raison des fonctions qu'il avait occupées. Dans un entretien à l'hebdomadaire national *Die Welt*, en date du 26 août 1999, il établissait un lien très clair entre la criminalité et le pourcentage élevé de chômeurs parmi les communautés immigrantes et déclarait « l'immigration n'a pas lieu aux frontières mais à l'intérieur du territoire », pointant ainsi du doigt le taux de natalité des ménages immigrés. En dépit de ces prises de position, l'administration d'Hambourg avait pour autant, jusqu'aux élections de 2001, financé certains programmes d'intégration par le biais de cours de langue et d'actions en faveur de l'accès au marché de l'emploi. Ces programmes disparurent après l'avènement de la CDU au pouvoir dans le *Land*.

Aujourd'hui, la politique d'intégration ressort essentiellement de la production de symboles. En lieu et place du poste de fonctionnaire à la ville en charge de la politique d'intégration, le Sénat de Hambourg a instauré le 1^{er} juillet 2002 un conseil d'intégration présidé par la Sénatrice en charge des affaires sociales. En 2004, cette instance a tenu dix-sept réunions. Cependant, aucun bilan n'a été dressé de son action. Dans un communiqué de presse, le maire actuel a listé les champs de compétence de ce conseil avant tout consultatif, sans réelle ressource : amélioration de l'accès à l'information, langue et éducation, travail et formation, sport et temps libre, femmes et famille, immigrés retraités. En outre, le conseil consultatif doit également s'occuper de la problématique « Vie et Logement » du « dialogue entre les cultures ».

La composition du conseil consultatif atteste d'un mode de sélection avant tout notabiliaire. De ce fait, on peut estimer que cette instance aura peu de poids face à l'administration et aux élus. Le faible degré d'institutionnalisation de la politique d'intégration à Hambourg montre en fait qu'il s'agit d'une préoccupation politique secondaire pour la majorité en place. La ville étant caractérisée par une culture politique valorisant l'engagement, les rapports de solidarité internes à la société civile et une très forte tradition

associative et communautaire, les élus laissent donc se développer un processus d'intégration qu'ils estiment naturel. Par exemple, l'annuaire recensant les associations d'immigrés à Hambourg compte environ 200 pages. De même, certaines initiatives internes à la société civile attestent du traitement partiel de l'intégration par des organismes comme la célèbre Fondation Koerber qui soutient le dialogue entre Allemands et Turcs, et attribue chaque année le prix « la tulipe de Hambourg » aux personnes œuvrant pour l'intégration des immigrants en souvenir de l'importation de tulipes turques dans la ville il y a 450 ans. Cependant, le changement de majorité s'est accompagné de modifications en profondeur dans la culture politique métropolitaine, notamment dans le rapport avec les communautés immigrées. Ainsi, il est hasardeux et risqué de ne compter que sur les initiatives de la société civile pour résoudre efficacement la question de l'intégration. Le capital social qui structure la société hambourgeoise est encore très élevé, et ce malgré les élections de 2001. Néanmoins, le discours d'inspiration néolibérale et culturaliste véhiculé dans les médias locaux et par la politique conservatrice cache mal les orientations populistes et xénophobes de l'exécutif qui occupe actuellement le pouvoir.

Dresde

Avec 477 000 habitants, la capitale du Land de Saxe s'est dotée, depuis l'année 2002, d'une politique d'intégration élaborée par le conseil municipal qui par bien des aspects est originale, lorsqu'on la replace dans le contexte des anciennes villes est-allemandes qui sont confrontées actuellement à un processus de transformation en profondeur. Dresde est ainsi la seule ville de l'ancienne RDA à avoir intégré cette problématique dans son organigramme administratif même si elle est encore très souvent dans l'ombre de la capitale du *Land*, Leipzig, qui est économiquement plus dynamique. En raison du charisme politique de l' élu en charge des questions liées à l'immigration et d'un taux très importants de populations d'origine étrangère en Allemagne de l'Est, Leipzig est considérée comme une ville cosmopolite alors que, de son côté, Dresde travaille de manière beaucoup moins spectaculaire à l'élaboration d'une politique d'intégration. Si Leipzig occupe le devant de la scène, c'est aussi en raison des manifestations néo-nazies qui s'y sont produites ces dernières années et qui dépassent le cadre régional. Bien que les villes allemandes se mobilisent avec force contre ce type de rassemblements, les tribunaux jugent de telles manifestations comme une expression de la liberté d'opinion. Comme Leipzig, Dresde doit faire face à de nombreux problèmes de xénophobie et combattre avec force le racisme et le mouvement néo-nazi. En 2004, le Parti national (NPD) obtenait presque autant de voix que les sociaux-démocrates

