Allemagne

Employeurs et réfugiés : l'intégration au service d'une stratégie de long terme

Marcus KAHMANN et Adelheid HEGE *

En 2015, 1,1 million de réfugiés [1] sont arrivés en Allemagne et 476 649 demandes d'asile ont été déposées. Depuis le début de l'année 2016, presque 300 000 demandes d'asile supplémentaires ont été enregistrées (BAMF, 2016). S'inscrivant dans une dynamique mondiale de déplacements forcés sans précédent depuis la Deuxième Guerre mondiale (UNHCR, 2015), il s'agit de la vague la plus importante de demandeurs d'asile en Allemagne depuis 1992. Au sein de l'Union européenne, le pays reste de loin la principale destination de ces flux, provoqués prioritairement par les guerres au Moyen-Orient. Outre sa réputation trompeuse de havre de prospérité dans un contexte européen marqué par l'austérité budgétaire et des taux de chômage importants –, c'est l'attitude accueillante en comparaison avec la plupart de ses voisins européens qui peut expliquer son attractivité.

Dans la poursuite de sa ligne d'ouverture à l'égard de l'accueil des réfugiés face aux multiples hésitations et résistances au sein de son gouvernement et de la population, Angela Merkel a pu compter sur le soutien d'une alliance large réunissant associations humanitaires, Églises et organisations professionnelles (Kahmann, 2016). Les employeurs ont été, à travers leurs organisations représentatives, l'un de ses alliés politiques les plus précieux. Ils n'ont pas hésité à s'engager en faveur de l'intégration [2] des

* Chercheur à l'IRES ; chercheure associée à l'IRES.

1. Dans ce texte, le terme de « réfugié » est utilisé d'une façon générique pour désigner les populations cherchant refuge en Allemagne à travers le droit d'asile. Si nous nous référons au statut de réfugié au sens juridique, nous utilisons l'attribut « reconnu ». Il est d'ailleurs significatif que dans le débat allemand, le terme de « réfugié » (*Flüchtling*) ait éclipsé celui d'*Asylant*, récurrent dans les années 1990. Tandis que le premier associe logique humanitaire et statut légal, le deuxième n'a aucune substance en droit. Souvent composé avec d'autres noms (*Scheinasylant, Wirtschaftsasylant*), l'une des vocations principales de ce vocable est de mettre en question la légitimité du séjour et l'intégrité des migrants.
2. À l'égard des dimensions socio-économique et politico-légale de l'intégration (Penninx, Garces-Mascarenas, 2016), on peut reconnaître aux entreprises et au travail un rôle primordial dans les processus d'acceptation des migrants dans les milieux hôtes. L'histoire allemande tend à confirmer cette hypothèse : en l'absence de politiques publiques d'intégration, le syndicalisme a été l'une des voies principales d'intégration des travailleurs immigrés et de leurs familles venus dans les années 1950 et 1960 (Penninx, Roosblad, 2000).

réfugiés – à travers la multiplication des actions de formation en leur direction et en réclamant un assouplissement de leur accès au marché du travail. Les changements introduits en matière d'emploi par le projet de loi sur l'intégration (*Integrationsgesetz*) d'avril 2016 attestent du poids des arguments patronaux auprès du législateur.

Cet engagement des employeurs ne va pourtant pas de soi. Pendant longtemps, ils ont considéré le droit d'asile comme étant aux antipodes de leur projet d'une immigration du travail « maîtrisée », visant en priorité la main-d'œuvre qualifiée pour les secteurs clefs de l'économie allemande (Menz, 2009), tels que la métallurgie et la chimie. L'arrivée des réfugiés a obligé les employeurs allemands à s'interroger sur leur attitude à l'égard de l'asile et à envisager l'insertion des réfugiés et en particulier des demandeurs d'asile sur le marché du travail. Cet article retrace l'évolution et le réajustement des stratégies patronales à l'égard de l'immigration du travail. L'arrivée massive des personnes cherchant refuge met à l'épreuve le changement de paradigme en faveur d'une ouverture pour la main-d'œuvre hautement qualifiée, opéré depuis les années 1990. Dans cette « crise », les organisations patronales se distinguent par une politique proactive d'intégration guidée par une préoccupation centrale : l'insertion des jeunes réfugiés dans les circuits de qualification professionnelle.

Droit d'asile, immigration économique : mise en perspective des préférences patronales

Au cours des vingt dernières années, les employeurs ont intensifié les pressions pour que le législateur revienne sur l'arrêt officiel de l'immigration du travail de 1973. Celui-ci leur a accordé de multiples dérogations pour des catégories spécifiques de travailleurs. S'il est désormais admis que, pour des raisons économiques et démographiques, l'avenir de l'Allemagne dépendra de l'immigration, le droit d'asile a longtemps vécu à l'écart de ces considérations, aussi bien dans l'esprit des partis politiques au pouvoir que dans celui des employeurs.

Pénurie de main-d'œuvre et consensus politique sur le besoin d'immigration

L'histoire économique et sociale de la République fédérale ne peut s'écrire sans que l'apport de la main-d'œuvre extérieure au territoire national soit pris en considération. Les interventions des organisations patronales sont constantes à cet égard pour promouvoir ou empêcher l'arrivée et l'installation des migrants et de leurs familles. Les employeurs ont soutenu l'arrêt officiel de l'immigration en 1973 (Herbert, 1986 ; Treichler, 1998) et la loi « Aides au retour » de 1983, qui cherchait à faire repartir les migrants venus dans les années 1950 et 1960 (Motte, 2000). Il faut ensuite attendre les années 1990 pour que les employeurs commencent à s'interroger sur le tournant restrictif de la politique d'immigration du travail.

Les premiers secteurs à manifester leurs besoins de main-d'œuvre sont l'agriculture et le BTP. Sur la base de traités binationaux, des nouveaux contrats temporaires sont introduits (contrats de chantier ; contrats saisonniers) au tournant des années 1980, destinés en priorité à ces deux secteurs (Rudolph, 1996). Grâce aux investissements publics massifs après la réunification, le BTP allemand devient la première cible de la prestation transnationale de services de

l'Union européenne (UE). Mais contrairement aux années 1950, la confédération patronale BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) s'oppose à la mise à niveau des salaires des travailleurs détachés à travers l'introduction d'un salaire minimum de branche (Worthmann, 2003). En 1999, c'est aux entreprises de la « nouvelle économie » de manifester leur besoin de main-d'œuvre qualifiée. Un titre de séjour destiné aux informaticiens est introduit (*Greencard*), mais entre-temps le débat public a évolué : il n'est plus uniquement question de démultiplier les dérogations à l'arrêt de l'immigration économique, mais de remanier le cadre conceptuel et législatif régissant l'immigration et l'intégration, reconnaissant ainsi que l'Allemagne est et sera un pays d'immigration.

Dès son élection en 1998, le premier gouvernement Schroeder met en place des projets relatifs à l'immigration et aux immigrés. En 2000, le droit de la nationalité est réformé, garantissant aux enfants d'étrangers âgés de 16 à 18 ans l'acquisition de la nationalité allemande après huit ans de séjour continu et facilitant la naturalisation pour les résidents de longue durée. La même année, une commission d'experts (Süssmuth-Kommission) – composée de représentants politiques, patronaux, syndicaux, scientifiques et des religions – est chargée de proposer une réforme du cadre légal éclaté et excessivement restrictif. Son rapport constate que l'Allemagne a « besoin d'immigrés » et que le « façonnement de l'immigration et l'intégration des immigrés » font « partie des défis politiques les plus importants des prochaines décennies » (Kommission « Zuwanderung », 2001:11). L'argumentation en faveur d'une immigration du travail repose sur deux types de justifications. D'un point de vue économique, le rapport insiste sur l'importance croissante du transfert des savoirs pour la compétitivité internationale des entreprises. L'admission des travailleurs hautement qualifiés serait dès lors une priorité. L'argument démographique est lui aussi mobilisé : face au déclin rapide attendu de la population active de 41 à 26 millions en 2050, il convient de prendre en compte ses conséquences pour les finances de la sécurité sociale, la croissance et l'offre de travail qualifié. Malgré l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, l'apport de population potentiel en provenance de ces pays est estimé insuffisant pour compenser le déclin démographique (Kommission « Zuwanderung », 2001:45).

