

MUNICH/Allemagne

La reconnaissance des immigrés en Allemagne

Résumé de son ouvrage "La reconnaissance des immigrés dans les États-Providence : Comparaison des contextes institutionnels et des résultats en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas."

Par Thomas FAIST, de l'université des sciences appliquées de Brême

Introduction : Intégration et échecs des tentatives de reconnaissance des immigrés

Depuis la seconde guerre mondiale, les États-providence d'Europe occidentale connaissent un mouvement d'immigration continu d'individus originaires de différents pays. Dans tous les pays européens, la première génération d'immigrés, mais aussi les suivantes, sont confrontées à de graves problèmes d'intégration, autrement dit à l'incapacité des pays d'immigration à les reconnaître. Leur taux de chômage est, par exemple, relativement plus élevé que celui des autochtones ; il en va de même pour les statistiques de la formation professionnelle et des diplômes de l'enseignement supérieur. Il existe, de plus, des différences importantes entre les différents groupes d'immigrés et en leur sein même. La condition des immigrés est à l'origine d'une quantité considérable de travaux de recherche qui visent à identifier les raisons de cette situation. Elles tiennent tant aux contextes institutionnels qu'aux caractéristiques économiques, politiques et sociales des groupes d'immigrés. À partir de l'étude du corpus, la présente analyse cherche à déterminer si les contextes institutionnel et légal allemands peuvent expliquer l'incapacité du pays à reconnaître les immigrés.

La vague d'immigration que connut l'Allemagne après le deuxième conflit mondial déferla du début des années cinquante aux années soixante. Des migrants, venus principalement de Turquie, furent recrutés pour répondre à la demande de travailleurs manuels. Depuis le début des années soixante-dix, à cause des changements survenus sur le marché du travail, il est de plus en plus difficile pour des citoyens extérieurs à l'Union Européenne d'immigrer en Allemagne ; l'immigration est restreinte aux cas de regroupement familial et aux réfugiés.

L'État-providence, qui s'est développé en Allemagne depuis la fin du XIX^e siècle, a atteint à présent un stade avancé ; il se définit par opposition aux pays extérieurs. Cela se traduit par le fait qu'en Allemagne, comme dans tous les

autres États-providence (la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas) l'acceptation de nouveaux membres se fait selon certaines règles. À l'intérieur du pays, l'objectif politique est de garantir la sécurité et l'égalité des chances à tous les résidents permanents. Des différences existent, en revanche, entre ces pays quant au statut légal des migrants, différences qui tiennent à des conceptions différentes de la nationalité, de la citoyenneté et à des différences institutionnelles d'un État-providence à l'autre. Par rapport aux différents concepts d'État-providence, on peut dire que le Royaume-Uni est très proche du modèle "libéral". L'État fournit une garantie contre les risques de base, comme le chômage, mais le système repose aussi largement sur les contributions des individus. De leur côté, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, relèvent plus du modèle "conservateur" en ce qu'ils visent au maintien du statut acquis sur le marché du travail. Des différences notoires existent pourtant entre ces pays. La France est un exemple d'État extrêmement centralisé alors que l'Allemagne et les Pays-Bas ont des orientations politiques de type plus coopératif et plus corporatiste.

Le statut légal des migrants

Le droit de séjour

Dans les principes, l'Allemagne est un système clos et l'appartenance au pays est définie par des règles. Cependant, le pays comprend aussi une population de résidents non-citoyens. Différents types de permis de séjour sont accordés aux étrangers selon la raison pour laquelle ils émigrent et selon la durée de leur séjour. Ce système définit le pays par rapport à l'extérieur et garantit en même temps l'intégration en profondeur des étrangers résidents de longue date. Ce cadre juridique régule la durée du séjour (légal) en même temps qu'il autorise, par principe, l'accès à l'aide et aux droits sociaux. L'Allemagne garantit certains droits aux immigrants légaux, qui bénéficient ainsi des services de sécurité sociale en fonction de la durée de leur séjour et de la raison pour laquelle ils ont immigré (qu'il s'agisse de travailleurs migrants

de courte durée, de demandeurs d'asile, ou d'immigrants appelés à devenir des citoyens).

Politique d'immigration

La politique d'immigration de l'Allemagne et les critères selon lesquels un migrant se voit attribuer tel ou tel statut juridique sont étroitement liés aux concepts d'État-nation et de citoyenneté, aux relations ethniques, aux conditions démographiques et aux contextes économique, politique et social.

