Les migrants et l'emploi

VOLUME 2

L'INTÉGRATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN BELGIQUE, EN FRANCE, AUX PAYS-BAS ET AU PORTUGAL



OCDE

Les migrants et l'emploi

VOLUME 2

L'INTÉGRATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL
EN BELGIQUE, EN FRANCE, AUX PAYS-BAS
ET AU PORTUGAL



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Jobs for Immigrants
VOLUME 2
LABOUR MARKET INTEGRATION IN BELGIUM, FRANCE, THE NETHERLANDS AND PORTUGAL

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.
© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Les mesures d'intégration des immigrés et de leurs enfants sont l'une des grandes priorités gouvernementales dans beaucoup de pays de l'OCDE. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, les pays de l'OCDE ont vu arriver ces dix dernières années de nombreux immigrants, souvent venus pour d'autres motifs que l'emploi. Faciliter leur intégration sur le marché du travail est alors devenu une priorité majeure des pouvoirs publics. En même temps, de nombreux pays de l'OCDE considèrent qu'ils vont peut-être devoir recourir davantage aux immigrés pour remédier à des pénuries de main-d'œuvre dans le contexte du vieillissement de leur population. Mais pour que ce choix débouche sur une solution viable et pérenne, il faut que les immigrés soient bien intégrés dans l'économie et la société des pays d'accueil. L'intégration sur le marché du travail, autrement dit le fait de posséder de bonnes perspectives d'emploi et de carrière, joue en l'occurrence un rôle déterminant. Enfin, les résultats au regard de l'éducation et le devenir professionnel des enfants d'immigrés, très nombreux à entrer sur les marchés du travail aujourd'hui, suscitent des préoccupations croissantes.

Ce volume, le deuxième de la série intitulée en français *Les migrants et l'emploi : l'intégration sur le marché du travail*, contient une description et une évaluation de l'expérience de quatre pays de l'OCDE (Belgique, France, Pays-Bas et Portugal) en matière d'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail.

Dans le chapitre d'introduction, on compare la situation dans ces quatre pays à celle d'autres pays de l'OCDE, en mettant en évidence certaines des principales conclusions des analyses des quatre pays. Une section spéciale est consacrée à la présentation de données comparatives sur les salaires des immigrés, ce qui n'avait jamais été fait auparavant. Ce chapitre est suivi de quatre examens de pays. Les chapitres par pays commencent tous par un aperçu du cadre d'intégration et se poursuivent par une analyse approfondie de certains aspects clés. Les conclusions éclairent des questions importantes comme l'impact de la naturalisation sur les résultats au regard du marché du travail, le rôle du service public, la conception des programmes d'accueil, les incidences des politiques actives du marché du travail et la méfiance des employeurs face aux qualifications acquises à l'étranger.

Dans les quatre pays, ce sont les services de l'emploi ordinaires qui assument au premier chef la responsabilité de l'intégration des immigrés sur le marché du travail, mais ils sont complétés par d'autres services et programmes ciblant directement ou non les immigrés et leurs enfants. Souvent, ces services et programmes sont intégrés dans une action plus globale visant à intégrer les groupes défavorisés sur le marché du travail. Les politiques de la diversité en Belgique (qui existaient aussi naguère aux Pays-Bas) et les programmes visant les « zones urbaines sensibles » en France sont des exemples de cette stratégie.

Trois des pays étudiés dans le présent volume (Belgique, France et Pays-Bas) sont depuis fort longtemps des pays d'immigration qui accordent aujourd'hui une attention particulière non seulement aux nouveaux arrivants et aux immigrés résidants mais aussi à

leurs enfants. Il n'est pas interdit de penser que la réussite de ce dernier groupe est le meilleur étalon de mesure du succès à long terme d'une politique d'intégration. Toutefois, l'analyse montre que les résultats des enfants d'immigrés au regard du marché du travail sont médiocres par rapport à ceux des enfants de parents autochtones, même après prise en compte du fait qu'ils sont généralement moins instruits. Ce sont les mesures d'intervention précoce qui semblent avoir le meilleur rendement, ce qui montre qu'une politique d'intégration est avant tout un investissement dans l'avenir. A la différence des trois autres pays, l'immigration à grande échelle est un phénomène récent au Portugal, ce qui lui permet de considérer d'un œil neuf la question de l'intégration. C'est ainsi qu'il a adopté une stratégie innovante d'accueil et de fourniture de services aux immigrés. Précisons enfin que chaque examen de pays se termine par un résumé et des recommandations.

La présente publication a été préparée par la Division des économies non membres et des migrations internationales (NEIM) de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales (DELSA) de l'OCDE. Les principaux auteurs en sont Thomas Liebig et Georges Lemaitre.

John P. Martin
Directeur,
Direction de l'emploi, du travail,
et des affaires sociales de l'OCDE

REMERCIEMENTS

Ces études n'auraient pu voir le jour sans l'aide des autorités nationales concernées.

Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier les autorités et les personnes qui ont participé à ces études en donnant gracieusement de leur temps pour fournir des informations au chef de projet sur les changements en cours dans leur pays et qui ont répondu aux nombreuses questions soulevées.

Les études par pays ont été présentées à des réunions et à des conférences de presse dans les pays membres concernés. Des versions préliminaires ont été discutées durant le Comité de l'OCDE sur l'emploi, le travail et les affaires sociales (ELSAC) et le Groupe de travail de l'OCDE sur les migrations. Le Secrétariat de l'OCDE remercie les participants à ces réunions, ainsi que les membres du Comité ELSA et du Groupe de travail, pour l'utilité de leurs commentaires.

Table des matières

Résumés des chapitres par pays 15

CHAPITRE 1. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS CONCERNANT L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

1. Panorama des quatre pays examinés 25
2. Principales problématiques et constatations 29

Bibliographie 43

CHAPITRE 2. L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN BELGIQUE

Introduction 45

1. Le cadre de l'intégration 46
   - 1.1. Aperçu des résultats en matière d'emploi 46
   - 1.2. Histoire de l'immigration en Belgique 50
   - 1.3. Évolution de la politique d'intégration 54
   - 1.4. L'accès des immigrés au marché du travail 59
   - 1.5. La répartition des responsabilités entre les acteurs clés 60
   - 1.6. Les principaux programmes et politiques en vigueur 63

2. Les questions clés 69
   - 2.1. L'intégration des immigrés 69
   - 2.2. L'intégration des enfants d'immigrés 84

Synthèse et recommandations 99

Bibliographie 109

Annexe 2.1. Tableaux supplémentaires 112

Glossaire 117

CHAPITRE 3. L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN FRANCE

Introduction 119

1. Premier diagnostic 120

2. Aperçu historique de l'immigration en France depuis 1945 126
   - 2.1. Reconstruction après-guerre, croissance et appel à la main-d'œuvre immigrée 126
   - 2.2. La crise des années 70 et ses répercussions : une immigration plus contrôlée et tournée vers le regroupement familial 127

3. Historique de la politique migratoire et de la politique d'intégration 129
   - 3.1. L'accès à la nationalité : l'intégration par la citoyenneté 129
   - 3.2. Ouverture à l'immigration et organisation de la politique d'accueil après la Seconde Guerre mondiale 129
   - 3.3. Depuis les années 70 : crise économique, frein à l'immigration et renforcement de l'objectif d'intégration 130

4. La politique récente de la France en matière d'intégration 131
4.1. Les acteurs publics et institutionnels de la politique d'intégration 131
4.2. La politique d'accueil 133
4.3. Le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) 134
4.4. Les mesures d'intégration dès l'arrivée 138
4.5. Politique de naturalisation 139
5. Analyse plus détaillée des résultats des immigrés sur le marché du travail 141
6. Les enfants d'immigrés 152
6.1. Les politiques éducatives destinées aux enfants d'immigrés 156
6.2. Les mesures destinées à lutter contre l'échec scolaire 159
6.3. Les performances des enfants d'immigrés au regard du marché du travail 162
7. Les mesures prises par les pouvoirs publics face aux mauvais résultats des enfants d'immigrés sur le marché du travail 166
7.1. Politique de la ville 166
7.2. Programmes axés sur les ZUS 169
7.3. Les contrats de ville 170
8. Acteurs et programmes du marché du travail, et enfants d'immigrés 171
8.1. Les Missions locales et les PAIO 171
8.2. Politiques de l'emploi pour les jeunes 173
8.3. L'accès des jeunes aux programmes généraux du marché du travail dans les ZUS 180
9. Discrimination et procédures de recrutement sélectif 183
Synthèse et recommandations 187
Bibliographie 198
Glossaire 202

CHAPITRE 4. L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL AUX PAYS-BAS

Introduction 205
1. Aperçu des résultats des immigrés sur le marché du travail aux Pays-Bas 207
2. Mise en contexte de l'intégration 211
2.1. Évolution de l'immigration aux Pays-Bas et principaux groupes par pays d'origine 211
2.2. Évolution de la politique d'intégration 217
2.3. Acteurs clés 225
3. L'intégration des immigrés : principales problématiques 228
3.1. Caractéristiques des immigrés et impact sur leurs résultats au regard du marché du travail 228
3.2. Aspects particuliers de l'économie et du marché du travail néerlandais, et liens avec l'intégration des immigrés 237
3.3. Incidence de la politique d'intégration sur les résultats des immigrés sur le marché du travail 255
3.4. L'intégration des enfants d'immigrés et les résultats scolaires 260
3.5. Discriminations 273
Synthèse et recommandations 277
Bibliographie 288
Annexe 4.1. Tableaux et graphiques supplémentaires 294
Glossaire 296

CHAPITRE 5. L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL AU PORTUGAL

Introduction 299
1. Premier aperçu des résultats des immigrés en matière d'emploi 301
2. Le cadre d'intégration 304
2.1. L'évolution du Portugal en tant que pays d'immigration 304
2.2. Acteurs principaux et services proposés aux immigrés 315
3. Questions cruciales liées à l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail 320
3.1. Indicateurs du marché du travail relatifs aux principaux groupes de migrants 320
3.2. Les résultats des nouveaux arrivants 322
3.3. Les qualifications des migrants 324
3.4. Le problème de la « surqualification » 326
3.5. Les secteurs et métiers dans lesquels les immigrés travaillent 330
3.6. Les salaires des immigrés 333
3.7. Les conditions de travail des immigrés 334
3.8. Les immigrés et l'économie informelle 335
3.9. Les immigrés et la langue portugaise 337
3.10. Le rôle du service public de l'emploi 339
3.11. L'emploi non salarié des immigrés 339
3.12. Les immigrés et le logement 341
3.13. L'intégration des enfants d'immigrés 344
3.14. Discriminations 348
3.15. Faits nouveaux 349
Synthèse et recommandations 351
Bibliographie 359
Annexe 5.1. Les dix principaux pays d'origine des immigrés légaux au Portugal, 1986, 1996 et 2006 364
Annexe 5.2. Résultats des régressions pour l'emploi des immigrés 365
Annexe 5.3. Résultats des régressions pour le chômage des immigrés 365
Annexe 5.4. Analyse de la surqualification des immigrés 366
Annexe 5.5. Analyse du salaire des immigrés 366
Glossaire 367