La BDA accueille le rapport de la Süssmuth-Kommission avec enthousiasme. Elle est fortement impliquée dans le *lobbying* en faveur de la création de mécanismes d'ouverture pour les travailleurs hautement qualifiés, tout en s'opposant à la tentative des Verts d'introduire de nouveaux motifs de persécution pour les demandeurs d'asile et en réclamant que l'expulsion des demandeurs d'asile déboutés soit facilitée (Menz, 2009). Mais des réticences au sein du gouvernement et la contestation féroce de l'opposition menée par Angela Merkel font de la loi sur l'immigration de 2005 une version timorée de la proposition initiale. Un cadre légal unifié et simplifié est créé ; désormais, le nombre de titres de séjour est réduit à deux, les conditions d'installation des entrepreneurs sont assouplies et la participation à un « cours d'intégration » peut être imposée à toutes les personnes ayant un titre de séjour, à l'exception des demandeurs d'asile et des réfugiés « tolérés » (*Geduldete*, voir *infra*). Mais des mesures laissant supposer une ouverture du marché du travail – notamment le système d'admission « à points » – ont été abandonnées. Le

processus long et tortueux aboutissant à l'adoption de la loi jette une lumière crue sur les réticences et clivages existant au sein des grands partis politiques autour de la question de l'immigration, qui prennent le contrepied des positions des représentants présents dans la Commission. L'évolution du nombre d'admissions après l'entrée en vigueur de la loi sur l'immigration confirme sa portée surtout symbolique : le quasi-arrêt de l'accueil des Juifs et des Allemands ethniques (*Spätaussiedler*) provenant d'ex-URSS et l'introduction de tests de langue pour les candidats au regroupement familial provoquent un brusque recul de l'immigration. Elle ne reprend qu'à partir de 2009, suite à l'accroissement des flux provenant des pays membres de l'UE dans un contexte de crise économique [1].

Le droit d'asile : le spectre de l'immigration économique non maîtrisée

Le débat sur l'asile est marqué par une dynamique assez différente, quoique liée à l'évolution de la législation en matière d'immigration. En réponse à l'expérience du nazisme, la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) de la jeune RFA adopte une formule aussi simple que généreuse : « Les réfugiés politiques bénéficient du droit d'asile ». Dans les années 1950 et 1960, le nombre de demandeurs d'asile est faible ; il s'agit essentiellement de réfugiés provenant du « bloc de l'Est ». Ils sont les bienvenus dans le contexte de la Guerre froide, aussi parce qu'ils servent de preuve de l'attractivité de l'Ouest. Cette appréciation change lorsque augmentent, à la fin des années 1970, la proportion et le nombre de demandeurs d'asile provenant du « Tiers monde » (Bade, Oltmer, 2004).

À partir de là, l'interrogation sur les « vrais » et « faux » demandeurs d'asile devient récurrente dans le débat public. Selon la nouvelle grille de lecture, la générosité du droit d'asile allemand l'expose aux abus de la part des personnes migrant pour des raisons économiques ou, pire encore, pour bénéficier des prestations sociales (*Wirtschaftsasylant*). Il s'agit donc, par une succession de restrictions pratiques puis légales, de réduire l'attractivité de l'Allemagne aux yeux des candidats à l'émigration. L'intervention la plus significative à cet égard est le « compromis d'asile » de décembre 1992, qui vient modifier l'article 16 de la *Grundgesetz*. Depuis, les personnes passant par des États membres de l'UE ou d'autres « pays tiers sûrs » ainsi que celles issues des « pays d'origine sûrs » sont largement privées du droit d'asile. La logique dissuasive régissant désormais le droit d'asile contrecarre le « consensus intégratif » qui prévaut depuis le rapport de la Commission Süssmuth : l'intégration des demandeurs d'asile n'est pas envisagée (Tränhardt, 2015:10). En témoignent l'interdiction de travailler, l'obligation de résidence dans un hébergement collectif avec peu d'espace individuel et restauration collective, la restriction de la mobilité géographique à l'intérieur de la région ou la ville (*Residenzpflicht*), la réduction des prestations sociales (*Asylbewerberleistungsgesetz*) et la transformation des prestations sociales monétaires en bons d'achat depuis le compromis d'asile.

Jusque dans les années 2000, les organisations patronales soutiennent et

1. Après les États-Unis – et devant d'autres pays d'immigration traditionnels comme l'Australie et le Canada –, l'Allemagne est désormais le principal pays de destination dans l'OCDE. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, en 2013 le solde migratoire (différence entre départs et arrivées) était de 437 000 personnes.

encouragent le tournant restrictif entamé par les pouvoir publics, y compris les interdictions de travailler pour les demandeurs d'asile et la priorité à l'emploi accordé aux nationaux et ressortissants communautaires. Pendant longtemps, le travailleur potentiel derrière le réfugié ne semble guère les intéresser, même dans un contexte de besoins de main-d'œuvre manifestes. Le patronat mise exclusivement sur le droit régalien d'immigration qu'il juge beaucoup plus adapté à une sélection des candidats en fonction de leurs qualifications que le droit individuel d'asile avec ses critères d'admission non économiques. En 2001, le président de la BDA, Dieter Hundt, clarifie la position patronale en soulignant qu'il est du devoir de l'Allemagne d'accueillir des réfugiés. Il souligne en même temps les difficultés de maîtrise quantitative de ces flux et le risque qu'un nombre élevé de demandeurs d'asile fait peser sur la performance économique (Butterwegge *et al*., 2002:60).

Vers un projet sociétal : attirer la main-d'œuvre qualifiée

Face à la lenteur des évolutions législatives, les employeurs réclament de nouveaux aménagements en matière d'immigration du travail auprès du législateur. Le nombre estimé trop faible de candidats utilisant les dispositifs d'admission par le travail les amène à mettre en avant le rôle des conditions d'accueil dans les décisions migratoires. Désormais, il s'agit de développer une « culture de bienvenue » (*Willkommenskultur*) dans les administrations et entreprises. L'arrivée de la vague de réfugiés met à l'épreuve ce projet à vocation sociétale. Soucieux de ne pas le mettre en danger, les employeurs font le choix d'y répondre d'une façon pragmatique en préconisant l'intégration au marché du travail des réfugiés et demandeurs d'asile.

Continuer à assouplir le cadre légal de l'immigration du travail

L'engagement auprès du législateur en faveur de l'accès des hautement qualifiés au marché du travail et l'introduction d'un système d'admission à points fait partie des priorités patronales depuis la loi sur l'immigration de 2005 [1]. Les gouvernements leur ont donné des gages par une transposition généreuse de la directive européenne sur les travailleurs hautement qualifiés (*bluecard*) et la libéralisation de l'accès au marché du travail pour les étudiants (OECD, 2013). En revanche, pour les salariés de basse ou moyenne qualification, les restrictions sont restées en place. Outre des dispositions prévues par quelques traités bilatéraux, des possibilités pour le recrutement de certaines catégories de salariés existent (professeurs de langue, travailleurs de la santé, travailleurs saisonniers, artistes), mais des conditions restrictives continuent à s'appliquer (OECD, 2013:73-75). Plus que sur des pénuries dans certaines professions (mathématiciens, techniciens, scientifiques, informaticiens), l'engagement patronal se fonde sur les prévisions de menace plus au moins imminente sur l'épine dorsale du modèle économique allemand : les entreprises industrielles tournées vers l'exportation,

1. L'engagement en faveur d'une immigration économique ciblée ne signifie pourtant pas que, dans l'esprit des employeurs, l'immigration doive se réduire aux salariés hautement qualifiés, comme le montre l'opposition à la volonté du gouvernement d'introduire des périodes transitoires pour la libre prestation de services et la libre circulation des travailleurs au moment des négociations de l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale (Peco).

reposant sur une main-d'œuvre qualifiée (*Facharbeiter*) et stable. Selon les dernières prévisions de l'Office statistique fédéral, d'ici 2030, la population active diminuera de presque 6 millions, générant un déficit d'environ 4 millions de travailleurs qualifiés (BDA, 2016a).