Ce qui a caractérisé la politique d'immigration allemande est le souci de ne pas être un "pays d'immigration". L'accès à la citoyenneté est déterminé parce que les Allemands appellent l'État-nation, fondé sur le principe du droit du sang (jus sanguinis). Les délais requis et les conditions d'acquisition de la citoyenneté par les étrangers sont plus restrictifs en Allemagne que dans les trois autres pays mentionnés. Alors qu'en Allemagne, la citoyenneté ne peut s'obtenir qu'après dix ans, une période de cinq ans seulement est exigée dans les autres pays. Toutefois un processus de convergence des procédures allemandes vers celles des autres pays est actuellement en cours, notamment pour mieux prendre en compte le droit du sol.

Les variations de la notion de citoyenneté durant ces dix dernières années, se sont reflétées dans les différents statuts juridiques des immigrés. Ainsi, l'immigration de travailleurs étrangers embauchés en Allemagne et venant d'Italie, de Grèce, d'Espagne, de Turquie et du Portugal entre 1955 et 1973 était supposée temporaire et liée à un emploi rémunéré. Ce concept d'immigration temporaire excluait le séjour prolongé et l'acquisition éventuelle de la citoyenneté. En revanche, les populations rapatriées de l'Europe de l'Est (Aussiedler) et les Allemands de souche, se voient attribuer la citoyenneté allemande à leur entrée dans la République fédérale.

Les droits à la sécurité sociale

Nous présentons ci-après une analyse détaillée des différents cas suivants : demandeurs d'asile, réfugiés humanitaires, reconnus comme tels ou issus des quotas, les réfugiés de fait, les travailleurs migrants, la famille, les étudiants et ceux qui obtiennent un permis de séjour permanent suite à un séjour prolongé dans le pays.

○ *Les demandeurs d'asile.* En général, les demandeurs d'asile déposent une demande de reconnaissance de leur statut de réfugié politique à leur entrée dans le pays d'accueil. Ils reçoivent un statut juridique provisoire jusqu'à ce que leur dossier soit traité. Dans tous les pays européens,

les demandeurs d'asile ont le droit de séjour pendant toute la durée de cette procédure. Ce droit ne présuppose pas un droit à l'aide sociale, bien que les demandeurs d'asile reçoivent une aide du gouvernement. Depuis 1993, l'Allemagne fournit par exemple (dans le cadre de la loi Asylbewerberleistungsgesetz) un toit et une allocation de subsistance aux demandeurs d'asile. Si la procédure dure plus d'une année, les demandeurs d'asile ont droit à des allocations au titre de la réglementation fédérale sur l'assistance publique.

○ *Les réfugiés reconnus comme tels et les quotas.* Il est accordé aux réfugiés reconnus comme tels et à ceux issus des quotas, un asile temporaire en Allemagne, du moins tant qu'ils sont persécutés. Ils y bénéficient d'un statut légal qui, mis à part ce qui relève des droits politiques, est identique à celui d'un citoyen. Cette égalité concerne tous les domaines de la législation sociale ainsi que les permis de travail.

○ *Les réfugiés tolérés et les réfugiés de fait.* Il s'agit de réfugiés qui, pour différentes raisons, ne sont pas renvoyés vers leur pays d'origine suite à un refus de leur demande d'asile et de ceux qui n'ont pas déposé de demande d'asile. Ils ne jouissent pas du même statut partout en Europe, ce qui pose un problème urgent depuis la guerre dans l'ex-Yougoslavie. Il existe en Allemagne deux types de permis de séjour. Le concept de "tolérance" est un statut légal accordé à l'individu pour une durée de trois à six mois. Un droit de séjour identique à celui de réfugié reconnu comme tel quant aux droits sociaux peut aussi lui être octroyé. En Allemagne, la "tolérance" est une notion de droit (Duldung).

○ *Les travailleurs migrants, les familles et les étudiants.* La loi offre un statut identique, ou du moins comparable, aux individus de cette catégorie qui, il faut l'admettre, est assez hétérogène. Deux types de permis de séjour sont délivrés en Allemagne. Conformément à la loi sur les étrangers de 1991 un permis de séjour d'un an (Aufenthaltserlaubnis) est accordé au titre du regroupement familial. Les étudiants et les travailleurs bénéficient d'une allocation de séjour (Aufenthaltsbewilligung). Un renouvellement de statut est rarement possible (Wollenschläger). Lorsque les travailleurs migrants revendiquent ces droits, leur permis de séjour n'est en général pas renouvelé. En Allemagne, le

regroupement familial est conditionné par la preuve de l'existence d'un revenu et d'un logement suffisant. Les travailleurs migrants ont en général les mêmes droits que les citoyens en matière de santé et leur famille a accès au système de santé par le biais de l'assurance familiale.