Liste des encadrés

Encadré 1.1. Analyse des résultats des immigrés hautement qualifiés sur le marché du travail au moyen de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS) .. 34
Encadré 2.1. Les immigrés originaires du Maroc et de Turquie, et leur intégration sur le marché du travail 52
Encadré 2.2. Statistiques fondées sur l'origine ethnique et définition du terme « migrant » 58
Encadré 2.3. Données sur l'intégration des immigrés en Belgique 59
Encadré 2.4. Les activités des partenaires sociaux en Flandre 62
Encadré 2.5. Les plans de diversité 65
Encadré 2.6. Les classes d'adaptation 90
Encadré 2.7. Mesures d'activation destinées aux personnes qui échappent aux services de l'emploi : le projet *Work-Up* 95

Encadré 3.1. L'origine sociale des parents d'après l'Enquête Emploi 2005 : des statistiques inédites sur les enfants d'immigrés et de Français rapatriés 154
Encadré 3.2. Nouveaux services-emplois jeunes (NS-EJ) 174
Encadré 3.3. Évaluation des programmes du marché du travail 175
Encadré 3.4. Plates-formes de vocation 178
Encadré 3.5. Mesures récentes s'adressant aux jeunes des ZUS 183
Encadré 4.1. Définition du terme « immigrés » dans le contexte néerlandais 209
Encadré 4.2. Les immigrés originaires du Maroc et de Turquie et leur intégration sur le marché du travail 212
Encadré 4.3. La *Wet Samen* 224
Encadré 4.4. Données et travaux de recherche sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail aux Pays-Bas 227
Encadré 4.5. La notion de diversité vue par la police néerlandaise 250
Encadré 4.6 Initiatives non gouvernementales pour aider les enfants en difficulté : le projet « École du week-end » 268
Encadré 5.1. Données sur l'intégration des immigrés sur le marché du travail au Portugal 303
Encadré 5.2. Services d'intégration regroupés dans une même structure : les Centres nationaux d'aide aux immigrés (CNAI) 316
Encadré 5.3. Surmonter les obstacles – le rôle des médiateurs interculturels au SEF 318
Encadré 5.4. Des employés du bâtiment aux médecins : reconnaissance et cours passerelles . 330
Encadré 5.5. Le programme *Escolhas* 347
Encadré 5.6. Récents changements politiques liés à l'intégration des immigrés sur le marché du travail 350

Liste des graphiques

Graphique 1.1. Composition de la population immigrée dans les quatre pays étudiés, 2006 26
Graphique 1.2. Niveau des salaires médians des immigrés qui travaillent, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06 28
Graphique 1.3. Niveau d'instruction des populations autochtones et immigrées dans les pays de l'OCDE étudiés, personnes âgées de 25 à 54 ans, moyenne 2006-07 31
Graphique 1.4. Enfants de personnes autochtones et immigrées, pourcentage n'ayant pas atteint le niveau du 2e cycle du secondaire et sans emploi, personnes âgées de 20 à 29 ans et non scolarisées 32
Graphique 2.1. Évolution du rapport emploi-population des nationaux, des étrangers et des personnes nées à l'étranger, selon l'origine, en Belgique depuis 1983, population de 15 à 64 ans 49
Graphique 2.2. Évolution des populations étrangère (E) et née à l'étranger (NE) en Belgique selon l'origine géographique, 1970-2005 54
Graphique 2.3. Évolution en Belgique des cinq principales populations nées à l'étranger rapportées aux nationalités correspondantes 57
Graphique 2.4. Surreprésentation des personnes nées à l'étranger parmi les personnes faiblement qualifiées de 25 à 64 ans, moyenne 2004-05 70
Graphique 2.5. Écarts entre les taux d'emploi des immigrés et des autochtones de 15 à 64 ans et impact de la structure de qualification, 2003-04 71
Graphique 2.6. Écarts entre les taux d'emploi des immigrés et des autochtones de 15 à 64 ans (taux des autochtones moins taux des immigrés), selon la durée de résidence 75
Graphique 2.7. Emploi dans l'administration publique dans quelques pays de l'OCDE, 2004-05 80

Graphique 2.8. Répartition des élèves en dernière année de l'enseignement secondaire, par sexe, nationalité et filière 85
Graphique 2.9. Taux de réussite en dernière année de l'enseignement secondaire dans les Communautés française et flamande, par sexe, nationalité et filière, aux alentours de 2005 86
Graphique 2.10. Écart entre les taux d'emploi des enfants d'immigrés nés dans le pays et des enfants d'autochtones, personnes de 20 à 29 ans non scolarisées, dernière année disponible 93
Graphique 3.1a. Rapport emploi-population selon le lieu de naissance, *hommes* de 15 à 64 ans, 2005 122
Graphique 3.1b. Rapport emploi-population selon le lieu de naissance, *femmes* de 15 à 64 ans, 2005 122
Graphique 3.1c. Taux de chômage selon le lieu de naissance, *hommes* de 15 à 64 ans, 2005 . 123
Graphique 3.1d. Taux de chômage selon le lieu de naissance, *femmes* de 15 à 64 ans, 2005 .. 123
Graphique 3.2a. Rapports emploi-population des nouveaux immigrés, de l'ensemble des personnes nées à l'étranger et de celles nées en France, 1994-2004, moyenne sur trois ans, France..... 124
Graphique 3.2b. Taux de chômage des nouveaux immigrés, de l'ensemble des personnes nées à l'étranger et de celles nées en France, 1994-2004, moyenne sur trois ans, France.. 124
Graphique 3.3. Population née à l'étranger en pourcentage de la population totale, par groupe d'âge, dans quelques pays de l'OCDE, 2005 141
Graphique 3.4. Niveau d'instruction selon le lieu de naissance, personnes âgées de 25 à 64 ans, moyenne annuelle, 2001-05 142
Graphique 3.5a. Rapports emploi-population des personnes nées en France et des personnes nées à l'étranger selon leur durée de résidence, moyenne 2003-05 144
Graphique 3.5b. Taux de chômage des personnes nées en France et des personnes nées à l'étranger selon leur durée de résidence, moyenne 2003-05 144
Graphique 3.6a. Différence entre le rapport emploi-population des personnes nées en France et à l'étranger, par sexe, niveau d'instruction et durée de séjour en France, moyenne 2003-05..... 151
Graphique 3.6b. Différence entre les taux de chômage des personnes nées en France et à l'étranger, par sexe, niveau d'instruction et durée de résidence en France, moyenne 2003-05 151
Graphique 4.1a. Évolution depuis 1992 du rapport emploi-population des personnes nées dans le pays d'accueil et à l'étranger (moyenne sur deux ans), selon le pays d'origine, personnes de 15 à 64 ans 210
Graphique 4.1b. Évolution du taux de chômage (définition nationale) des Néerlandais aux Pays-Bas, des immigrés et de leurs enfants, et des immigrants « non occidentaux » et de leurs enfants, personnes de 15 à 65 ans 210
Graphique 4.2. Évolution de la population immigrée depuis 1972 213
Graphique 4.3. Composition des migrations permanentes vers les pays de l'OCDE, 2006 217
Graphique 4.4. Flux entrants d'immigrés et taux de chômage aux Pays-Bas 218
Graphique 4.5. Écart entre les taux d'emploi des autochtones et des immigrés et impact sur la structure de qualification, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06 230
Graphique 4.6. Écart entre les taux d'emploi des immigrés et des autochtones (taux des autochtones moins taux des immigrés) selon la durée de résidence, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06 (2000 et 1995 pour les Pays-Bas) 235
Graphique 4.7. Taux d'emploi de la cohorte d'immigrants 1997 quelques années après leur arrivée, par catégorie de migration 236

Graphique 4.8. Incidence de l'emploi à temps partiel et à plein temps sur les femmes de 15 à 64 ans, nées dans le pays et à l'étranger, 2006 238
Graphique 4.9. Salaire et emploi des immigrés par rapport aux personnes nées dans le pays, population de 15 à 64 ans, 2005-06 241
Graphique 4.10. Répartition des salaires des personnes nées aux Pays-Bas et nées à l'étranger, personnes de 16 à 64 ans non scolarisées 242
Graphique 4.11. Pourcentage des rémunérations qui ne dépassent pas le salaire minimum par heure, différents groupes de personnes nées aux Pays-Bas et nées à l'étranger âgées de 15 à 64 ans et non scolarisées 242
Graphique 4.12. Sources de revenu pour les Néerlandais autochtones et certains groupes de personnes nées à l'étranger, hommes et femmes de 15 à 65 ans, 2004 245
Graphique 4.13. Immigrés de 15 à 64 ans employés dans l'administration publique dans certains pays de l'OCDE, 2005-06 251
Graphique 4.14. Principaux secteurs d'activité des travailleurs indépendants de 15 à 64 ans immigrés et nés dans le pays, 2005-06 253
Graphique 4.15. Nombre de naturalisations par an en pourcentage de la population étrangère, dans certains pays européens de l'OCDE, 1992-2006 255
Graphique 4.16. Écart du rapport emploi-population avec les personnes nées dans le pays, pour les immigrés de 15 à 64 ans naturalisés et non naturalisés provenant de pays non OCDE et résidents depuis dix ans ou plus, 2005-06 256
Graphique 4.17. Emploi de la deuxième génération et impact du niveau de scolarisation atteint, par sexe, dans certains pays de l'OCDE, dernière année disponible 270
Graphique 4.18. Taux d'emploi des Néerlandais autochtones, des immigrés et de la deuxième génération, un an et demi après avoir quitté l'école, moyenne 2001-06 272
Graphique 5.1. Évolution du taux d'emploi des autochtones et des étrangers nés à l'étranger au Portugal depuis 1992 302
Graphique 5.2. Évolution du taux d'emploi des Portugais et des ressortissants étrangers depuis 2001 304
Graphique 5.3. Évolution de la population étrangère avec des titres de séjour réguliers au Portugal, selon les principales nationalités, depuis 1980 310
Graphique 5.4. Composition des flux migratoires de type permanent (légale) dans les pays de l'OCDE selon la catégorie d'entrée, définition standardisée, moyenne 2004-05 322
Graphique 5.5. Indice de disparité sectorielle entre l'emploi des autochtones et des personnes nées à l'étranger, dans plusieurs pays de l'OCDE, moyenne 2005-06 331
Graphique 5.6a. Pourcentage de *femmes* travaillant dans des professions peu qualifiées ou dans des emplois de service au Portugal, selon leur origine, 2005 332
Graphique 5.6b. Pourcentage d'*hommes* travaillant dans des professions peu qualifiées ou dans des emplois de service au Portugal, selon leur origine, 2005 332