Si les employeurs se félicitent des aménagements légaux récents, ils cherchent désormais à élargir la focale sur la main-d'œuvre hautement qualifiée en y intégrant celle « à potentiel » (*Potenzialzuwanderung*) (BDA, 2016a). Ainsi, des migrants ayant des qualifications rares devraient avoir la possibilité de s'installer à des fins de recherche d'emploi. De plus, ils proposent de permettre aux jeunes migrants parlant déjà l'allemand de poursuivre une formation professionnelle « duale » dans des secteurs à pénurie. Une telle valorisation du critère de rareté de qualification élargirait la gamme des emplois susceptibles d'être occupés par des migrants. Toutefois, il n'est pas question d'une réouverture générale du marché du travail pour les ressortissants des « pays tiers » : les employeurs estiment ne pas manquer de candidats dans la population active pour les postes nécessitant peu de qualifications.

De la « culture du repli » à la « culture de bienvenue »

Ces dernières années, les entreprises constatent que les candidats recherchés rechignent à venir en nombre suffisant, et ce malgré les instruments légaux disponibles. En partie en réaction à cette observation, une mouvance est née dans les (grandes) entreprises qui met en évidence le rôle des politiques de ressources humaines (RH), et plus précisément celui des facteurs non salariaux dans les décisions des migrants de choisir ou non une entreprise. C'est à partir de la mise en place d'une « culture de bienvenue » (*Willkommenskultur*) dans les entreprises que les employeurs veulent augmenter leur attractivité dans la concurrence internationale pour attirer et fidéliser la main-d'œuvre qualifiée.

Conscientes de l'incompatibilité entre leur projet d'augmenter l'attractivité de l'Allemagne pour les travailleurs qualifiés et les mentalités marquées par une « culture de repli » (BDA, 2013:4) (*Abschottungskultur*), les organisations patronales ont mis en avant le concept de *Willkommenskultur* avant même l'arrivée récente de la vague de réfugiés. Ce concept est censé opérer à différentes échelles, ce qui lui donne des allures de projet sociétal. Le premier niveau est celui des entreprises. Depuis plusieurs années déjà, dans les grandes entreprises, on assiste à la multiplication de projets et de campagnes destinés aux salariés au « passé migratoire » (*Migrationshintergrund* [1]) et plus spécifiquement aux salariés migrants. Ils font souvent partie intégrante d'une approche RH de « *management* de la diversité » (âge, sexe, origine), mouvance gestionnaire qui cherche à impacter les rapports entre différents groupes sociaux dans l'entreprise en vue de l'amélioration de leur coopération et de leur productivité. La culture de bienvenue recouvre des actions hétérogènes (cours de langue, cercles d'échange culturel, *training* interculturel des *managers*, recrutement tourné vers des salariés étrangers, tutorat, mise à disposition de

1. Depuis 2005, la statistique publique distingue entre les Allemands avec et sans *Migrationshintergrund*. La notion englobe « toute personne ayant immigré sur le territoire actuel de l'Allemagne, ainsi que tout étranger né en Allemagne et tout Allemand né en Allemagne ayant au moins un parent immigré depuis 1949 ou né étranger en Allemagne. »

dossiers de bienvenue). Une fois identifiées comme « meilleures pratiques », elles ont vocation à être généralisées par les directions des ressources humaines. Reposant sur une attitude de respect et d'ouverture à l'égard d'autrui, la « culture de bienvenue » est censée engager tous les groupes dans l'entreprise, salariés compris (BDA, 2013).

D'après la BDA, l'État ne devrait pas être en reste pour développer sa propre culture de bienvenue. Selon elle, beaucoup d'administrations sont, malgré l'assouplissement de l'accès au marché du travail pour certaines catégories d'étrangers, marquées par des attitudes suspicieuses et peu accueillantes. Comme contre-modèle, la confédération patronale préconise la création de « centres de bienvenue » (*Willkommenszentren*), dispensant d'une façon centralisée au sein d'un guichet unique toutes les informations nécessaires (emploi, intégration, formation) aux nouveaux arrivants (BDA, 2016b). Le constat sur lequel se fonde cette proposition est difficilement contestable : la lourdeur des procédures administratives en matière d'admission au séjour ainsi que la multiplicité des institutions impliquées (ambassades, services de l'immigration (*Ausländerbehörde*), Agence pour l'emploi) témoignent de la prévalence de la logique de fermeture et de protection du marché du travail au sein de l'État.

Face aux craintes, une volonté de privilégier l'intégration

Le caractère massif – socialement, économiquement et symboliquement parlant – de l'arrivée des réfugiés depuis 2013 a obligé tous les secteurs de la société allemande à prendre position, mettant ainsi à l'épreuve la solidité du compromis social en matière d'immigration. Les employeurs y ont répondu en faisant le choix de soutenir l'attitude accueillante affichée par la chancelière en 2015.

Face à leur projet de promotion d'une culture de bienvenue, la montée des réactions de repli nationaliste et xénophobe est à craindre. Celles-ci se manifestent depuis trois ans au plan politique à travers les succès électoraux du nouveau parti national-conservateur Alternative für Deutschland (AfD), fondés sur son attitude « anti-réfugiés » et sa posture antisystème. La BDA craint que l'image véhiculée d'une Allemagne xénophobe et anti-européenne mette en danger certains investissements étrangers et les entreprises exportatrices [1]. Un tournant nationaliste sous prétexte de « crise migratoire » pèserait non seulement sur la mobilité transnationale des entreprises, mais aussi sur celle de la main-d'œuvre au sein de l'UE. Le rétablissement du paradigme de suspicion voire de rejet à l'égard des réfugiés, incarné par la figure du migrant économique illégitime (*Wirtschaftsasylant*), menacerait le projet patronal à long terme : établir l'immigration du travail comme horizon économiquement et socialement souhaitable, voire inévitable. Laisser s'instaurer l'idée d'une incompatibilité culturelle entre « l'Occident » et « l'Islam » – fonds de commerce du mouvement xénophobe Pegida plus ou moins proche de l'AfD – priverait les entreprises d'un vivier de main-d'œuvre. Mais surtout, il

1. « BDA-Präsident warnt nach AfD-Erfolg vor Schaden für Standort Deutschland », (« Après le succès de l'AfD, le président du BDA met en garde contre les dommages engendrés pour la compétitivité allemande »), all-in.de, 14. März 2016, http://www.all-in.de/nachrichten/deutschland_welt/wirtschaft/BDA-Praesident-warnt-nach-AfD-Erfolg-vor-Schaden-fuer-Standort-Deutschland;art15813,2221648.

exacerberait les tensions entre groupes sociaux présents en Allemagne, menaçant à terme le projet d'une « société d'immigration » productive et apaisée.

Ces considérations, qui s'inscrivent dans une vision à long terme, ont sans doute joué un rôle déterminant dans la prise de position des employeurs en faveur de la ligne d'Angela Merkel, probablement plus que la perspective d'un apport de main-d'œuvre incertaine – dont on sait désormais que le profil est majoritairement inadapté aux exigences spécifiques des employeurs représentés par les organisations patronales (voir *infra*). Face aux risques politiques et à la présence – plus au moins indéterminée – de ces populations admises sur la base de critères étrangers aux intérêts des entreprises, une position pragmatique s'impose au sein des organisations patronales.