aux élections du Parlement de Saxe (9,2%). Dans certains quartiers secteurs au sud de la ville, le NPD atteignait jusqu'à un 33% des voix. Contrairement aux courants néo-fascistes en Allemagne de l'Ouest, il s'agit, dans ce cas, d'une forme de pensée politique largement acceptée dans la population, voire même minimisée. Après 15 ans d'unification allemande, les villes de l'ancienne RDA restent relativement assez homogènes du point de vue culturel et ethnique. Cependant, chaque année le nombre d'actes criminels motivés par des raisons racistes augmente et atteint aujourd'hui un total supérieur à 100 victimes. En comparaison avec les villes ouest-allemandes, cette culture de la xénophobie constitue une barrière psychologique considérable. La possibilité d'être victime d'une attaque raciste est cinquante fois plus grande en Allemagne de l'Est qu'en Allemagne de l'Ouest (Behrends, 2003). La violence gratuite des *skinheads* a ainsi conduit à la création de « Zones nationales libérées » et la capacité du gouvernement fédéral à contrôler ces groupes est limitée.

En raison du nombre relativement important de personnes d'origine étrangère et de la composition des groupes d'immigrants, Dresde illustre bien la situation prévalant dans les villes est-allemandes. Parmi les 16 000 immigrés que compte la ville, les *Aussiedler*, les ressortissants d'États membres de l'Union européenne ainsi que les demandeurs d'asile sont les plus nombreux. Du fait de son faible pouvoir d'attraction économique occasionné par un taux de chômage de 20%, peu de travailleurs immigrés s'installent longuement dans la ville.

Le portrait politique de Dresde fait état d'une composition singulière. Jusque-là, aucun des grands partis, sociaux-démocrates, démocrates chrétiens, post-socialistes, n'a réussi, ni seul ni en coalition à proposer un maire qui convienne à l'ensemble de la population. C'est ainsi qu'Ingolf Rossberg, membre du Parti libéral, parti qui ne recueille en moyenne que 5% à l'échelon national, a pu être élu maire de la ville. Bien que la représentation du libéralisme bourgeois du FDP se soit atténuée au cours des deux dernières décennies pour laisser la place à l'image d'un parti d'orientation néo-libérale, la politique d'intégration conserve la marque de la sensibilité traditionnelle des libéraux à l'égard des minorités et des droits civiques, notamment dans le document qui fixe le cadre de la politique municipale (Landeshauptstadt Dresden, 2002). Ce document a été perçu comme un moyen de réduire en apparence les tensions. Le racisme, pourtant présent de manière manifeste dans la ville, n'est ainsi pas abordé directement. Certaines déclarations illustrent cependant la manière dont le pouvoir local envisage le problème. Dans la préface, le maire caractérise la proportion d'étrangers d'« abondante ». Plus loin, il déclare que « la plus grande partie des immigrés projette de ne rester que quelques années.

Ainsi, ils ne sont pas décidés à s'intégrer » (Landeshauptstadt Dresden, 2002 : 2). Les étrangers sont désignés comme des « hôtes » avec lesquels on se doit d'être amical. On présente l'argument selon lequel les immigrants sont importants pour l'économie et en particulier pour de grands investisseurs comme « Infinion » et que les installations scientifiques exigent un climat plus cosmopolite et amical à l'égard des étrangers. On recommande à la population allemande et aux institutions comme celle des corps policiers d'apprendre la langue anglaise. À Dresde, la politique d'intégration renvoie à la mobilisation des pouvoirs publics mais également à plusieurs éléments constitutifs de la société civile (associations, militants) qui doivent agréger leurs démarches afin d'enrayer la xénophobie ambiante. La disparition de toute forme de préjugés et de stigmatisation et la promotion de l'intégration des cultures représentent le premier objectif de cette politique qui agit essentiellement au niveau de la production des symboles et sur les représentations collectives et pour laquelle le rôle de la municipalité, à travers ses élus et son administration, est l'institution de référence. Pour ce faire, la ville s'engage notamment à soutenir des travaux universitaires traitant de sujets relatifs à l'intégration. Dans le domaine de l'habitat, la ville exprime son intention d'offrir aux étrangers des logements appropriés et de veiller à ce que ceux-ci soient répartis dans les différents quartiers de la ville.