Liste des tableaux

Tableau 1.1. Principaux indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés dans les pays étudiés, personnes de 15 à 64 ans, 2007 28
Tableau 1.2. Différence en points de pourcentage dans la probabilité de trouver un emploi pour les personnes de 15 à 64 ans ayant un niveau d'instruction du tertiaire, immigrés comparés aux autochtones, selon l'origine du diplôme 35
Tableau 1.3. Différence en points de pourcentage dans la probabilité de se situer dans le quintile supérieur de revenu pour les personnes de 15 à 64 ans ayant un niveau d'instruction du tertiaire, immigrés comparés aux autochtones, selon l'origine du diplôme 36

Tableau 2.1. Indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, moyenne 2004-05 48
Tableau 2.2. Répartition (en %) de la population par lieu de naissance et nationalité, 1995 et 2005 56
Tableau 2.3. Rapports emploi-population des autochtones et des immigrés selon le sexe, le niveau d'instruction et le lieu d'obtention du diplôme, 2001 71
Tableau 2.4. Taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans selon le niveau d'instruction et le lieu d'obtention de la qualification la plus élevée 73
Tableau 2.5. Part du secteur public dans l'emploi total en Belgique, par nationalité, pays de naissance et statut professionnel, 2001 81
Tableau 2.6. Emploi indépendant des immigrés et des autochtones dans plusieurs pays de l'OCDE, 1995 et 2005 82
Tableau 2.7. Niveau d'instruction des enfants d'autochtones et de la deuxième génération, âgés de 20-29 ans et non scolarisés, moyenne 2003-05 86
Tableau 2.8. Résultats de l'Enquête PISA 2003 pour les enfants d'immigrés 88
Tableau 2.9. Taux d'emploi des enfants d'autochtones et de la deuxième génération, par pays d'origine, région, genre et niveau de qualification, personnes de 20-29 ans non scolarisées, moyenne 2003-05 92
Tableau 2.10. Estimation de la durée moyenne du chômage (en mois) des jeunes après la fin de leurs études en Flandre 93
Tableau 3.1a. Taux d'emploi des immigrés, de la deuxième génération et de la population née dans le pays de résidence, personnes de 20 à 29 ans non scolarisées, par sexe et niveau d'instruction 125
Tableau 3.1b. Taux de chômage des immigrés, de la deuxième génération et de la population née dans le pays de résidence, personnes de 20 à 29 ans non scolarisées 126
Tableau 3.2. Population immigrée par pays d'origine, 1975-2005 128
Tableau 3.3. Résultats relatifs à l'emploi et au chômage de la population née dans le pays de résidence et née à l'étranger par pays/région d'origine, 2001-05, France 143
Tableau 3.4. Indicateurs du marché du travail, population née à l'étranger par durée de résidence, différence par rapport à la population née en France, moyenne 2003-05 145
Tableau 3.5. Probabilités de trouver un emploi et d'être au chômage de la population née à l'étranger par rapport à la population née dans le pays de résidence, selon la nationalité, le niveau d'instruction, la durée de résidence et l'origine, France, 2005 148
Tableau 3.6. Probabilités de trouver un emploi pour la population née à l'étranger par rapport à la population née dans le pays de résidence, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, 2004 et 2005 152
Tableau 3.7. Répartition de la population âgée de 15 ans et plus et de la population en âge de travailler, par origine, France, 2005 153
Tableau 3.8. Résultats sur le marché du travail des immigrés et de la « deuxième génération » selon le lieu et la nationalité de naissance des parents, 2005 155
Tableau 3.9. Résultats en lecture des élèves d'origine immigrée âgés de 15 ans selon leur lieu de naissance et/ou celui de leurs parents, 2003 157
Tableau 3.10. Résultats sur le marché du travail des enfants d'immigrés et de personnes nées à l'étranger, France, 2005 163
Tableau 3.11. Probabilités de trouver un emploi et d'être au chômage des enfants d'immigrés nés en France relativement aux autres personnes nées en France, 2005 164
Tableau 3.12. Situation dans l'emploi des enfants d'immigrés et de personnes nées dans le pays de résidence, France, 2005 165

Tableau 3.13. Taux d'accès des jeunes de moins de 25 ans sans travail aux emplois et aux stages subventionnés 181
Tableau 4.1 Indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, moyenne 2005-06 ... 208
Tableau 4.2. Taux d'emploi aux Pays-Bas et en Australie selon la catégorie de migration, un an et trois ans après l'arrivée, personnes de 15 à 64 ans 217
Tableau 4.3. Population de 25 à 54 ans selon le niveau d'instruction, 2005-06 228
Tableau 4.4. Écart entre les taux d'emploi des personnes nées dans le pays et à l'étranger, par sexe et niveau d'instruction, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06 229
Tableau 4.5. Résultats sur le marché du travail des migrants très éduqués dans un certain nombre de pays de l'OCDE, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06 232
Tableau 4.6. Surqualification parmi les immigrés et ses déterminants (probabilité relative) .. 232
Tableau 4.7. Déterminants de l'emploi des femmes (probabilités relatives) 238
Tableau 4.8. Déterminants du logarithme du salaire horaire des personnes nées aux Pays-Bas et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans occupant un emploi et non scolarisées 244
Tableau 4.9. Part de travailleurs indépendants parmi les travailleurs immigrés et nés dans le pays de 15 à 64 ans, dans plusieurs pays européens de l'OCDE, 1995 et 2005/06 252
Tableau 4.10. Résultats de PISA 2006 pour les enfants d'immigrés et niveau d'instruction de leurs parents 260
Tableau 4.11. Évolution et composition de l'emploi des Néerlandais autochtones et de la deuxième génération, personnes de 15 à 39 ans non scolarisées 273
Tableau 5.1 Indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, moyenne 2005-06 302
Tableau 5.2. Indicateurs du marché du travail des autochtones et des ressortissants étrangers au Portugal, selon l'origine et le sexe, 15 à 64 ans, 2001 321
Tableau 5.3. Taux d'emploi des primo-arrivants et des immigrés de plus longue date au Portugal, par nationalité, personnes de 15 à 64 ans, selon le sexe, 2001 323
Tableau 5.4. Taux de chômage des primo-arrivants et des immigrés de plus longue date au Portugal, par nationalité, personnes de 15 à 64 ans, par sexe, recensement de 2001 324
Tableau 5.5. Répartition des niveaux de qualification des autochtones et des immigrés dans plusieurs pays de l'OCDE, personnes de 25 à 54 ans, 2005-06 325
Tableau 5.6. Répartition des niveaux de qualification des ressortissants étrangers, par origine, personnes de 25 à 54 ans, 2001 325
Tableau 5.7. Pourcentage de personnes très qualifiées travaillant dans des emplois faiblement ou moyennement qualifiés dans des entreprises privées au Portugal, personnes de 15 à 64 ans, 2005 327
Tableau 5.8. Pourcentage de personnes très qualifiées travaillant dans des emplois faiblement ou moyennement qualifiés, personnes de 15 à 64 ans, moyenne 2005-06 327
Tableau 5.9. Indicateurs clés des conditions de travail, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06 ... 335
Tableau 5.10. Principaux moyens d'effectuer une recherche d'emploi (% des moyens utilisés pour obtenir l'emploi occupé), total des personnes employées (sauf emploi indépendant) âgées de 15 à 64 ans, 2005-06 339
Tableau 5.11. Taux de l'emploi non salarié des autochtones et des personnes nées à l'étranger population de 15 à 64 ans, dans certains pays de l'OCDE, 2005-06 340

Résumés des chapitres par pays
BELGIQUE, FRANCE, PAYS-BAS ET PORTUGAL

Résumé du chapitre 2 : L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Belgique

L'immigration en Belgique se caractérise par une forte hétérogénéité de l'origine et de la distribution de la population immigrée ainsi que des résultats de cette population au regard du marché du travail. Avec plus de 12 % de personnes nées à l'étranger, la Belgique accueille une des plus importantes communautés immigrées d'Europe.

Les performances des immigrés en Belgique sur le marché du travail ne sont guère favorables. Les taux d'emploi sont faibles comparés à ceux observés dans d'autres pays, en particulier chez les immigrés originaires de pays n'appartenant pas à l'UE 15 et chez les femmes. Un tiers seulement des femmes immigrées originaires de ces pays ont un emploi, ce qui semble en partie lié à l'effet dissuasif de la fiscalité et du système de prestations belges, en raison des taux de compensation nets élevés dont bénéficie le second contributeur de revenus dans les couples à faible revenu. Ce phénomène touche de manière disproportionnée les femmes immigrées originaires de pays hors UE 15 : elles possèdent généralement des qualifications moindres que les femmes autochtones, et, pour celles ayant atteint un niveau d'études plus élevé, les qualifications acquises à l'étranger semblent très peu prisées sur le marché du travail.

Le chômage est également élevé en Belgique, celui des immigrés étant près de deux fois et demie supérieur à celui des autochtones. La médiocrité de ces résultats n'est pas un phénomène récent. En effet, les immigrés ont été affectés de manière disproportionnée par le chômage structurel élevé qui sévit de longue date dans les centres industriels de Belgique, surtout en Wallonie où de nombreuses cohortes précédentes d'immigrés s'étaient installées.

L'étude de cas sur la Belgique est rendue plus difficile en raison de la complexité de la structure fédérale du pays. Les compétences en matière d'intégration se situent principalement à l'échelon infra-fédéral et les approches varient considérablement. Les rapports entre les acteurs clés sont très limités à l'intérieur mais surtout entre les différents échelons de l'administration. Sur ce point, des améliorations seraient nécessaires. Les politiques gagneraient à être plus transparentes, mieux coordonnées et inspirées par la confrontation d'expériences. Une des méthodes pour ce faire pourrait consister à élaborer régulièrement un rapport sur l'intégration à l'échelle nationale, qui permettrait de recenser à la fois les bonnes et les mauvaises pratiques.

Les tests en situation effectués dans le passé ont révélé l'existence de discriminations à l'embauche à l'encontre des immigrés. Le fait que les immigrés d'origine extracommunautaire et leurs enfants, même ceux ayant été scolarisés en Belgique, continuent d'afficher des résultats médiocres sur le marché du travail amène à penser que ces discriminations sont toujours présentes. Il est vrai que, pendant plus d'une décennie, les efforts ont beaucoup porté sur les politiques de lutte contre les discriminations. Plus récemment, l'attention s'est réorientée progressivement vers une politique globale de la diversité plus volontariste, notamment en Flandre et dans la Région de Bruxelles-Capitale. Pour assurer l'égalité des chances, des incitations et des mesures, fortement ciblées quoique de manière indirecte, ont été mises en œuvre, notamment en consacrant plus de fonds au financement des écoles qui accueillent des enfants immigrés, en remboursant davantage les cotisations de sécurité sociale aux employeurs qui embauchent des enfants d'immigrés, et en accordant aux groupes défavorisés sur le marché du travail (dont les immigrés) l'accès exclusif à certaines offres d'emploi pendant une période déterminée. Parmi les pays examinés jusqu'à présent, la Belgique est celui qui s'est doté

des politiques les plus vigoureuses dans ce sens. Toutefois, aucune évaluation de ces mesures n'a été effectuée jusqu'à présent. Il est recommandé d'y procéder de manière urgente pour préparer la voie à la généralisation de mesures efficaces.