La réponse des employeurs est en effet de favoriser l'intégration des réfugies en vue de leur insertion sur le marché du travail. Plus qu'un fardeau pesant en dernière instance sur les entreprises à cause des longues périodes d'inactivité que ces derniers ont traversées, ils sont désormais appréhendés comme une promesse de bénéfices à long terme, à condition que les efforts soient partagés entre les entreprises, l'État et la société civile.

La politique d'ouverture des employeurs : accueil humanitaire et sélection au mérite

L'intégration est devenue le maître-mot des organisations patronales. Si elles approuvent explicitement les politiques gouvernementales visant à restreindre la migration d'asile *via* notamment l'extension du panel des pays d'origine dits « sûrs » [1] et l'accord hasardeux trouvé avec le régime d'Ankara, elles dénoncent aussi ce qui fait obstacle à l'intégration rapide et efficace de ceux qui sont venus chercher refuge en Allemagne. L'hostilité affichée à l'égard des manifestations xénophobes et aux formations politiques qui les portent est l'une des facettes de cette politique d'ouverture. L'appel aux politiques publiques en est une autre. Le patronat plaide pour la levée de verrous à l'intérieur d'une législation de l'asile, dans laquelle le souci de dissuasion et de refoulement tend à contredire la préoccupation de l'intégration (Thränhardt, 2015).

Le sort réservé aux candidats à l'asile dans les semaines et mois suivant leur arrivée en Allemagne est au centre des propositions de réforme avancées par un large front d'acteurs – organisations patronales, associations humanitaires, syndicats, experts du marché du travail. L'analyse est largement partagée, selon laquelle une période d'inactivité prolongée pèse lourd dans les trajectoires d'intégration sociale et professionnelle, en même temps qu'elle risque d'exacerber des mouvements de rejet dans la population allemande à l'égard de ces groupes en marge de la vie sociale « normale ». La question gagne en acuité avec la très forte progression des demandes d'asile en 2014. Plusieurs aménagements législatifs interviennent aussi en réponse à des sollicitations patronales. Un premier train de mesures adopté fin 2014 vise à faciliter pour les candidats à l'asile l'accès au marché du travail et à la formation. Sur fond de tensions sociales

1. L'Albanie, le Kosovo et le Montenegro ont été ajoutés en 2015 au panel des pays dit « sûrs », après la Serbie, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, le Ghana et le Sénégal. En juin 2016, le gouvernement cherche à obtenir l'accord de la chambre haute, du Bundesrat, pour exclure du droit d'asile également les ressortissants de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie.

croissantes autour de la question des réfugiés (Kahmann, 2016), il est complété au printemps 2016 par un projet de loi sur l'intégration (*Integrationsgesetz*) censé trouver un point d'équilibre entre mesures facilitatrices et coercitives.

Assouplissements réglementaires, non sans volonté de tri

Les réfugiés séjournant légalement en Allemagne relèvent de trois catégories. Les demandeurs d'asile (*Asylbewerber*) sont en attente d'une décision concernant leur situation. Les résidents « tolérés » (*Geduldete*) ont vu leur demande d'asile rejetée mais sont considérés comme non expulsables [1]. Les titulaires du droit d'asile (*Asylberechtigte*) se sont vus reconnaître le statut de réfugiés [2] au terme de procédures administratives généralement longues [3]. Les aménagements du cadre législatif concernent essentiellement les deux premières situations de réfugiés « en suspens ».

Pour eux, la période d'inactivité contrainte se trouve sensiblement réduite depuis 2015. Elle est désormais de trois mois au lieu de 15 auparavant. L'interdiction reste cependant totale pendant le séjour en « centre de premier accueil » (limité en principe à six mois), vers lequel les réfugiés sont orientés dès leur enregistrement administratif. Après la période d'interdiction totale, l'accès au travail reste suspendu pour les demandeurs d'asile et les personnes « tolérées », d'une part, à l'appréciation des offices de migration et, d'autre part, à « l'examen de préséance » (*Vorrangprüfung*) de l'Agence fédérale pour l'emploi. Celle-ci est tenue de proposer les emplois en priorité à des salariés allemands ou ressortissants de l'UE. Après un séjour ininterrompu de 15 mois sur le territoire (au lieu de 24 auparavant) le principe de préséance cesse de s'appliquer. L'accès au travail intérimaire, jusqu'ici prohibé pendant quatre ans, reste interdit pour une durée de 15 mois (trois mois pour les professions hautement qualifiées).

Le gouvernement a également rendu accessible aux demandeurs d'asile et résidents « tolérés » les cours de langue auparavant réservés aux réfugiés reconnus. L'accès à la formation professionnelle dans le cadre de l'apprentissage est, lui aussi, soumis à un délai de carence de trois mois et doit faire l'objet d'une autorisation de l'office de migration. La filière est réservée aux jeunes demandeurs d'asile et personnes « tolérées » ne dépassant pas 21 ans au moment de l'entrée en formation [4].

Les amendements apportés à la législation sur l'asile en 2015 ont durci la

1. Ce statut limité dans le temps et susceptible d'être renouvelé est accordé pour des raisons diverses : santé, considérations humanitaires, complexités administratives à l'égard du pays d'origine, etc.
2. Le droit d'asile est reconnu à partir de trois sources juridiques différentes. On distingue ainsi les bénéficiaires du droit d'asile (*Asylberechtigte*) sur la base de la Loi fondamentale allemande ; les réfugiés selon la convention de Genève (*Flüchtlinge*) qui forment le contingent le plus important avec 90 % environ des titulaires du droit d'asile (Brenke, 2016) ; les réfugiés non persécutés individuellement mais menacés notamment par les effets de guerre qui bénéficient de protections « subsidiaires » sur la base de la loi sur l'asile (*Asylgesetz*).
3. 7,1 mois en moyenne en 2014, avec de fortes disparités selon le pays de provenance (17 mois pour les Afghans et Pakistanais par exemple) (Thränhardt, 2015).
4. L'accès à la formation scolaire n'est soumis à aucune restriction. Les universités sont ouvertes à toutes les catégories de réfugiés dès lors qu'ils remplissent les conditions d'admission à l'enseignement supérieur.

situation des ressortissants de pays dits « sûrs » qui ont déposé leur demande d'asile après le 31 août 2015. Ils ne pourront quitter le centre de premier accueil, ce qui leur barre l'accès à l'emploi comme à la formation professionnelle. Le souci, moins explicitement affiché, de distinguer les candidats à l'asile selon leurs « perspectives de rester » plus ou moins bonnes ou fragiles, se repère dans d'autres dispositions ou intentions réglementaires. Ainsi, l'accès à un permis de séjour régulier est accéléré pour les résidents tolérés donnant des gages de « bonne » intégration [1]. Si les restrictions à la mobilité géographique (*Residenzpflicht*) ont été supprimées pour l'essentiel en 2015 à partir du quatrième mois, leur réintroduction est en discussion y compris pour les réfugiés reconnus dépourvus d'emploi et non insérés dans les circuits de la formation professionnelle (voir *infra*).

Sur nombre de points, les aménagements sont estimés insuffisants par les organisations patronales. Elles dénoncent les lourdeurs persistantes : l'obligation de vérification administrative des priorités communautaires à l'embauche, l'incertitude quant à la durée de séjour des apprentis demandeurs d'asile, suspendue aux arbitrages des offices de migration. La logique administrative – autorisations de séjour renouvelables mais dispensées pour des durées courtes, six mois souvent – entre ici en collision avec la logique de formation qui commande de ne pas compromettre un cursus de formation long, de trois ans en général. La limite d'âge de 21 ans pour l'accès à l'apprentissage est également estimée inadaptée à la situation particulière des réfugiés.