○ *Les étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent.* Cette catégorie regroupe les migrants qui résident dans un pays depuis assez longtemps et auxquels est offert un permis de séjour durable sur la base de la durée de leur séjour. Le délai donnant droit à un statut juridique permanent varie en fonction des législations nationales. En Allemagne, il est possible de faire une demande de permis permanent (Aufenthaltsberechtigung) après un séjour de huit ans, mais elle reste soumise à certaines conditions. L'obtention d'un tel permis a des conséquences importantes en matière d'aide sociale, puisqu'il autorise le titulaire à bénéficier de l'aide sociale plus d'une fois et pour de longues périodes. Avec ce statut, un individu qui bénéficie de l'assistance publique pendant une longue période ne peut être privé de son permis de séjour. Les personnes bénéficiant d'un statut de résident permanent ont des droits sociaux qui ne peuvent être limités par le droit de résidence ou le droit du travail ; exceptés les droits politiques, ils sont égaux aux citoyens.

Situation institutionnelle et intégration des migrants.

Le titre légal de séjour des migrants est un dispositif institutionnel qui conditionne, tant directement qu'indirectement, l'accès à la sécurité sociale et aux droits sociaux. Il existe aussi bien d'autres déterminants institutionnels de l'intégration des migrants. Trois notions juridiques sont utilisées à cet égard : le revenu du citoyen, les systèmes d'assurance et le modèle d'assurance sélective. En Allemagne, la sécurité sociale est assurée par des institutions auxiliaires relevant de l'assurance fondamentale. Ce système de sécurité sociale est dominé par le principe d'assurance. Ainsi, dans le domaine de la retraite et de la santé, il est organisé selon un principe d'assujettissement de certains groupes d'individus bien définis, à des assurances obligatoires. Une des caractéristiques de ce type d'assurance est que le droit aux aides est sujet à la cotisation à l'assurance. Cette dernière va de pair, en général, avec un emploi régulier ou avec le fait d'être à la charge d'une personne travaillant régulièrement et cotisant aux régimes d'assurance. Le régime de retraite ne vise pas à garantir à toute la population une retraite de base ou un revenu minimum, mais à garantir aux

assurés le niveau de vie auquel ils sont habitués. Le système de santé ne prend pas non plus en charge toute la population. Les carences du système d'assurance sont en général comblées par des aides gouvernementales. Dans le domaine de l'offre de logement, ni le gouvernement, ni les Länder, ni les communautés n'offrent d'aides sociales. Les logements sociaux sont fournis par des coopératives ou par des propriétaires privés avec l'aide de prêts d'État. Bien que les institutions publiques décident des conditions d'attribution des logements sociaux, elles ont en fait peu de contrôle sur le processus d'attribution lui-même. L'offre de logements sociaux est relativement faible en Allemagne, elle correspond à seulement 16 % de l'ensemble du parc immobilier. Ainsi, le dispositif d'aide au logement est absolument crucial pour équilibrer et alimenter le marché. Dans le domaine de la formation professionnelle, les partenaires sociaux non gouvernementaux (les syndicats et les organisations patronales) ont un rôle essentiel au fonctionnement du système. Avec l'aide des institutions étatiques, ils sont responsables du contrôle et de la gestion de la formation professionnelle en alternance, qui occupe en Allemagne une place de choix dans la transition entre l'école et le travail.

L'impact du cadre institutionnel sur l'intégration des migrants

L'emploi

Il existe une différence marquée entre citoyens et non-citoyens sur le marché du travail en Allemagne. Les individus qui ne sont pas des ressortissants de l'UE n'ont aucun droit au permis de travail. Il leur est accordé en fonction de la conjoncture sur le marché de l'emploi. Les épouses des travailleurs immigrés n'ont le droit de travailler qu'après quatre ans de résidence légale dans le pays. Les citoyens de pays tiers ne peuvent occuper un emploi que si aucun allemand ni aucun étranger ressortissant de l'UE ne souhaitent l'occuper. 5,9 % des travailleurs immigrés non-citoyens possèdent un permis de travail général, 21,7 % ont un permis limité et 69,1 % ont une autorisation illimitée (1990). La plus forte concentration d'immigrés se trouve dans le secteur de la restauration et de l'hôtellerie, dont ils représentent 26 % du personnel. De nombreux travailleurs immigrés sont employés dans l'industrie et le commerce (10,9 %) et 10,1 % dans le bâtiment. 71,1 % des immigrés sans emploi n'ont pas de formation professionnelle. Les étrangers occupent surtout des emplois faiblement rémunérés ou à risque. Le nombre de travailleurs étrangers installés à leur compte s'élève à environ 160 000 personnes (1990).