Les dispositions de la législation belge en matière de naturalisation comptent parmi les plus libérales de la zone OCDE : trois ans de séjour suffisent aux migrants pour pouvoir accéder à la citoyenneté. Cette mesure a été prise expressément pour promouvoir l'intégration et, de fait, certains indices montrent qu'elle a contribué à relever le taux d'emploi des immigrés. C'est chez les immigrés d'origine extracommunautaire que les effets de cette mesure semblent avoir été les plus significatifs. Il est un domaine dans lequel elle a manifestement eu un impact : c'est celui de l'administration publique qui représente une part plus importante de l'emploi total en Belgique que dans d'autres pays. Les immigrés sont manifestement mieux intégrés dans cette administration qu'ils ne le sont dans d'autres pays, et il existe un large éventail de mesures axées sur cette intégration.

Contrairement à ce qui se passe pour les migrants installés, les résultats des immigrés arrivés récemment semblent assez positifs quand on les compare à ceux observés dans d'autres pays. On ne sait pas exactement si le fait, pour les immigrés résidant en Belgique depuis longtemps, d'afficher des résultats plus médiocres tient à l'absence d'amélioration pendant la durée du séjour ou s'il faut y voir le signe d'une amélioration de la performance des nouveaux arrivants.

La médiocrité des résultats des enfants d'immigrés est une question qui suscite une vive préoccupation. D'après les résultats de l'étude PISA de l'OCDE, le handicap dont souffrent les immigrés de la deuxième génération est plus fort en Belgique qu'ailleurs. Ce handicap s'observe aussi sur le marché du travail, même après prise en compte de la formation suivie et de la situation des parents. La langue parlée à la maison influe fortement sur ces résultats (en particulier en Flandre), et il semble que cet impact soit plus marqué en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE. Les observations provenant de ces autres pays montrent qu'il serait très profitable d'appliquer des politiques d'intervention précoce comme la stimulation du langage chez les enfants d'immigrés au début de leur scolarisation en maternelle.

Résumé du chapitre 3 : L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en France

Les années 50 ont vu l'arrivée en France de nombreux immigrants de travail en provenance d'Italie, d'Espagne, du Portugal et des pays du Maghreb pour satisfaire aux besoins de main-d'œuvre faiblement qualifiée suite à l'expansion industrielle de l'après-guerre. Ces mouvements se sont fortement taris après la première crise pétrolière, en 1973, mais les migrations familiales et à titre humanitaire se sont poursuivies. L'expérience de la France en matière de migrations est antérieure à cette période et les services d'intégration pour les immigrés ont été introduits au fur et à mesure des besoins dès les années 20. Cependant, les éléments d'une politique d'intégration systématique n'ont été élaborés que pendant les années 90 et ont été formalisés avec l'introduction du Contrat d'accueil et d'intégration pour les nouveaux arrivants en 2005.

Le programme d'accueil n'ayant été mis en oeuvre que tout récemment, les résultats sur le marché du travail des nouveaux arrivants (ceux arrivés depuis moins de cinq ans) sont parmi les moins bons observés dans les pays de l'OCDE. Toutefois, après dix ans de résidence, la situation s'améliore largement et les taux d'emploi sont à peu près comparables à ceux des personnes nées en France, surtout pour les hommes. Le problème est donc que le processus d'insertion sur le marché du travail est très lent, une caractéristique structurelle du marché du travail français qui concerne les nouveaux entrants de manière générale, et les jeunes en particulier. C'est notamment le cas pour les immigrés hautement qualifiés. Les procédures de reconnaissance des qualifications sont peu développées et devraient être renforcées, tout comme les informations et aides relatives au marché du travail fournies lors de l'arrivée. Comme dans d'autres pays, le recours aux emplois aidés peut contribuer à surmonter la réticence des employeurs à recruter des travailleurs possédant des qualifications et une expérience professionnelle acquises à l'étranger.

Comparés aux résultats des immigrés sur le marché du travail, ceux de leurs enfants sont beaucoup moins bons, mêmes pour ceux qui sont nés et qui ont été scolarisés en France. C'est surtout le cas des personnes d'origine africaine. C'est attribuable en partie à un niveau d'éducation médiocre en moyenne, qui est lui-même associé à la faible éducation des parents et à une taille de fratrie importante. Les parents immigrés ont moins souvent les moyens d'investir dans l'éducation de leurs enfants, et le système éducatif n'a pas pu compenser les effets cumulés des handicaps familiaux. Les structures d'aide scolaire doivent être renforcées, surtout dès le plus jeune âge, et maintenues à travers la scolarité obligatoire.

Toutefois, les niveaux d'éducation atteints ne constituent pas l'unique raison des résultats insuffisants observés. Les performances sur le marché du travail des enfants d'immigrés ne sont pas inférieures à celles des enfants du même niveau d'éducation nés en France. Les résultats des études reposant sur des tests en situation ont démontré que les jeunes ayant des patronymes africains devaient, toutes choses égales par ailleurs, faire au moins trois fois plus de demandes d'emploi que des candidats ayant un « profil français » pour être retenus pour un entretien d'embauche. Cependant, un certain nombre d'indications portent à croire que ce filtrage est relativement léger et pourrait même être atténué par certaines politiques.

Certains programmes semblent donner de bons résultats. C'est le cas du parrainage, de l'accompagnement personnalisé ou du recours aux intermédiaires lors de la recherche

d'un emploi, et de l'évaluation des compétences dans le milieu du travail. Ces programmes mériteraient d'être étendus. Par ailleurs, les jeunes des Zones urbaines sensibles (ZUS) semblent être sous-représentés dans beaucoup de programmes du marché du travail, surtout ceux visant le secteur marchand. Cette situation devrait changer.

Malgré le filtrage sélectif selon les origines, révélé par les résultats des tests en situation, les enfants d'immigrés sont presque autant présents dans le secteur privé que les enfants des personnes nées en France. Cela semble suggérer un effort plus important dans leur recherche d'emploi. L'écart dans les taux d'emploi observés par rapport aux enfants de parents nés en France est dû à la sous-représentation des enfants d'immigrés dans le secteur public. Cela pourrait tenir en partie à un manque d'informations sur les concours d'entrée, mais également aux caractéristiques structurelles du processus de recrutement. S'attaquer à ce déséquilibre devrait faire une priorité essentielle.

Des efforts importants ont été entrepris pour répondre aux mauvaises performances des enfants d'immigrés sur le marché du travail. La réponse des politiques est omniprésente mais manque d'axes prioritaires. Des actions concertées sur un certain nombre de questions importantes sont nécessaires, comme de bons résultats scolaires dès le plus jeune âge, l'utilisation de pratiques sélectives lors de filtrage lors des embauches et l'encouragement à l'emploi dans le secteur public.

Résumé du chapitre 4 : L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail aux Pays-Bas

Depuis près de 30 ans, l'intégration des immigrés sur le marché du travail est une des grandes priorités des pouvoirs publics néerlandais. De fait, les Pays-Bas ont été parmi les premiers pays européens de l'OCDE à se doter d'une politique formelle d'intégration. La grave récession économique du début des années 80 et son impact démesuré sur les immigrés, dont beaucoup de nouveaux arrivants, ont en effet fortement incité les autorités à élaborer des mesures d'intégration.

Depuis lors, les immigrés affichent des résultats sur le marché du travail nettement inférieurs à ceux de la population autochtone, et moins favorables que ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE, et ce, pour les deux sexes. Il est vrai que des progrès significatifs avaient été enregistrés entre le milieu des années 90 et le début des années 2000, mais, globalement, la situation a cessé de s'améliorer depuis lors, et les taux d'emploi des immigrés comptant moins de dix ans de résidence aux Pays-Bas sont aujourd'hui inférieurs à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE. Qui plus est, les résultats des immigrés sur le marché du travail néerlandais ont, dans l'ensemble, encore régressé par rapport à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE au cours de la période 2002-06, un phénomène qui ne semble pas attribuable à une cause unique. Depuis peu seulement, certaines indications laissent penser que les immigrés bénéficient de façon particulièrement marquée de la situation actuellement favorable sur le marché du travail.

La population immigrée actuelle est un groupe disparate, et les résultats sur le marché du travail des éléments qui la composent diffèrent considérablement selon le pays d'origine. Le principal pays d'origine est la Turquie, suivie du Maroc. Ces deux pays ont été le point de départ de migrations de travailleurs peu qualifiés jusqu'au milieu des années 70. Puis est venu le regroupement familial et avec lui l'arrivée de conjoints qui étaient souvent, eux aussi, des personnes très peu instruites. C'est ce dernier groupe qui a rencontré le plus de difficultés sur le marché du travail, notamment les femmes immigrées (en particulier sur l'important marché du travail à temps partiel où ces femmes étaient souvent en concurrence avec des autochtones possédant plus de compétences qu'elles).

Les immigrés venus de l'ancienne colonie néerlandaise du Surinam ou des Antilles néerlandaises et d'Aruba, constituent un autre groupe important d'immigrés. Dans le second cas, il s'agit de personnes possédant la nationalité néerlandaise mais qui n'en sont pas moins considérées comme des immigrés dans les statistiques des Pays-Bas parce qu'elles sont nées hors du territoire métropolitain et que leurs résultats sur le marché du travail sont aussi bien inférieurs à ceux des autochtones.

Les Pays-Bas sont aussi un important pays de destination des migrants pour raisons humanitaires depuis la chute du Rideau de Fer, en particulier pour les réfugiés d'Irak, d'Afghanistan et d'Iran. Ce groupe, dont la motivation première n'était pas de trouver un emploi, affiche généralement des résultats moins probants sur le marché du travail, et ce, quel que soit le pays d'accueil. Les réfugiés possèdent pourtant des qualifications relativement élevées mais qui sont très peu prisées par les employeurs.

C'est par rapport aux taux d'emploi des autochtones peu qualifiés que, à niveau d'instruction égal, les taux d'emploi des immigrés présentent les différences les plus marquées, contrairement à ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE où c'est entre les personnes possédant un niveau d'instruction élevé que les écarts sont les plus importants. Il conviendrait d'accorder plus d'attention aux immigrés peu instruits,

s'agissant notamment des mesures visant à vaincre la réticence des employeurs à les embaucher, et de les mettre en contact avec des employeurs potentiels. Cette remarque vaut tout particulièrement pour les femmes peu instruites, qui ont des liens extrêmement ténus avec le marché du travail. Dans le passé, les pouvoirs publics ont eu tendance à négliger ces migrants très éloignés du marché du travail, surtout quand ils ne vivaient pas des prestations sociales, ce qui est souvent le cas. En raison des tensions croissantes sur le marché du travail, on accorde aujourd'hui davantage d'attention à ce groupe.