Projet de loi sur l'intégration : le satisfecit *et les réserves*

Les employeurs ont accueilli favorablement le projet de loi d'intégration mis en chantier par le gouvernement en avril 2016 sur proposition du ministre de l'Intérieur. Le projet qui pourrait être adopté par le Parlement durant l'été entend concilier deux objectifs : améliorer l'intégration des candidats à l'asile ; faire œuvre d'apaisement dans la coalition gouvernementale où la politique des réfugiés de la chancelière Merkel est contestée par la branche bavaroise de la droite conservatrice et parti frère de la CDU, la CSU (Kahmann, 2016).

C'est à l'aune des promesses d'intégration qu'est jugé le projet de loi par le patronat. Les employeurs adhèrent au principe de traitement différencié des demandeurs d'asile selon les perspectives de reconnaissance et la volonté d'intégration manifestée. Ils se reconnaissent dans le slogan fondateur du projet, réplique du diptyque ayant orienté la réforme du marché du travail au début des années 2000 (Agenda 2010) : « Exiger et aider », *« Fordern und fördern »*.

Certaines dispositions du projet de loi se comprennent comme une réponse directe aux exhortations du patronat (entre autres). Une garantie de séjour étendue à toute la durée de l'apprentissage doit sécuriser la situation des jeunes en formation et apporter plus de « sécurité juridique » aux entreprises formatrices. Le permis de séjour sera retiré en cas de rupture du contrat de formation, mais pourra être prolongé après l'obtention du certificat de fin d'apprentissage pour la période de recherche d'emploi (six mois au maximum) ou en cas d'embauche (deux ans). L'âge limite pour l'entrée en apprentissage est supprimé. La coalition gouvernementale

1. Les familles avec enfants mineurs et les jeunes munis d'un certificat scolaire ou professionnel obtenu en Allemagne bénéficient d'un traitement de faveur.

avance plus prudemment sur la question de la préférence communautaire (et s'attire de ce fait les critiques patronales). Ce principe sera suspendu pendant une durée de trois ans dans les seuls *Länder* dont le taux de chômage est inférieur à la moyenne nationale. Dans ce cas, les restrictions concernant l'accès à l'intérim seront également levées. Le projet annonce en outre un accès plus rapide aux aides publiques à la formation pour les demandeurs d'asile ayant de « bonnes perspectives » de reconnaissance.

Le volet « exiger » (*« fordern »*) de la future loi sur l'intégration a également les faveurs du patronat. Il s'agit de resserrer le lien entre l'offre publique des mesures d'intégration et les obligations afférentes. La participation aux cours d'intégration (qui combinent enseignement linguistique et introduction au droit et à la civilisation allemands) est désormais obligatoire. Des sanctions sont prévues en cas de manquement au « devoir d'intégration » et la non-participation aux « mesures d'intégration » (aux contours encore flous) entraînera la réduction sensible des prestations sociales dues aux demandeurs d'asile et aux personnes « tolérées » [1]. Le permis de séjour des réfugiés reconnus pourrait désormais être lié à « l'effort d'intégration » fourni. Jusqu'à maintenant, les titulaires du droit d'asile bénéficiaient d'un permis de séjour de trois ans. Si les « raisons de la protection » persistaient au terme de cette période, un permis sans limite de durée était établi sans que d'autres critères (maîtrise de langue, ressources) n'entrent en jeu. Avec la loi sur l'intégration, seuls les réfugiés particulièrement bien intégrés (niveau de langue C1, correspondant à celui exigé pour l'admission à l'université) y auront droit à l'issue de cette période ; pour les autres, le « permis d'installation » permanente (*Niederlassungserlaubnis*) ne sera décerné qu'au bout de cinq ans – à condition que les connaissances en allemand et le revenu disponible soient jugés suffisants.

La loi entend également introduire (rétroactivement à partir du 1er janvier 2016) une obligation de résidence pour les réfugiés reconnus, jusqu'ici autorisés à choisir librement leur domicile. Seuls les réfugiés titulaires d'un emploi garderont le droit à la mobilité géographique. « Une répartition équilibrée sur le territoire » des bénéficiaires de l'asile est recherchée pour prévenir la formation de « foyers de conflits sociaux » (Koalitionsausschuss, 2016). Aux *Länder* de définir le mode d'application de la restriction : prescription du lieu de résidence ou interdiction de domiciliation dans un certain nombre de villes ou de quartiers. Des restrictions au regroupement familial sont également prévues pour les réfugiés bénéficiant de « protections subsidiaires » et dont la proportion parmi les réfugiés reconnus tend à augmenter [2].

Le volet punitif du projet de loi fait l'objet de sévères critiques de la part des syndicats et des associations humanitaires. Ils identifient dans le « devoir d'intégration » l'axe central du projet, bien plus concret sur ce point que sur les mesures d'intégration annoncées (DGB, 2016). Rien n'indique par ailleurs l'existence d'un volant significatif de candidats à l'asile

1. Les « besoins de première nécessité » des demandeurs d'asile et réfugiés avec protection subsidiaire sont pris en charge par les *Länder* sur la base de la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*). Outre les frais d'hébergement, d'alimentation et de santé (surtout : urgences et grossesse), celles-ci incluent un « pécule » (130 euros/mois) censé couvrir les besoins personnels. Les demandeurs déboutés sont bénéficiaires de ces prestations jusqu'à leur sortie du territoire.
2. Le statut des protections subsidiaires est destiné notamment aux réfugiés de guerre non exposés individuellement à des persécutions (voir *supra*).

rétifs à l'intégration. L'afflux observé aux cours de langue par exemple semble plutôt signaler le contraire. Ces acteurs incriminent le caractère stigmatisant des mesures annoncées ; elles auront pour effet de freiner l'intégration au lieu de l'améliorer, d'autant plus que l'offre de formation linguistique, générale et professionnelle, apparaît notoirement insuffisante, comme le sont les moyens qui y sont dédiés.

Le projet de loi ne contient en effet guère d'initiatives ambitieuses en matière de politiques publiques d'intégration. Les chantiers ne manquent pas : enseignement, cours de langue, logement, santé, etc. À côté de la promesse de délais d'attente raccourcis pour l'accès aux cours d'intégration (dont le nombre maximum de participants est cependant porté de 20 à 25 personnes… pour une population que l'on sait extrêmement hétérogène), l'ébauche gouvernementale contient comme mesure phare le financement, à l'intention des demandeurs d'asile, de 100000 « opportunités de travail » aussi appelées « jobs à un euro ». Ce type d'emploi créé par les réformes Hartz ne fonde pas de relation salariée ; son titulaire continue de percevoir les prestations sociales auxquelles il est éligible, complétées par un « dédommagement pour frais supplémentaires » (frais de transports, etc.) à hauteur d'un euro par heure environ. Les jobs à un euro, d'utilité publique, sont censés ne pas concurrencer les emplois du premier marché du travail mais en « rapprocher » les publics « difficiles ». Le patronat se montre très réservé sur cette mesure. L'organisation représentative de l'artisanat (Zentralverband des deutschen Handwerks, ZDH) incrimine les effets de concurrence déloyale particulièrement sensibles dans le secteur artisanal [1]. Comme la BDA, elle relève les faibles résultats du dispositif en termes d'intégration dans l'emploi régulier [2]. Ce type d'occupation « doit être déployé en dernier ressort », pour des durées courtes, et surtout ne pas entrer en conflit avec la participation aux mesures d'intégration (apprentissage de la langue notamment), estime la BDA (2016b).

Optimisme volontariste au service d'un projet cohérent

Avec, d'un côté, une population clivée et devenue plus craintive face aux afflux de migrants et, de l'autre, une coalition gouvernementale contrainte de composer avec ses tensions intestines comme avec les effets électoraux d'une politique d'accueil généreuse, les chefs d'entreprise et organisations patronales affichent un optimisme apparemment inébranlable quant à leur capacité d'intégration. À grands renforts médiatiques, ils font connaître leurs projets pilotes d'accueil et de formation des réfugiés [3].