Le système de santé

Ces dernières années ont vu, en Allemagne comme en France, se développer la conscience de la nécessité de pallier certaines déficiences par des mesures compensatoires, comme par exemple les carences en matière d'information ainsi que les barrières linguistiques. Il existe deux systèmes de santé : le modèle d'assurance nationale et celui basé sur le revenu des citoyens. Le système définit les catégories de population qui ont accès aux aides. Le statut juridique de l'immigré est important, mais la détention d'un permis de séjour légal reste la condition sine qua non. D'autres critères sont inhérents au système, comme la limitation des aides aux employés et à leurs familles.

En Allemagne, le système de sécurité sociale est "standard", au sens où une grande partie de la population est obligatoirement couverte par le système national d'assurance maladie. Le droit aux aides y est conditionné directement ou indirectement par la détention d'un emploi ou par les cotisations ; en conséquence, une minorité d'individus ne peut en bénéficier à cause d'un revenu trop faible voire inexistant, ou de barrières administratives. En Allemagne, les migrants qui ne sont pas (encore) embauchés, comme les réfugiés par exemple, reçoivent des aides du gouvernement. Le niveau de ces aides ne correspond pas forcément au service moyen standard offert par l'assurance maladie. Parmi les systèmes d'assurance maladie, rares sont ceux qui répondent aux besoins spécifiques des migrants.

Le logement

À cause de l'essor du regroupement familial et de la prégnance de l'idée que les travailleurs migrants s'établissaient pour une longue période, de nombreux migrants commencèrent à se positionner sur le marché de l'immobilier dès les années soixante-dix. Le logement est considéré généralement comme un élément déterminant de la situation sociale et de l'intégration des migrants. Les carences en matière de logement affectent la qualité de vie et réduisent les opportunités dans les domaines de l'emploi et de l'éducation.

Sur le marché de l'immobilier privé, les travailleurs migrants, et les nouveaux arrivants en particulier, ont souvent été relégués dans les quartiers défavorisés des agglomérations sur la base de facteurs socio-économiques tels que leur appartenance aux groupes à faibles revenus et aux pratiques discriminatoires des propriétaires. Le risque de ségrégation et de ghettoïsation des minorités ethniques sur le marché de l'immobilier

est donc important.

La politique du logement social vise à rééquilibrer la situation, de telle sorte que les groupes auxquels le marché n'offre pas un logement adéquat se voient garantir une offre de logements locatifs. Il est impossible ici de traiter des problèmes spécifiques de certains groupes d'immigrés.

En Allemagne l'attribution de l'offre, relativement pauvre, des logements sociaux, revient plus ou moins à des propriétaires privés ou à des associations pour le logement. Les agents responsables des admissions ont des préjugés sur les immigrés, et sont donc peu enclins à les sélectionner. Le système actuel d'attribution des logements sociaux désavantage, en particulier, les étrangers et les jeunes. Cette différence est importante car les autorités qui décident de l'accès des migrants aux logements bon marché ne s'accordent pas. En résumé, le système de répartition des logements sociaux en laisse le champ libre aux pratiques discriminatoires, si bien qu'au final, la situation n'est pas structurellement différente de celle du marché de la location libre.

La formations professionnelle et continue

La formation professionnelle est essentielle au processus d'intégration sociale et économique des immigrés. En particulier, elle est une condition essentielle de l'accès au marché du travail. Il va de soi qu'en l'absence d'une intégration réussie sur le marché du travail et dans le milieu professionnel, aucune intégration sociale n'est possible sur le long terme.

Le système allemand de transition entre l'école et le monde du travail accorde une grande importance à la formation professionnelle, essentielle à l'obtention d'un emploi qualifié. Le système d'alternance, ou système d'apprentissage, a l'avantage d'être une forme unique de formation professionnelle, si on le compare à celui de la France. Du point de vue institutionnel, il repose sur des accords signés entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Cependant ce sont les employeurs qui décident en fait qui a accès à l'apprentissage. De manière générale, les entreprises ne sont pas prêtes à s'investir dans la formation d'apprentis qui rencontrent des difficultés lors de leur formation puis sur le marché du travail. Cependant, de par leur rôle, les partenaires sociaux ont un rôle dans la prise en compte des intérêts sociétaux et sociaux, comme l'attribution des stages en faveur des groupes de migrants à risque. Les déclarations publiques concertées ne semblent pas avoir assez d'impact pour faire reculer les obstacles considérables que rencontrent les jeunes