Les subventions salariales constituent une mesure qu'il serait peut-être opportun de développer dans ce contexte. En effet, d'après les premières constatations, les mesures de ce type, à condition d'être conçues et mises en œuvre correctement, peuvent favoriser l'insertion sur le marché du travail des groupes d'immigrés peu qualifiés. Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur une évaluation approfondie de cet instrument et d'autres mesures du marché du travail possibles, mais aucune évaluation n'a été réalisée jusqu'à présent.

L'axe principal de la politique d'intégration actuelle, en particulier vis-à-vis des immigrés de fraîche date, est l'apprentissage du néerlandais, et non l'accès au marché du travail. Selon certains indices, il serait possible de relever de manière significative les niveaux d'emploi de cette population en axant les efforts d'intégration sur l'aide à l'insertion *rapide* sur le marché du travail. Les premières mesures en ce sens ont été prises, mais il importe de continuer dans cette direction. Pour ce faire, il conviendrait de mettre en place un dispositif incitant les prestataires de cours de langue à inclure dans la formation des modules liés à l'activité professionnelle.

Des efforts considérables ont été déployés au cours des 10 ou 15 dernières années pour sensibiliser les employeurs aux difficultés particulières auxquelles se heurtent les immigrés et leurs enfants, pour surveiller les pratiques en matière d'embauche et pour diversifier les filières de recrutement. Ces efforts paraissent avoir porté quelques fruits, notamment pour ce qui est des discriminations, qui semblent être en recul. Récemment, bon nombre de ces mesures ont été abandonnées au motif qu'elles alourdissaient de manière excessive les formalités administratives incombant aux employeurs. Si les indices selon lesquels les immigrés tireraient moins avantage de la reprise économique actuelle que des précédentes se vérifient, il conviendrait d'envisager la réintroduction de ces mesures – peut-être à titre volontaire, en les liant à des incitations d'ordre financier et autre pour les entreprises ayant pris de dispositions afin de diversifier leur personnel. Cette démarche devrait être menée en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, qui ont naguère contribué avec succès à l'intégration sur le marché du travail.

Depuis de nombreuses années, la sous-représentation des immigrés et de leurs enfants dans la fonction publique attire l'attention du gouvernement. Certaines observations montrent que cet intérêt a eu des retombées positives. La part de l'emploi des immigrés dans le secteur public est plus importante aux Pays-Bas que dans d'autres pays de l'OCDE, notamment par rapport aux autochtones. L'emploi dans la fonction publique des immigrés de la deuxième génération a augmenté de 4 points de pourcentage environ au cours des cinq dernières années, compensant un recul parallèle (et qui constitue une source d'inquiétude) de l'emploi de cette population dans le secteur privé. De la même façon, le nombre d'immigrés qui se sont établis comme travailleur indépendant a augmenté sensiblement au cours de la dernière décennies. Peut-être faut-il y voir une stratégie permettant d'échapper à la marginalisation sur le marché du travail.

Des investissements importants ont été faits pour améliorer le niveau d'études atteint par les enfants d'immigrés. Il semble y avoir eu assez peu de retombées bénéfiques jusqu'à présent, et aucune pour ce qui est de l'enseignement bilingue complémentaire. On

a accordé peu d'attention à l'intervention auprès des tout jeunes enfants, bien que ce soit un domaine où l'investissement semble le plus rentable. Et même si, aujourd'hui, on se préoccupe plus de l'éducation préscolaire et de la prise en charge des tout jeunes enfants, il semble que des efforts supplémentaires devraient être déployés pour les enfants des immigrés peu instruits, par le biais de la stimulation verbale dans un cadre formel dès le tout jeune âge.

Les immigrés et leurs enfants nés aux Pays-Bas sont généralement considérés comme ne faisant qu'un seul groupe : c'est là une faiblesse de l'infrastructure statistique actuelle. En effet, cela peut engendrer des résultats prêtant à confusion, et une rectification s'impose car les problématiques des uns et des autres sont différentes. Dans le cas des immigrés, il est possible que l'instruction ait été acquise à l'étranger (tout au moins en partie), ce qui pose la question de la reconnaissance et de l'équivalence des titres et diplômes de pays où le système éducatif est très différent de celui des Pays-Bas. Les immigrés de la deuxième génération ne sont pas dans ce cas, et c'est à l'aune des résultats de cette génération qu'on peut mesurer le succès de la politique d'intégration.

Néanmoins, les résultats des enfants d'immigrés sur le marché du travail restent à la traîne par rapport à ceux des enfants de parents autochtones, même lorsque les niveaux d'études respectifs sont les mêmes. L'écart est particulièrement marqué pour ceux dont le niveau d'instruction est faible. Il conviendrait donc d'accorder plus d'attention à ce groupe, notamment par le biais de la formation en entreprise, du travail par l'intermédiaire d'agences d'intérim et de programmes de parrainage. Il faudrait insister particulièrement sur l'apprentissage et promouvoir cet option pour les enfants d'immigrés. Si ces passerelles semblent particulièrement efficaces pour assurer le passage de l'école au monde du travail, elles constituent une filière dans laquelle les enfants d'immigrés sont aujourd'hui largement sous-représentés.

Résumé du chapitre 5 : L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail au Portugal

L'intégration des immigrés sur le marché du travail au Portugal se caractérise par des résultats relativement positifs comparés à ceux observés dans d'autres pays. Les taux d'emploi des immigrés sont supérieurs à ceux des autochtones, hommes et femmes confondus. En effet, les taux d'emploi et d'activité des femmes immigrées sont plus élevés au Portugal que dans tout autre pays de l'OCDE. La situation est moins positive s'agissant du chômage, et les immigrés ont été affectés de manière disproportionnée par la dégradation de la situation du marché du travail ces dernières années.

Le taux d'activité élevé des immigrés s'explique par la prédominance de la migration à des fins d'emploi au Portugal. Le nombre d'étrangers a plus que doublé au cours des dix dernières années, augmentation allant de pair avec une immigration clandestine massive de personnes venant au Portugal pour y trouver un emploi, particulièrement à la fin des années 90 dans le contexte de l'essor du secteur du bâtiment. Cette accélération des flux migratoires s'est accompagnée d'une forte diversification des pays d'origine. Alors que les immigrants provenaient autrefois essentiellement de pays lusophones (c'est-à-dire des anciennes colonies portugaises d'Afrique – les PALOP – et du Brésil), une grande partie des immigrés de ces dix dernières années sont originaires d'Europe de l'Est et du Sud-Est, autrement dit de pays n'ayant apparemment aucun lien avec le Portugal.

Beaucoup de ces immigrés récents sont des personnes relativement qualifiées, mais la demande de main-d'œuvre porte principalement sur des métiers peu qualifiés, dans le bâtiment en particulier. De ce fait, une grande partie des migrants très qualifiés occupent des emplois pour lesquels ils sont tout simplement « surqualifiés ». C'est le cas de plus de 80 % des migrants hautement qualifiés venus d'Europe de l'Est et du Sud-Est. Dans ce contexte, deux projets pour la reconnaissance des compétences des professionnels de la santé étrangers ont vu le jour et ont donné d'assez bons résultats. Il conviendrait d'envisager une généralisation de ces projets, particulièrement pour les métiers qui connaissent ou connaîtront des pénuries de main-d'œuvre. De la même manière, une procédure harmonisée et simplifiée de reconnaissance des diplômes faciliterait l'accès des migrants à des emplois plus en adéquation avec leurs niveaux de qualification.

Au problème de la « surqualification » s'ajoute celui des écarts importants de salaires entre les immigrés et les autochtones, en dépit du fait que les premiers sont généralement plus qualifiés que les seconds (dont le niveau d'instruction est très faible comparé à ce qu'on observe dans d'autres pays). Les étrangers gagnent en moyenne 20 % de moins que les Portugais, dont les salaires sont déjà bas. Un écart de salaire de l'ordre de 10 % ou plus subsiste même après prise en compte d'une multiplicité d'autres facteurs susceptibles d'influer sur les salaires comme le sexe, l'âge, le niveau d'instruction, l'ancienneté et la branche d'activité. Les immigrés en provenance des PALOP (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*), dont les résultats en matière de chômage sont aussi, en général, moins positifs que ceux des autres groupes de migrants, sont particulièrement mal lotis à cet égard.

Avec la diversification des pays d'origine, la nécessité d'un enseignement du portugais aux migrants et à leurs enfants s'est fait jour. Jusqu'à présent, toutefois, l'offre était assez limitée. Dans le cadre du programme *Portugal Acolhe* (le Portugal vous accueille), il est proposé aux migrants d'acquérir des rudiments de portugais (50 heures de cours). C'est bien inférieur à ce que proposent d'autres pays de l'OCDE, en général

entre 250 et 900 heures. De plus, seuls les migrants qui ont un emploi bénéficient de ce programme. Il existe d'autres offres de cours de portugais, mais elles sont généralement d'une échelle et d'une portée limitées. Manifestement, des cours de langue plus ciblés et plus spécifiquement axés sur le monde du travail seraient nécessaires, ainsi qu'une offre d'apprentissage du portugais plus conséquente pour les migrants au chômage ou sans profession.

Malgré tout, étant donné le caractère récent d'une grande partie de l'immigration, l'infrastructure d'intégration est relativement développée. La démarche portugaise en matière de politique d'intégration se caractérise par la priorité donnée à l'accueil des immigrés, et par une étroite collaboration entre les acteurs concernés. Cette coopération a été facilitée par le Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) qui assure, entre autres fonctions, le soutien au niveau interministériel et fait office de structure consultative auprès du gouvernement en matière d'intégration des immigrés. L'ACIDI a créé entre autres deux Centres nationaux d'aide aux réfugiés (CNAI) qui proposent une vaste gamme de services d'intégration regroupés au sein d'une même structure.

En raison du rapport étroit entre l'immigration clandestine (qui représentait l'essentiel des entrées dans le passé), le secteur informel de l'économie et les conditions de travail relativement médiocres des travailleurs immigrés, l'orientation des flux d'entrées vers les filières légales devrait être classée d'urgence comme une priorité. Des avancées ont été obtenues sur ce front avec la nouvelle loi sur l'immigration, qui facilite l'immigration légale et améliore la transparence du système d'immigration, mais il est impossible de dire si cela suffira. Il est également d'une importance cruciale dans ce contexte d'étoffer encore les outils de lutte contre le travail clandestin et l'exploitation, y compris en renforçant l'inspection du travail.