La politique municipale n'en est qu'à ses premiers balbutiements. La production d'un document officiel présentant cette politique est certes un premier pas important mais qui devra être évaluée sur le moyen terme pour juger de sa pertinence. Néanmoins, même si ce document formule peu de prescriptions à caractère contraignant permettant aux immigrés de faire valoir leurs droits, il convient de noter que les mesures mises de l'avant demandent à être replacées dans un environnement social et politique très largement xénophobe et raciste. Le fait que la ville de Dresde ait fait le choix politique d'impulser une dynamique sociale et politique basée sur le rapprochement culturel et la lutte contre les stigmatisations est, en soi, une mesure radicale.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons questionné la capacité des villes allemandes à mettre en place des politiques de gestion de la diversité culturelle en analysant également les facteurs explicatifs des fortes différences dans le contenu même de ces politiques d'une ville à une autre. Les dispositifs juridiques nationaux exercent certes une influence mais somme toute limitée et qui se limite à la promulgation de quelques grands principes qui ne sont d'ailleurs pas toujours respectés.

Les villes allemandes ont constitué de véritables aimants sur les flux migratoires anciens ou nouveaux, en provenance des anciens États membres du bloc soviétique. De ce fait, les profondes transformations de certaines économies métropolitaines ont eu des répercussions sociopolitiques qui se sont traduites par des attitudes de défense agressive à l'égard des immigrés et ont pris pris la forme d'actes racistes et de politiques de type populiste. Les exemples présentés tout au long du chapitre montrent que la globalisation touche aux cultures politiques déjà existantes et les « localise ». L'institutionnalisation, plus ou moins forte, de la politique d'intégration entraîne des différences importantes qui peuvent être, pour une bonne part, expliquées par les cultures politiques existantes.

L'exemple de Francfort montre qu'une politique d'intégration locale peut contribuer à améliorer la situation politique de départ et, dans une certaine mesure, transformer les traditions politiques locales. Si on peut comme auparavant affirmer que le thème de l'intégration est mis beaucoup plus en valeur par les partis politiques de gauche (démocrates, écologistes), de nombreux politiciens conservateurs s'engagent à leur tour dans une politique d'intégration au niveau local. Cependant, la CDU vit toutefois actuellement une crise politique qui oppose en son sein les « modernistes » (bien implantés dans le Nord du pays, à l'Est et la région de la Sarre) et les « patriotes » (très nombreux dans les régions Sud de l'Allemagne). Une partie de cette crise a pour fondement la question de l'intégration des communautés étrangères. Les « modernistes » sont les héritiers d'une tradition libérale et inclusive alors que les « patriotes » souhaitent réformer le système en le rendant plus contraignant. Étant donné l'importance occupée par les *Länder* en Allemagne, ces tensions internes à la CDU ont une forte influence sur la politique d'intégration nationale et locale.

Dans le cadre du système fédéral allemand, et encore plus du fait de l'application du principe de la subsidiarité à l'échelle européenne, on peut supposer que les différences majeures dans le contenu des politiques de gestion de la diversité des villes demeurent et seront probablement renforcées. Pour autant, on constate que, dans l'ensemble, l'intégration fait l'objet d'un traitement politique sur le registre communicationnel. La médiation et la communication sont les mots-clés. Une modification effective des conditions de vie, par exemple dans les secteurs du travail et de l'habitat, des communautés issues de l'immigration n'est touchée qu'indirectement. L'intégration doit avant tout se fonder sur la langue et les compétences culturelles. La participation politique des minorités ethniques acquiert une importance nouvelle dans les métropoles allemandes. Somme toute, elle est perçue avec plus de sérieux même si les premières mesures, visant à traiter institutionnellement la question, tardent à venir et constituent

un défi démocratique à relever. La tentation est souvent grande d'opérer une gestion *ad hoc* en créant des institutions parallèles en charge d'identifier les besoins et de cerner les attentes des immigrants. Cependant, force est de constater que ces structures sont au mieux consultatives.