immigrés, qui ont des diplômes comparativement moins élevés que les jeunes Allemands en fin de scolarité. En Allemagne, l'intervention de l'État est assez limitée. Tandis que le système institutionnel autorise l'intervention directe en faveur de ce qu'on appelle les "groupes à problèmes" (même si ses résultats ne sont pas garantis), le système allemand favorise l'initiative privée, qui n'est contrôlée que par le biais des subventions. Les sponsors décident ensuite de la répartition des offres. Des études ont montré que les sponsors privés ne s'investissent pas dans de telles actions dans la mesure où les programmes à destination des travailleurs en difficulté sur le marché du travail sont coûteux en temps et en argent. Pour résumer, on peut affirmer que les migrants, tout comme les Allemands, reçoivent une aide sélective lorsqu'ils sont peu qualifiés : seuls 4 % des travailleurs semi-qualifiés ou non qualifiés participent aux programmes de formation continue offerts par les employeurs. D'un point de vue institutionnel, le système public d'éducation et la formation continue semblent être plus favorables aux migrants. Cela étant, son succès global dépend de manière essentielle du capital humain et social des migrants.

Conclusion :

Le capital social facteur de reconnaissance

Les conditions institutionnelles et juridiques jouent un rôle important dans le processus d'intégration des migrants en Allemagne et dans la reconnaissance de leurs droits. L'attribution d'un type de permis de séjour est la condition préalable à l'obtention de droits et d'aides. Les immigrants sont répartis en diverses catégories générales, correspondant à différents degrés d'aide sociale. L'obtention d'un permis de séjour illimité ou la possibilité de devenir des citoyens à part entière sont de la plus haute importance pour les immigrants. Lorsqu'ils ont obtenu un tel statut, ils sont traités exactement comme les autochtones, du moins en matière de droits sociaux. Cela dit, on trouve les problèmes d'intégration les plus importants parmi les membres des catégories qui n'ont pas droit à la même sécurité sociale que les autochtones. En Allemagne les demandeurs d'asile n'ont pas, par exemple, les mêmes droits que les autochtones en matière d'assistance publique. L'attribution d'un statut juridique (relatif à la résidence ou au droit du travail) détermine non seulement l'accès à l'aide gouvernementale, mais aussi aux aides d'autres institutions de l'État-providence. Ainsi, alors que les travailleurs migrants ont en général accès aux systèmes de santé nationaux, basés sur l'occupation d'un

emploi à temps plein, les demandeurs d'asile se voient souvent refuser un permis de travail.

L'engagement massif des institutions publiques dans le système de formation professionnelle favorise l'accès des individus au système, mieux que ne le garantit le seul fonctionnement du marché, à partir du moment où les migrants sont dotés des qualités nécessaires, comme par exemple un capital humain et social important. Lorsque les aides et les droits sociaux sont octroyés sur la base du concept de sécurité sélective, tandis que le marché joue un rôle central et que le gouvernement n'intervient que pour les nécessiteux, les dispositions en faveur des immigrants dépendent largement du type et du niveau des réglementations gouvernementales. Cela est manifeste en matière de logement. Afin de fournir aux migrants des lieux de vie adaptés, les réglementations doivent veiller non seulement à la modicité des loyers, mais aussi à ce que l'attribution soit équitable et fonction des besoins. En Allemagne, le gouvernement n'intervient que d'une manière sélective dans le processus d'attribution des logements locatifs.

En résumé, on peut conclure que l'engagement décisif des autorités publiques sur la question du logement est la meilleure façon d'intégrer les migrants en Allemagne.

Une approche possible pour promouvoir l'intégration des migrants dans ce pays fait référence au concept de capital social. Il renvoie aux ressources mobilisables au sein d'un groupe ou d'un réseau (la solidarité, les obligations conçues comme un mode d'échange social et la réciprocité comme norme sociale) ainsi qu'aux bénéfices tirés du capital social, tels que l'accès aux ressources pour d'autres individus, la gestion de l'information et la gestion sociale par l'autorité. Ces considérations reposent sur l'hypothèse qu'en réformant les cadres juridique et économique, il sera plus aisé aux groupes ethniques défavorisés de participer à la vie économique et sociale, en fonction de leurs propres ressources. De telles dispositions pourraient être un accès facilité au statut de travailleur indépendant et à l'emploi, ainsi que la reconnaissance et le soutien aux associations de migrants ou pour les migrants, œuvrant en matière de politique sociale. Ce type de perspective vise à mobiliser le capital social des migrants, qui a jusqu'ici été ignoré. Elle vise aussi à les rendre plus autonomes et à favoriser leurs initiatives pour renforcer leur reconnaissance officielle au travers des droits et des institutions. De plus, l'octroi d'aide devrait, en Allemagne être mieux adapté aux besoins. ■