Pour leur part, les enfants d'immigrés ne semblent pas connaître trop de problèmes d'intégration comparés à leurs homologues dans d'autres pays de l'OCDE. Cependant, comme le système éducatif accueille de plus en plus d'enfants de migrants non lusophones, il faudrait donner plus de place à l'apprentissage du portugais et à d'autres mesures de soutien. Il conviendrait d'accorder une importance particulière à l'enseignement préscolaire. C'est un domaine dans lequel les enfants d'immigrés semblent être fortement sous-représentés à l'heure actuelle. Or, l'expérience d'autres pays de l'OCDE a montré à quel point l'enseignement préscolaire était important pour cette population.

Chapitre 1.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS CONCERNANT L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Ce chapitre d'introduction résume quelques-uns des principaux thèmes traités et enseignements tirés à l'occasion du deuxième cycle d'examens par l'OCDE de la question de l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail. Les sujets abordés ci-dessous sont apparus comme des problématiques communes aux quatre pays étudiés et complètent ceux déjà mis en évidence dans la première publication de la série (OCDE, 2007a)[1].

1. Panorama des quatre pays examinés

Les quatre pays examinés dans cet ouvrage (Belgique, France, Pays-Bas et Portugal) n'ont pas les mêmes antécédents migratoires, et leurs bilans en matière d'intégration des immigrés sur le marché du travail sont différents. Trois d'entre eux – Belgique, France et Pays-Bas – sont de longue date des pays d'immigration, alors qu'au Portugal l'immigration est un phénomène plus récent, façonné par l'histoire de ce pays qui fut longtemps une terre d'émigration. La situation au Portugal reflète à bien des égards celle observée dans les trois autres pays à la fin des années 60 et au début des années 70 : une immigration de travail de grande ampleur, relativement récente, suivie aujourd'hui du regroupement familial.

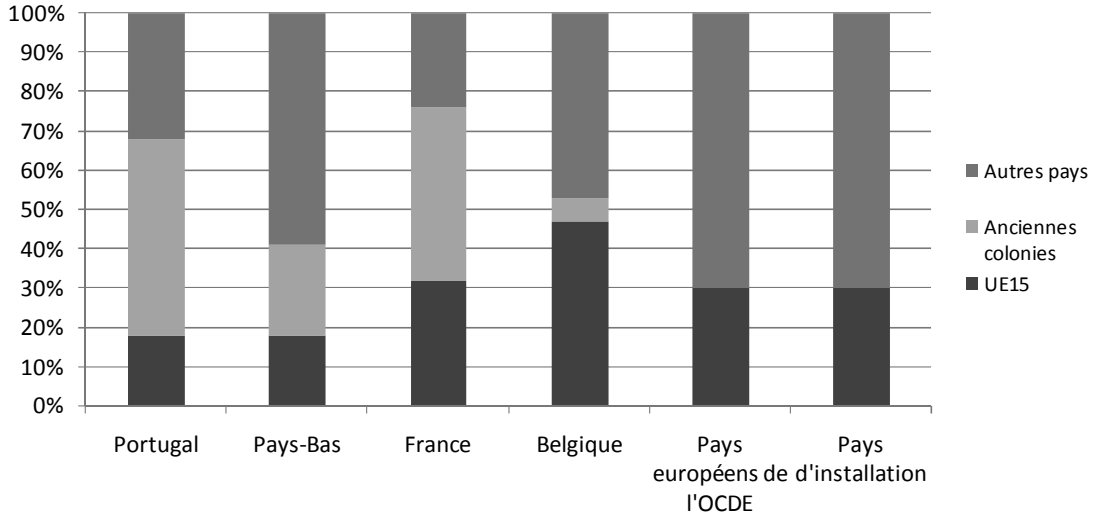
En même temps, on relève plusieurs traits communs quant à la situation actuelle des populations immigrées (graphique 1.1). Ces quatre pays sont membres de l'Union européenne. En Belgique, les immigrés originaires d'autres pays de l'UE représentaient près de 50 % des effectifs d'immigrés d'âge actif en 2006. Au Portugal, pays où la part d'immigrés originaires de l'Union européenne parmi les allochtones est la plus faible des quatre pays examinés, la proportion n'en avoisine pas moins les 20 %.

Ces quatre pays ont également connu une immigration significative de type post-colonial. C'est en France et au Portugal, où environ la moitié des immigrés sont des personnes nées dans une ancienne colonie, que le phénomène est le plus marqué. A priori, on pourrait penser que les immigrés originaires des anciennes colonies seraient mieux

1. Le point sur les faits nouveaux observés dans les quatre pays étudiés au cours du premier cycle d'examens de l'OCDE (Allemagne, Australie, Danemark et Suède) est présenté à l'adresse suivante : *www.oecd.org/els/migration/integration*. Ces résumés, qui ont été fournis par les autorités nationales, témoignent une fois encore de l'importance constamment accordée par de nombreux pays membres de l'OCDE à l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail. Certains des éléments nouveaux qu'ils décrivent renvoient aux recommandations figurant dans les examens précédents de l'OCDE.

placés pour s'intégrer sur le marché du travail que des immigrés originaires d'autres pays non membres de l'OCDE. En effet, ils ont généralement une certaine maîtrise de la langue du pays d'accueil et des réseaux de parents et d'amis auxquels ils accèdent facilement. De surcroît, le système éducatif de leur pays d'origine est souvent similaire à celui du pays hôte.

Graphique 1.1. Composition de la population immigrée dans les quatre pays étudiés, 2006



Note : La moyenne de l'OCDE est calculée sur l'ensemble de la population avec toutes les nationalités étrangères. L'Islande n'est pas comprise dans cette moyenne. Les effectifs d'immigrés au Portugal sont classés par nationalités. « Pays d'installation » comprend Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande. Les données sur les moyennes des pays européens de l'OCDE et des pays d'installation renvoient aux alentours de l'année 2000.

Source : *Base de données de l'OCDE sur les migrations internationales* (2005) ; données pour les Pays-Bas : Bureau central des statistiques (2005) ; données sur les moyennes des pays européens de l'OCDE et des pays d'installation : *Base de données de l'OCDE sur les immigrants et les expatriés*.

Or, sur ce plan, les données d'observation font apparaître des bilans assez mitigés. Aux Pays-Bas, les immigrés originaires du Suriname, une ancienne colonie néerlandaise, réussissent effectivement mieux que les autres principaux groupes d'immigrés, mais la situation est moins favorable dans le cas des immigrés provenant des Antilles néerlandaises[2]. Au Portugal, les résultats sur le marché du travail des immigrés originaires des anciennes colonies d'Afrique ou du Brésil sont inférieurs à ceux d'autres groupes d'immigrés, mais, pour autant, ils ne semblent pas défavorables par rapport à ceux des immigrés dans d'autres pays de l'OCDE. Sur ce plan, en France, les immigrés originaires des anciennes colonies sont à la traîne par rapport aux autochtones et aux immigrés provenant d'Europe du Sud[3].

2. L'immigration en provenance des Antilles néerlandaises (et d'Aruba) n'est pas véritablement post-coloniale car ces territoires font toujours partie du Royaume des Pays-Bas (pour plus de détails, voir le chapitre sur les Pays-Bas).

3. En Belgique, le nombre d'immigrés originaires des anciennes colonies a été beaucoup plus réduit que dans les trois autres pays. En outre, dans les données, il peut être difficile de les distinguer des enfants nés l'étranger de parents rapatriés. Le présent paragraphe se rapporte donc aux trois autres pays.

Les vagues d'immigration post-coloniale dans les quatre pays examinés se sont aussi accompagnées du rapatriement massif d'anciens émigrés et de leurs enfants. En valeur absolue, c'est l'immigration de rapatriés d'Afrique du Nord en France au début des années 60 qui est la plus importante (1.5 million selon les estimations, soit environ 3 % de la population de l'époque), alors qu'en termes relatifs l'immigration de *retornados* au Portugal a été plus forte (entre 500 000 et 1 million suivant les estimations, soit de 6 % à 10 % de la population). Même s'ils ne sont pas négligeables non plus, les flux de rapatriés arrivés aux Pays-Bas ou en Belgique pendant la période post-coloniale ont été nettement plus réduits. Beaucoup de rapatriés étaient nés dans les anciennes colonies de parents qui y avaient immigré ; ils étaient donc « nés à l'étranger ». Sur presque tous les aspects relatifs à l'emploi, il est impossible de distinguer ces rapatriés de la population autochtone des pays examinés ; ils ne devaient pas être considérés comme des « immigrés » au sens de cette étude et, chaque fois que c'était possible, ont donc été exclus de l'analyse figurant dans les chapitres par pays.

Comme nous l'avons déjà dit, la France, la Belgique et les Pays-Bas sont des pays d'immigration de longue date, et ont accueilli des flux significatifs d'immigrés du type « travailleur invité » entre les années 50 et le début des années 70. Une grande partie de cette ancienne immigration de travail, et des migrants arrivés dans le cadre du regroupement familial qui s'en est suivi (et qui représente encore une bonne part de l'immigration dans ces trois pays), avait pour origine le Maroc ou la Turquie. De fait, ces deux pays comptent parmi les principaux pays d'origine des immigrés dans les trois pays considérés. L'immigration en provenance du Maroc ou de la Turquie a comporté une très forte proportion de personnes peu instruites, et les taux d'emploi des Marocaines et des Turques sont faibles dans tous les grands pays d'accueil. Le faible niveau d'instruction de ces groupes et d'autres parmi les principaux groupes de migrants a aussi eu des retentissements sur leurs enfants nés dans le pays d'accueil en matière de résultats scolaires comme de devenir professionnel.

L'expérience du Portugal comme pays d'immigration de grande ampleur est plus récente, et la plupart des immigrés y sont venus pour travailler. En même temps, le Portugal a longtemps été un pays d'émigration. D'ailleurs, on observe encore quelques flux de sorties. Parce qu'il est dans une situation très différente, le Portugal constitue d'une certaine façon un cas à part par rapport aux trois autres pays, et les résultats observés y sont souvent sensiblement différents.

La diversification récente des *flux* migratoires est un défi commun aux pays examinés, qui tous accueillent aujourd'hui des parts plus importantes de nouveaux immigrants venus de pays autres que les pays d'origine traditionnels. C'est au Portugal que ce phénomène est le plus visible : dans le passé, l'immigration provenait principalement des anciennes colonies, alors que les immigrés récents arrivent souvent de pays n'ayant apparemment aucun lien avec lui. Cette diversification a créé de nouveaux défis pour l'élaboration de la politique d'intégration, notamment pour ce qui est de l'enseignement de la langue du pays d'accueil, mais aussi de la reconnaissance des qualifications étrangères et de l'information sur les emplois disponibles.