1. ZDH, « Handwerk begrüßt Eckpunkte zum Integrationsgesetz », (« L'artisanat approuve les points clé de la loi sur l'intégration », Pressemeldung, ZDH, https://www.zdh.de/presse/pressemeldungen/archiv-pressemeldungen/handwerk-begruesst-eckpunkte-zum-integrationsgesetz.html.
2. Un bilan similaire est dressé par l'Agence fédérale pour l'emploi de la part du responsable des politiques en direction des chômeurs de longue durée. L'objectif d'intégration des chômeurs de (très) longue durée est loin d'être atteint. http://www.t-online.de/wirtschaft/jobs/id_63937732/bundesagentur-ein-euro-jobs-keine-loesung-fuer-langzeitarbeitslose.html.
3. En février 2016, une annonce patronale occupe une page entière dans les quotidiens allemands. Ornée d'un logo noir-rouge-or aux couleurs de la République fédérale, signée « Initiatives d'intégration de l'économie allemande », elle constitue une sorte de manifeste construit sur l'anaphore « Nous, ensemble » (*« Wir zusammen »*) : « Nous, ensemble, voulons créer une perspective pour les personnes obligées de fuir la guerre et des persécutions. Nous, ensemble, aidons ces personnes à participer à notre vie pendant le temps qu'ils restent chez nous. Nous, ensemble, exprimons la tolérance et l'ouverture dans notre société. Nous, ensemble, défendons un accès égalitaire à la formation et à l'emploi qui seul rendent possible l'intégration. (…). Nous, ensemble, entreprises en Allemagne et leurs collaborateurs. » Un site Internet est dédié aux initiatives patronales d'accueil et de formation (www.wir-zusammen.de).

Lors de la rencontre annuelle des quatre principales organisations patronales (BDA, BDI, DIHK, ZDH) avec la chancelière à l'occasion de la Foire internationale de l'artisanat de Munich en février 2016, les dirigeants patronaux apportent un *satisfecit* chaleureux à sa politique, saluant la politique d'accueil autant que la fermeté face aux dérives populistes. Les chances que représente l'intégration des réfugiés sont supérieures aux risques, ne cesse de marteler l'Institut de l'économie allemande (Institut der deutschen Wirtschaft), proche des organisations patronales. Réalisée au moment de grand afflux de réfugiés, une enquête réalisée pour le *Süddeutsche Zeitung* confirme que le volontarisme en matière d'accueil des réfugiés ne se limite pas à quelques fleurons de l'économie allemande. 60 % des 439 dirigeants d'entreprise interrogés déclarent attendre un bénéfice pour leur propre entreprise d'une offre d'intégration améliorée et accélérée. Ils sont également majoritaires à estimer que les avantages économiques de l'intégration des réfugiés l'emportent sur les risques sociaux [1].

Une vision de long terme sous-tend les approches patronales de l'intégration. Une partie importante des candidats à l'asile est destinée à rester dans le pays – et à compenser ainsi pour partie le recul annoncé de la population active allemande sous l'effet d'une évolution démographique défavorable. Alors que l'on sait les processus d'intégration au marché du travail longs et difficiles [2], il importe au camp patronal d'éviter un écueil majeur : celui d'une intégration « au rabais » qui confinerait les réfugiés dans le segment peu qualifié, peu rémunéré du marché du travail.

Dérogation au salaire minimum, la tentation conjurée

L'introduction en 2015 du salaire minimum de 8,50 euros brut par heure avait été précédée de fortes controverses. Devant l'inéluctable – un compromis au sein de la grande coalition CDU/CSU-SPD –, les organisations patronales avaient plaidé pour toute une gamme de dérogations. Celles-ci ont fini par être concédées pour les seuls chômeurs de longue durée, exclus de l'obligation légale pendant six mois (sauf si un salaire minimum de branche existe ; Chagny, Le Bayon, 2014). La question ressurgit avec l'afflux des réfugiés : leur faible adéquation aux exigences du marché du travail justifie-t-il l'exemption du salaire minimum ?

La suspension du salaire minimum pour les candidats au droit d'asile est réclamée par certains économistes. Elle est défendue avec véhémence par l'influent directeur (désormais à la retraite) de l'Institut de conjoncture économique IFO, Hans-Werner Sinn. Soutenant que « l'État-providence agit comme un aimant sur les migrants non qualifiés », il préconise de baisser sensiblement sinon de supprimer le salaire minimum légal, si l'on veut éviter l'émergence d'une « société parallèle de migrants chômeurs », déstabilisante socialement et coûteuse pour les caisses publiques [3]. D'autres voix, moins apocalyptiques, plaident pour l'assimilation des réfugiés aux chômeurs

1. *Süddeuschte Zeitung*, 24. September 2015.
2. Les experts évaluent à dix ans et plus la durée du parcours au terme duquel les réfugiés se trouvent à égalité avec les autres migrants. Selon les enquêtes de l'IAB (Institut de recherche sur le marché du travail et les professions) ils ne sont que 8 % à occuper un emploi au cours de la première année, 50 % après cinq ans, 60 % après dix et 70 % après 15 ans de séjour en Allemagne (Brücker *et al.*, 2015).
3. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Dezember 2014.

de longue durée et pour une prolongation de la période de dérogation de six à 12 mois (Sachverständigenrat, 2015 ; Robert Bosch Expertenkommission, 2016).

Cette position est contredite par un autre argumentaire qui souligne le risque social d'un traitement spécifique dévolu aux réfugiés. Il est prêté à la chancelière Merkel : « Si quelqu'un perd un emploi rémunéré 8,50 euros de l'heure parce qu'un réfugié fait le travail pour 3,50 euros, cela crée des dommages sociaux. » Le risque de *dumping* salarial est évoqué par les acteurs et observateurs de tous bords qui craignent des crispations majeures au sein d'une société déjà soumise à une tension importante avec l'afflux massif de réfugiés. Les entorses au salaire minimum pourraient avoir pour conséquence la marginalisation de ces groupes, freinés dans leur motivation à prendre pied dans la société allemande, et favoriser la formation de « sociétés parallèles » [1]. Ces résistances et la sensibilité de la problématique ont amené la CDU à rayer de son « document d'intégration » de février 2016 l'exigence de dérogation au salaire minimum pour les réfugiés.

Une approche patronale prédominante consiste à souligner les effets pervers d'une suspension du salaire minimum pour les réfugiés. L'Allemagne fait face à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée ; il n'est guère dans son intérêt de voir les réfugiés s'orienter massivement vers des emplois à faible niveau de qualification et de salaire. Au fil des mois, les allusions au salaire minimum s'effacent des prises de position des organisations représentatives de l'artisanat et des entreprises familiales. La baisse à court terme du coût salarial n'est-elle pas antinomique avec l'exigence de formation de la main-d'œuvre qualifiée dont les entreprises ont besoin ? Selon une analyse de l'Institut de l'économie allemande, le salaire minimum, paradoxalement, joue ici une fonction d'orientation bienvenue [2]. Trop élevé pour ne pas représenter un obstacle à l'accès immédiat à l'emploi, il peut contribuer à ce que les réfugiés, devant l'impossibilité de travailler pour cinq ou six euros de l'heure, soient incités à se former, pour leur propre bénéfice et celui de la société. Les employeurs prennent d'autant plus facilement leurs distances avec le principe dérogatoire que le salaire minimum s'est rapidement imposé comme une norme sociale qui fait consensus, satisfaisant à une exigence d'équité. Les exceptions légales censées faciliter l'embauche des chômeurs de longue durée sont de fait très peu utilisées [3]. Sans passer sous silence leurs réticences initiales à l'égard du salaire minimum universel, les employeurs lui décernent une validation *ex post*.