En dépit de l'établissement de nombreux conseils consultatifs, de la création de comités d'experts et autres forums, caractéristiques d'une phase de transition, les villes allemandes dans leur ensemble n'ont pas fait le choix d'un traitement communautaire de la diversité culturelle, même si la démocratie allemande est aujourd'hui peut être plus « sensible à la différence » (Habermas 1996, 172). Si les politiques locales en matière d'intégration existent dans la plupart des villes, les mesures sociales propres à l'État-providence, trait caractéristique du modèle allemand, restent encore largement le vecteur principal d'intégration des immigrants à la communauté allemande. Par leurs actions en faveur du dialogue, de la communication et de la reconnaissance de la diversité culturelle, les villes allemandes peuvent contribuer cependant à élargir les registres d'intervention et à créer de nouvelles opportunités.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bade, K. J. et J. Oltmer (dir.) (1999). *Aussiedler : deutsche Einwanderer aus Osteuropa*, Osnabrück, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).

Behrends, J. C. (2003). *Fremde und Fremd-Sein in der DDR : zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland*, Berlin, Metropol.
Bundesministerium des Innern (2001). *Zuwanderung ; 2 ; Empfehlungen der Süsmuth-Kommission und erste Reaktionen, Positionspapiere aus Kirchen und Wohlfahrtsverbänden zu Migration, Integration und Asyl*.

Castles S. et A. Davidson (2000). *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging*, Basingstoke, Macmillan.

Cross, M. et R. Moore (dir.) (2002). *Globalization and the New City. Migrants, Minorities and Urban Transformations in Comparative Perspective*, Basingstoke, Palgrave.

Eckardt, F. (2002). *Globalization and social inequality: the case of Frankfurt*. Paper for the Fifth Annual Conference of the Centre for the Study of Globalization and Regionalisation, University of Warwick.

Gemende, M. (2000). *MigrantInnen in Dresden*, Frankfurt, IKO-Verlag.

Gesemann, F. (2001). *Migration und Integration in Berlin: wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, Opladen, Leske + Budrich.

- Habermas, J. (1996). *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Heckmann, F. (2004). « Integrationsweisen europäischer Gesellschaften: Erfolge, nationale Besonderheiten, Konvergenzen » in K. J. Bade *et al.* (dir.), *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a. M./New York, Campus, p. 203-224.
- Hennig, E. (1997). « Pluralistische Integration von Ausländern. Am Beispiel des Wohnens : Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten in Frankfurt vor neuen Aufgaben », *epd- Entwicklungspolitik*, n° 2/3, p. 31-36.
- Karpf, E. (dir) (1997). *Ohne Netz und doppelten Boden « Illegal » – nicht registrierte Ausländer in Frankfurt am Main*, Schmitten, Ev. Akademie.
- Kruse, L. (1996). « Außer Kontrolle. Weder Innensenator noch Präsident bekommen den Polizeiskandal in den Griff », *Hamburger Rundschau*, n° 9, p. 4-5.
- Läpple, D. (1999). « Die Ökonomie einer Metropolregion im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung. Das Beispiel Hamburg », in G. Fuchs (dir.), *Die Bindungen der Globalisierung*, Marburg, Metropolis, p. 11-47.
- Landeshauptstadt Dresden (2002). *VorUrteil - NachDenken. Bericht der Ausländerbeauftragten 2001 und 2002*. Dresden : Eigenverlag.
- Meier-Braun, K. H. (2002). *Deutschland, Einwanderungsland*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Ostergaard-Nielsen, E. (2003). *Transnational Politics. Turks and Kurds in Germany*, London/New York, Routledge.
- Pilz, F. (1998). *Steuerungs - und Wohlfahrtsstaat Deutschland : Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung*, Opladen, Leske + Budrich.
- Salentin, K. (2004). « Ziehen sich Migranten in ethnische Kolonien zurück ? » in K. J. Bade *et al.* (dir.). *Migrationsreport 2004. Fakten - Analysen - Perspektiven*, Frankfurt a. M./New York, Campus, p. 97-116.
- Stadt Frankfurt (2003). *Integrationsbericht 2003*, Frankfurt : Eigenverlag.
- Stadt Frankfurt, 2004. *Statistisches Jahrbuch Stadt Frankfurt am Main*, Frankfurt : Eigenverlag.
- Süß, W. (2002). *Deutschland in den neunziger Jahren: Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*, Opladen, Leske + Budrich.