Le tableau 1.1 présente les principaux indicateurs du marché du travail des populations autochtones et allochtones des quatre pays examinés. En dehors du Portugal (où le phénomène est lié au caractère récent et professionnel de la majeure partie de l'immigration), les immigrés affichent des taux d'emploi inférieurs à ceux des autochtones. C'est notamment le cas pour les femmes. La situation relativement défavorable de l'emploi des immigrés en Belgique, en France et aux Pays-Bas se confirme également quand on compare ces pays avec d'autres pays européens de l'OCDE et avec les pays d'installation membres de l'Organisation.

Tableau 1.1. Principaux indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés dans les pays étudiés, personnes de 15 à 64 ans, 2007

		Belgique	France	Pays-Bas	Portugal	Moyenne des pays européens de l'OCDE[1]	Moyenne des pays d'installation[2]
Ratio emploi-population							
Hommes	Autochtones	69.7	69.2	82.9	73.4	75.7	81.5
	Immigrés	60.9	67.7	70.9	79.5	75.0	82.7
Femmes	Autochtones	57.2	61.3	70.9	61.4	62.9	70.4
	Immigrées	41.5	50.1	54.6	67.1	57.1	62.9
Taux de chômage							
Hommes	Autochtones	5.5	7.2	2.7	6.9	4.8	5.4
	Immigrés	15.8	11.9	7.5	7.3	8.5	4.9
Femmes	Autochtones	7.5	7.6	3.6	9.9	6.3	5.2
	Immigrées	17.2	15.1	7.7	12.1	10.8	6.0

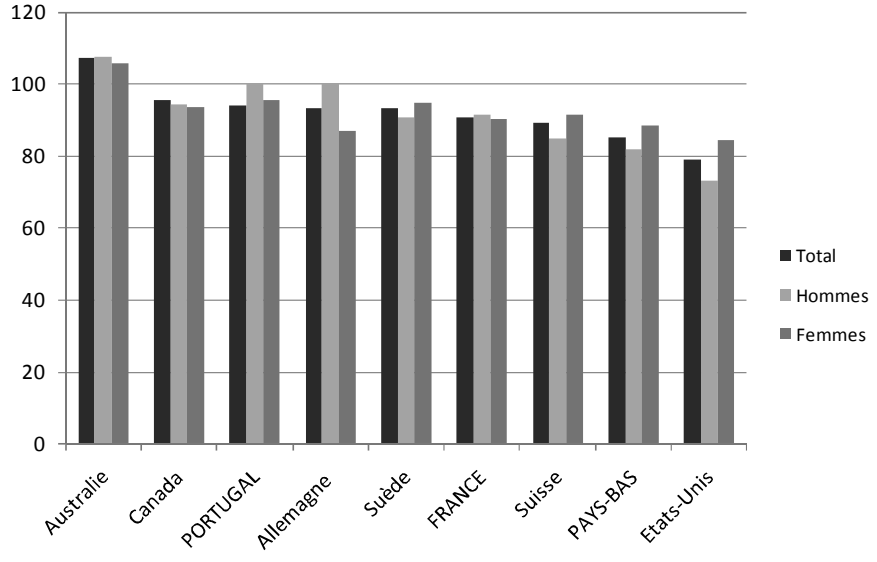
1. La Hongrie, la Pologne et la République slovaque sont exclues de la moyenne des pays européens de l'OCDE en raison de la faible taille de leur échantillon.

2. « Pays d'installation » comprend Australie, Canada et États-Unis. Les données se réfèrent à 2006 (2000 pour Canada).

Source : Pays européens de l'OCDE : Enquête communautaire sur les forces de travail (2007) ; moyenne des pays d'installation : OCDE (2008), *Perspectives des migrations internationales*.

Graphique 1.2. Niveau des salaires médians des immigrés qui travaillent, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06

(autochtones = 100)



Source et note : OCDE (2008), *Perspectives des migrations internationales.*

Deuxième observation essentielle : dans les quatre pays et pour les deux sexes, le taux de chômage des immigrés est sensiblement supérieur à celui des autochtones. Ce résultat n'est pas propre à ces quatre pays : on a effectivement constaté une plus forte probabilité

d'absence d'emploi chez les immigrés présents dans la plupart des autres pays de l'OCDE, pays d'installation compris[4].

Dans le cas de la France, des Pays-Bas et du Portugal, on dispose également de données sur les salaires des immigrés[5]. Comme le montre le graphique 1.2, dans la plupart des pays les immigrés gagnent généralement moins que les autochtones. Cette remarque vaut également pour les trois pays précités, sauf en ce qui concerne les immigrés de sexe masculin au Portugal. Sur ces trois pays, c'est au Portugal que l'écart global est le plus faible, et aux Pays-Bas qu'il est le plus grand. Les États-Unis sont le seul pays où les différentiels de salaires entre les immigrés et les autochtones sont plus marqués.

2. Principales problématiques et constatations

La situation économique demeure déterminante pour l'intégration sur le marché du travail

Dans chacun des quatre pays examinés, la situation de l'économie nationale a été l'un des déterminants les plus importants des résultats des immigrés sur le plan de l'emploi. Les indicateurs du marché du travail de cette population sont généralement affectés de manière démesurée par un ralentissement de l'économie, mais ils s'améliorent aussi plus fortement (du moins en termes absolus) que ceux de la population autochtone quand les performances de l'économie sont bonnes. Il y a plusieurs explications possibles à ce phénomène, notamment les types d'emploi occupés par les immigrés (souvent des emplois peu stables et peu qualifiés, en marge du marché du travail). L'emploi de ce type est généralement plus sensible à la situation de l'économie[6]. De la même façon, les immigrés trouvent plus souvent du travail dans des secteurs sensibles à la conjoncture, comme le bâtiment-travaux publics.

Un fléchissement de l'économie peut avoir un impact négatif *durable* sur les résultats globaux des immigrés, en particulier quand ceux-ci sont arrivés nombreux juste avant, et quand ce fléchissement est lié à un changement structurel fondamental affectant les secteurs où la proportion de travailleurs immigrés est élevée[7]. Au début des années 80, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas ont connu de fortes récessions qui semblent être à l'origine des piètres résultats globaux des immigrés sur le plan de l'emploi. Dans les pays où la récession a été un peu moins profonde, comme l'Allemagne, la Suède ou la France, c'est seulement à partir du début des années 90 que les résultats des immigrés sur le marché du travail se sont dégradés par rapport à ceux des autochtones.

4. Les États-Unis constituent une exception, le faible niveau de chômage des immigrés semblant néanmoins lié au fait que beaucoup sont des migrants de travail en situation irrégulière qui, généralement, ne peuvent pas se permettre d'être sans emploi. Il semble que les immigrés clandestins soient pris en compte par l'*American Community Survey* et qu'ils soient nombreux à répondre à cette enquête (OCDE, 2008). C'est aussi apparemment le cas pour la *Current Population Survey* qui a été utilisée pour calculer les indicateurs du marché du travail.

5. Pour un tour d'horizon plus complet des différentiels de salaires entre immigrés et autochtones, voir OCDE (2008).

6. Il se peut aussi que les employeurs aient plus tendance à licencier des immigrés que des autochtones en période de ralentissement de l'économie.

7. En outre, quand une nouvelle vague d'immigrés arrive en période de conjoncture défavorable, il leur faut plus de temps pour trouver du travail, ce qui compromet le processus d'intégration à plus long terme de ces individus (OCDE, 2007a).

Au Portugal aussi, les résultats plus favorables des immigrés sur le marché du travail s'expliquent principalement par la situation économique (antérieure) du pays. L'immigration y est en grande partie récente et liée à des perspectives d'emploi. En outre, l'immigration étant souvent de nature clandestine, l'emploi devient un préalable à la régularisation.

Intégrer les immigrés très peu qualifiés reste un enjeu majeur de l'action publique

Le niveau d'instruction des immigrés est un facteur décisif de leur intégration sur le marché du travail car la probabilité d'emploi augmente avec le niveau de formation, même si cette amélioration des perspectives est généralement moindre pour eux que pour les autochtones[8]. La Belgique, la France et les Pays-Bas comptent des populations immigrées dont le niveau d'instruction est, en moyenne, inférieur à celui de la population locale[9]. Comme le montre le graphique 1.3, de très nombreux immigrés n'ont même pas suivi jusqu'au bout le premier cycle de l'enseignement secondaire, niveau souvent considéré comme nécessaire pour trouver pleinement sa place sur le marché du travail et dans la société. En outre, en raison des changements structurels, la demande s'oriente plutôt vers des types d'emploi hautement qualifiés (voir, par exemple, Acemoglu, 2002), même si la demande de main-d'œuvre augmente également dans certains métiers peu qualifiés.

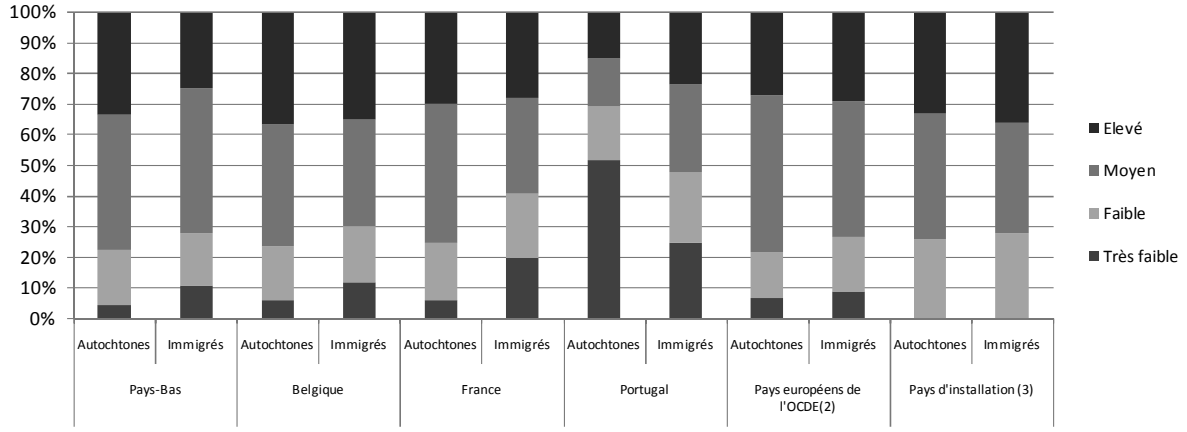
L'intégration des immigrés peu qualifiés sur le marché du travail est également freinée par le caractère dissuasif des régimes fiscaux et des systèmes de prestations sociales, qui se traduit souvent par des taux effectifs marginaux d'imposition élevés pour les premiers emplois types exercés par les immigrés, et qui rend l'emploi peu qualifié moins attrayant à leurs yeux. Côté demande, il peut aussi exister des obstacles institutionnels à l'emploi des immigrés, par exemple une législation rigoureuse de protection de l'emploi et/ou des salaires minimum relativement élevés. En principe, les travailleurs autochtones devraient se trouver confrontés aux mêmes obstacles, mais les immigrés se trouvent en général extrêmement pénalisés parce que ce sont plus souvent eux qui exercent les emplois peu qualifiés. De surcroît, ces obstacles peuvent renforcer la réticence des employeurs à embaucher des immigrés et amplifier les asymétries d'informations au détriment de cette population. Il existe un certain nombre de mesures pour remédier à ces problèmes, comme la réduction des prestations, l'abaissement de l'impôt dans les tranches inférieures, la diminution des salaires minimum, la mise en place de prestations liées à l'exercice d'un emploi ou de subventions salariales, l'assouplissement de la protection de l'emploi ou une combinaison de ces différentes mesures. Le bon dosage des mesures dépend des caractéristiques du pays, mais le souci d'équité voudrait qu'aucune mesure ne pénalise les immigrés par rapport aux autochtones à situation comparable. C'est pour cela – et parce que l'objectif consistant à améliorer les performances des immigrés sur le plan de l'emploi est rarement considéré comme une raison valable de modifier de manière substantielle le cadre d'action réglementaire qui concerne l'ensemble de la population – que les décideurs ont généralement opté pour des mesures certes ciblées mais de manière indirecte. Les subventions salariales sont une mesure de ce type, qui a été appliquée dans un certain nombre des pays examinés jusqu'à