Cap sur la formation professionnelle

Les candidats à l'asile sont majoritairement jeunes, voire très jeunes. 72 % des demandeurs d'asile du premier trimestre 2016 avaient moins de 30 ans (BAMF, 2016). L'Institut de recherches sur le marché du travail et les professions (IAB) rattachée à l'Agence fédérale pour l'emploi (BA) livre une cartographie de la structure d'âge des demandeurs d'asile de l'année 2014 : 81 % n'avaient pas plus de 35 ans, 70 % avaient moins de

1. En France, on parlerait de « communautarisation ».
2. Hagen Lesch, « Das Paradox des Mindestlohns », (« Le paradoxe du salaire minimum »), *Süddeutsche Zeitung*, 14. Dezember 2015.
3. Le salaire minimum n'en fait pas moins l'objet de nombreux contournements illégaux, *via* notamment le recours à des heures de travail non déclarées (gastronomie, hôtellerie). La faiblesse des contrôles administratifs est le talon d'Achille du dispositif.

30 et 55 % moins de 25 ans. La proportion des enfants (moins de 16 ans) était de 28 %, celle des jeunes de 16 à 24 ans de 27 %. Avec plus de la moitié des réfugiés en âge scolaire ou susceptible d'intégrer les structures de formation scolaire ou professionnelle, ils offrent un « potentiel de formation » très important (Brücker *et al*., 2015). Les chefs d'entreprise et organisations patronales ont bien l'intention de ne pas passer à côté de cette aubaine. La jeunesse combinée à la volonté d'intégration souvent observée sur le terrain (rapidité d'acquisition de la langue, motivation d'accéder à des stages et autres dispositifs d'insertion professionnelle…) fait que des problèmes pourtant considérables apparaissent surmontables, pour une partie des jeunes migrants tout au moins : maîtrise de l'allemand, y compris à l'écrit, indispensable pour parcourir avec succès l'enseignement professionnel, complexité des procédures d'évaluation des compétences existantes, problèmes psychologiques liés aux traumatismes vécus comme à l'expérience de l'exil, etc.

En dehors de la faible proportion de personnes destinées à l'enseignement supérieur [1], l'apprentissage apparaît comme la destination « naturelle » des jeunes réfugiés. La formation professionnelle est considérée comme la passerelle nécessaire à l'intégration stable dans le marché du travail allemand. La certification formelle continue d'y jouer un rôle important, fondement de toute aspiration à la mobilité professionnelle ultérieure. La formation de trois ans en général dans le cadre du « système dual » – association de la formation en entreprise et de l'enseignement théorique dispensé dans les écoles professionnelles publiques – prépare au statut de salarié qualifié (*Fachkraft*) qui ouvre la voie à des niveaux de salaire et des perspectives d'évolution professionnelle bien plus enviables (en principe) que ceux destinés aux travailleurs non qualifiés. Affichant un bilan en demi-teinte [2], concurrencé de plus en plus par l'enseignement supérieur, l'apprentissage n'en constitue pas moins une filière relativement « noble » de l'accès à la qualification professionnelle. Sa valorisation sociétale historique lui confère un rôle toujours intégrateur ; sa lente érosion est source de préoccupation. L'équilibre de la structure des qualifications est en jeu (Bosch, 2014). « Le mélange avantageux des qualifications en Allemagne, avec le bon équilibre entre titulaires de formations professionnelles de qualité et diplômés de l'enseignement supérieur, est indispensable à la compétitivité allemande », affirment les auteurs du rapport annuel sur la formation professionnelle, qui prévoient une pénurie notamment au niveau des « qualifications de niveau intermédiaire » (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2015:5).

L'organisation patronale de l'artisanat ZDH se montre particulièrement volontariste quand il s'agit d'attirer les jeunes réfugiés et demandeurs d'asile à la formation duale. En février 2016, en

1. Les données disponibles sur les niveaux de qualification des candidats à l'asile sont jugées fragiles. Parmi les demandeurs d'asile enregistrés en 2015, 13 % signalent la fréquentation d'une université, 17,5 % celle d'un lycée, 30 % auraient suivi une partie de l'enseignement secondaire, 24 % l'école primaire et 8 % n'ont pas été scolarisés (Brücker *et al*., 2015).
2. On observe depuis plusieurs années un recul de l'offre et de la demande de formation ainsi que des difficultés d'accès aux formations de l'apprentissage (notamment dans les grandes entreprises et les secteurs à fort taux de main-d'œuvre qualifiée) de la part de jeunes n'ayant pas dépassé le cursus de la scolarité obligatoire (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2015).

association avec le ministère de la Formation et de la Science et l'Agence fédérale pour l'emploi, un programme « Voies vers la formation pour les réfugiés » est lancé. Il se propose de former 10 000 jeunes – réfugiés, personnes « tolérées » et demandeurs d'asile aux « bonnes perspectives de pérennisation » – en vue de leur intégration dans le système d'apprentissage. L'orientation professionnelle, les cours d'allemand et l'accompagnement psycho-social font partie du programme. Le DGB critique l'initiative comme étant trop étroitement ciblée sur les métiers de l'artisanat. L'organisation représentant les entreprises familiales (Die Familienunternehmer) plaide pour une formation « triale » à destination des jeunes réfugiés : le système dual serait complété par l'apprentissage approfondi de la langue avec une possible prolongation de la formation – qui atteindrait alors quatre ans – et les subventions publiques à la hauteur de l'enjeu. La BDA développe un travail d'accompagnement intense de ses adhérents ; de multiples brochures informent sur les droits et restrictions juridiques et leur évolution, l'éventail des stages subventionnés (soumis ou non au salaire minimum, nécessitant ou non l'autorisation de l'office de migration), les initiatives prises en association avec les pouvoirs publics et les organisations syndicales [1]. Des projets pilotes des entreprises de l'industrie et du tertiaire, publiques et privées, sont présentés sur le site patronal www.wir-zusammen.de (voir *supra*, note 3, p. 22).

L'intégration des jeunes réfugiés dans les circuits de la formation professionnelle est censée fonder un rapport gagnant-gagnant. Si la « culture de bienvenue » ne mettra évidemment pas un terme aux traitements discriminatoires des migrants sur le marché du travail, la détention de titres professionnels obtenus en Allemagne n'en constitue pas moins un sésame pour l'intégration. C'est ce que tend à illustrer une enquête de l'Institut de l'économie allemande. Elle s'est intéressée à la surqualification par rapport à l'emploi détenu de salariés avec ou sans « passé migratoire » (voir *supra*). Sans passé migratoire, la proportion de personnes occupant des postes non qualifiés tout en étant titulaires d'un diplôme professionnel s'élève à 10 %. Elle est de 34 % pour les migrants ayant obtenu leur certificat professionnel à l'étranger – mais de 12 % pour les migrants titulaires d'un certificat allemand (Flake, 2015).

L'intégration de jeunes réfugiés dans la formation professionnelle – si elle réussit à large échelle – offre aux entreprises la possibilité d'agir *in situ* sur la qualification des salariés de demain, ou d'après-demain. La mobilisation des demandeurs d'asile au-delà des réfugiés reconnus élargit le potentiel de main-d'œuvre et transcende en même temps le cadre étroit du droit d'asile. Après un *lobbying* patronal intense, tout apprenti ayant parcouru avec succès le système dual sera assuré de son droit au séjour, même au-delà de la période de formation. Au niveau de l'accès à la qualification professionnelle tout au moins, le statut migratoire compte moins que la réalité de l'intégration.

1. Telle la « Déclaration des partenaires de l'Alliance pour la formation initiale et continue : Ensemble pour des perspectives pour les réfugiés » signée par les quatre grandes associations patronales (BDA, BDI, ZDH, DIHK), le DGB, l'Agence pour l'emploi et plusieurs ministères. Les signataires s'engagent à joindre les efforts pour, notamment, « renforcer l'éducation et la formation en tant que fondement de l'intégration » et de permettre aux jeunes réfugiés, « *via* la formation, l'accès au marché du travail » (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie *et al.*, 2015).

Conclusion

Lorsqu'à partir de 2013, des réfugiés sont arrivés en masse en Allemagne, l'attitude accueillante des employeurs à leur égard et leur participation à l'alliance avec la société civile au nom du « Bienvenue aux réfugiés ! » a pu surprendre quelques observateurs. En effet, pendant longtemps, les employeurs allemands ont affiché une sorte de non-rapport au droit d'asile : au fond, ils estimaient que ce droit fondamental ne les concernait que très peu et qu'il n'était, en tant qu'instrument de régulation d'apport de main-d'œuvre, pas adapté à leurs besoins. Mais l'ampleur du phénomène et ses répercussions possibles les a obligés à se positionner sur ce sujet. S'ils se sont engagés en faveur de l'insertion des réfugiés sur le marché du travail, ce n'est pourtant pas prioritairement pour satisfaire les besoins – indéniables – en main-d'œuvre. La mise en perspective des préférences et attitudes patronales depuis les années 1990 révèle l'existence d'une vision à long terme qui repose sur l'impératif de satisfaire prioritairement les besoins spécifiques de main-d'œuvre, situés au cœur du modèle productif allemand : les entreprises engagées dans la « production diversifiée de biens de qualité » (Streeck, 1995), souvent exposées à la compétition internationale. L'inadéquation entre offre et demande de travail qu'allait impliquer la venue en masse de personnes avec peu d'expériences professionnelles monnayables sur le marché du travail a été assumée par les employeurs au nom d'un double pari : l'évolution des règles, des institutions et des mentalités à la hauteur du projet d'une « société d'immigration » ainsi que la possibilité de pouvoir « récupérer » au moins une partie – les plus jeunes – de ces réfugiés comme travailleurs qualifiés.

Ce pari se vérifie dans l'attitude des employeurs. Ils semblent ne pas vouloir se résigner à la perspective qui destinerait les réfugiés aux petits jobs, voire aux *minima* sociaux. En témoigne la valeur désormais attachée à la formation professionnelle, y compris pour les demandeurs d'asile et les résidents « tolérés » (*Geduldete*). La levée des restrictions à l'exercice d'un emploi prend sens aussi en vue de créer des situations favorables à leur entrée dans une démarche de formation professionnelle. Pour encourager cela, les employeurs estiment inopportun de les faire entrer dans la catégorie des chômeurs de longue durée, justifiant des mesures de politique d'emploi dérogatoires à leur égard. Ce projet de transformation des réfugiés en *Fachkraft*, générant des espoirs de faire revivre l'âge d'or du système de formation professionnelle duale, leur assure d'ailleurs aussi le soutien des organisations syndicales, soucieuses de protéger le statut du salarié et de ne pas voir renaître le spectre de la « concurrence déloyale ». Mais l'incitation la plus forte réside probablement dans la sécurisation du séjour durant la période de la formation professionnelle. Pour ceux qui réussissent à obtenir le certificat professionnel et travaillent par la suite s'ouvre même la perspective d'une carte permanente (*Niederlassungserlaubnis*) au nom de leur « intégration ». Au sein du dispositif d'asile s'installe ainsi une logique d'épreuve professionnelle qui permet aux entreprises de retenir les réfugiés qui leur correspondent – et de laisser aux aléas du droit d'asile et de son administration ceux et celles qui n'ont pas pu ou voulu emprunter cette passerelle.

Sources :

Bade K.J., Oltmer J. (2004), « Flucht und Asyl 1950-1989 », *in* Bade K.J., Oltmert J. (eds.), *Normalfall Migration. Deutschland*

im 20. und 21. Jahrhundert, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

BAMF (2016), *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Mai 2016*, Nürnberg.

BDA (2013), *Willkommenskultur – Ein Leitfaden für Unternehmen*, Berlin.

BDA (2016a), *Zuwanderung. BDA kompakt*, Berlin.

BDA (2016b), *Integration verbessern, keine neuen Hürden schaffen. Stellungnahme der BDA zum Referentenentwurf eines Integrationsgesetzes und zur Verordnung zum Integrationsgesetz*, 2. Juni.

Bosch G. (2014), « Facharbeit, Berufe und berufliche Arbeitsmärkte », *WSI-Mitteilungen*, n° 1, p. 5-9.

Brenke K. (2016), « Asylsuchende in Deutschland und der Europäischen Union », *in* Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin, *Datenreport 2016: ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, p. 245-257.

Brücker H., Hauptmann A., Vallizadeh E. (2015), « Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015 », *IAB Aktuelle Berichte*, n° 14.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015), *Berufsbildungsbericht 2015*, Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie *et al.* (2015), *Erklärung der Partner der Allianz für Aus- und Weiterbildung: Gemeinsam für Perspektiven von Flüchtlingen*.

Butterwegge C., Cremer J., Häusler A., Hentges G., Pfeiffer T., Reisslandt C., Salzborn S. (2002), *Themen der Rechten – Themen der Mitte. Zuwanderung, demografischer Wandel und Nationalbewusstsein*, Berlin, Springer.

Chagny O., Le Bayon S. (2014), « Allemagne : L'introduction du salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 3-18.

DGB (2016), *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Integrationsgesetzes und zum Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz*, 6. Juni.

Flake R. (2015), « Mehr Anerkennung tut not », Institut der deutschen Wirtschaft, *Infodienste*, 28. Mai. http://www.iwkoeln.de/presse/infodienste?list.p=38

Herbert U. (1986), *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980*, Bonn, Dietz.

Kahmann M. (2016), « Allemagne : Accueil des réfugiés : l'hospitalité éclipsée par l'enjeu de réduction des demandes d'asile ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 153, mars, p. 21-37.

Koalitionsausschuss (2016), « Eckpunkte Integrationsgesetz », 13. April, http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2016/04/Eckpunkte_Integrationsgesetz.pdf.

Kommission « Zuwanderung » (2001), *Zuwanderung gestalten*, *Integration fördern*, Bericht der Unabhängigen Kommission « Zuwanderung », Berlin, 4. Juli.

Menz G. (2009), *The Political Economy of Managed Migration*, Oxford, Oxford University Press.

Motte J. (2000), « Nicht Ausländer-, sondern Strukturpolitik: die bundesdeutsche Praxis der Rückkehrförderung in der 80er Jahre », *in* Santel B., Schock H. (eds.), *Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, p. 55-72.

OECD (2013), *Recruiting Immigrant Workers: Germany*, Paris, OECD Publishing.

Penninx R., Roosblad J. (2000), *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe, 1960-1993*, New York, Berghahn.

Penninx R., Garces-Mascarenas B. (2016), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, Heidelberg, Springer.

Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2016), *Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge: Informationen erheben, Zugänge erleichtern*, Robert-Bosch-Stiftung, Stuttgart.

Rudolph H. (1996), « Les frontaliers de la République tchèque de Bavière », *in* Morokvasic M., Rudoph H. (dir.), *Migrants. Les nouvelles mobilités en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 211-240.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 15/16*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Streeck W. (1995), « German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive? », *MPiFG Discussion Paper 95/5*, Max-Planck-Institute für Gesellschaftsforschung, November.

Thränhardt D. (2015), *Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland: Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Treichler A. (1998), *Arbeitsmigration und Gewerkschaften*, Münster, LIT.

UNHCR (2015), *Mid-Year Trends 2015*, Geneva.

Worthmann G. (2003), *Nationale Autonomie trotz Europäisierung. Probleme der Arbeitsmarktregulierung und Veränderungen der industriellen Beziehungen in der deutschen Bauwirtschaft*, München, Reiner Hampp Verlag.