8. Les Pays-Bas font exception à cet égard, ce qui mérite d'être souligné.

9. Le niveau d'instruction des immigrés au Portugal est également très faible, mais il n'est globalement pas plus faible que celui de la population autochtone, qui se situe d'ailleurs parmi les plus bas de la zone OCDE. Toutefois, les immigrés sont surreprésentés parmi les illettrés, même au Portugal.

présent, en particulier au Danemark (OCDE, 2007a), mais aussi aux Pays-Bas. D'après les observations faites à ce jour, il semblerait que ces subventions puissent avoir un effet extrêmement bénéfique sur les immigrés à condition d'être conçues soigneusement.

Graphique 1.3. Niveau d'instruction des populations autochtones et immigrées dans les pays de l'OCDE étudiés, personnes âgées de 25 à 54 ans, moyenne 2006-07[1]



1. Très faible (CITE 0-1), faible (CITE 2), moyen (CITE 3-4), élevé (CITE 5 et plus).

2. « Pays européens de l'OCDE » : la catégorie « Très faible » n'est pas disponible pour la Norvège et le Royaume-Uni.

3. Moyenne des « Pays d'installation » pour la population de 25-64 ans : seuls trois niveaux d'instruction sont disponibles (faible, CITE 0-2). « Pays d'installation » comprend Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande. Les données renvoient aux alentours de l'année 2000.

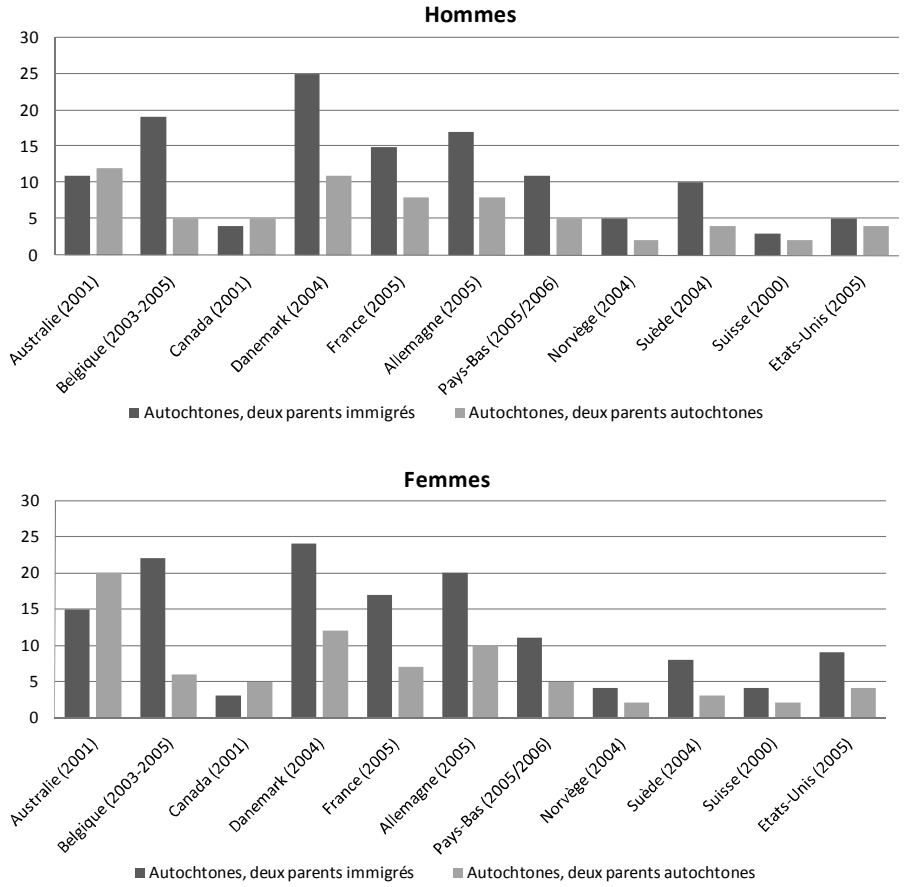
Source : Enquête communautaire sur les forces de travail (2006-07) ; « Pays d'installation » : *Base de données de l'OCDE sur les immigrants et les expatriés*.

Les enfants d'immigrés se trouvent souvent en situation défavorable, et un fort pourcentage d'entre eux sont en marge du marché du travail

La question de l'intégration des enfants nés dans le pays d'accueil de parents immigrés (la « deuxième génération ») commence à être mieux connue, en partie parce que, dans beaucoup de pays, ces jeunes sont aujourd'hui nombreux à entrer sur le marché du travail. Les données dont on dispose à ce jour montrent qu'ils ont toujours des difficultés à s'intégrer sur ce marché. C'est là un enjeu majeur pour les trois pays ayant une expérience de l'immigration de longue date : la Belgique, la France et les Pays-Bas.

Une forte proportion des enfants nés dans ces trois pays de parents immigrés sont à la fois peu instruits et sans emploi (graphique 1.4). La Belgique et le Danemark sont les pays où ce pourcentage est le plus élevé, et les écarts entre les enfants de parents autochtones et les enfants d'immigrés sont aussi plus importants en Belgique que dans tout autre pays pour lequel on dispose de données. Le groupe des jeunes peu instruits et sans emploi, qui inclut un nombre significatif de jeunes ayant abandonné l'école, a été la cible de plusieurs mesures gouvernementales dans les pays examinés jusqu'à présent. Par exemple, la Belgique, la France et le Danemark ont mis en place des mesures particulières ciblées (directement ou non). Cette action a souvent exigé des efforts spécifiques importants car ces jeunes, en marge du marché du travail, sont généralement hors d'atteinte des services sociaux et de l'emploi ordinaires.

Graphique 1.4. Enfants de personnes autochtones et immigrées, pourcentage n'ayant pas atteint le niveau du 2e cycle du secondaire et sans emploi, personnes âgées de 20 à 29 ans et non scolarisées



Note : Les données pour la France ne prennent pas en compte les enfants autochtones de parents immigrés qui avaient la nationalité française à la naissance. Des ajustements ont également été faits pour l'Australie, le Danemark et la Suisse (OCDE, 2007a).

Source : Belgique : Enquête sur la population active liées aux données du Registre national (données fournies par l'INS) ; Pays-Bas : Bureau central des statistiques ; Suisse : Recensement (2000) ; Danemark, Norvège et Suède : Registre de la population (2004) ; Allemagne : Microcensus (2005) ; Australie et Canada : Recensement (2001) ; France : Enquête communautaire sur les forces de travail (2005) ; États-Unis : *Current Population Survey March 2005 Supplément* ; Royaume-Uni : Enquête sur la population active (troisième trimestre 2005).

Le projet *Work-Up* en Belgique (Flandre) illustre cette stratégie. Des consultants spécialisés, dont un fort pourcentage sont eux-mêmes issus de l'immigration, ont été employés pour amener les enfants nés en Belgique de parents immigrés à renouer avec l'emploi. Ce sont des « travailleurs de terrain » qui apportent une aide et une orientation individuelle à des jeunes issus de l'immigration qui sont sortis du marché du travail ; par ailleurs, les consultants informent les services ordinaires de l'emploi des obstacles spécifiques que rencontrent les migrants et contribuent par conséquent à améliorer l'efficacité de ces services. Ce projet est financé par des fonds publics, mais il est mené avec l'appui d'associations travaillant avec les migrants. Celles-ci mènent des initiatives complémentaires (telles que la fourniture intensive de conseils personnalisés ou l'organisation de sessions de groupe) que les services publics de l'emploi ne proposent généralement pas.

Les qualifications acquises à l'étranger sont souvent peu prisées sur le marché du travail

Les efforts d'intégration n'ont pas été axés seulement sur les immigrés peu qualifiés, mais aussi sur ceux possédant un niveau de qualification élevé. Tous les pays de l'OCDE privilégient l'immigration hautement qualifiée et, à cet égard, la France et les Pays-Bas ont récemment adopté une série de mesures visant à promouvoir cette immigration. Pour que cette stratégie soit viable et couronnée de succès, il importe de veiller à utiliser convenablement les compétences des immigrés. Or, dans les huit pays examinés jusqu'à présent, on a constaté à maintes reprises que les qualifications et l'expérience professionnelle acquises à l'étranger sont très peu prisées sur le marché du travail. En termes de probabilités d'emploi et de niveau de salaire, le rendement des diplômes des immigrés est plus faible si ces diplômes ont été obtenus à l'étranger, surtout dans un pays non membre de l'OCDE (voir également OCDE, 2007b).

Il est difficile de déterminer si cet état de fait est dû à une asymétrie d'informations, à des discriminations ou à l'absence réelle d'équivalence des diplômes étrangers. Les enquêtes comportant non seulement des informations sur l'origine du diplôme mais aussi une mesure objective des compétences peuvent apporter un certain éclairage sur ce point (encadré 1.1). Le tableau 1.2 fournit quelques informations à ce sujet au moyen de données provenant de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

Globalement, avant prise en compte du niveau de littératie, les chiffres de l'emploi des immigrés hautement qualifiés sont bien inférieurs à ceux des autochtones (modèle 1). Il semble qu'il existe sur le marché du travail une importante décote pour les qualifications étrangères (modèles 2 et 3), alors que ce phénomène est inexistant si les immigrés possèdent des qualifications acquises dans le pays d'accueil. Cette décote n'est significative que si les qualifications étrangères ont été acquises dans des pays non membres de l'OCDE. Globalement, après prise en compte du niveau de littératie, il n'y a plus guère de différences entre les chances d'emploi des immigrés et celles des autochtones pour les hommes ; et on observe le même phénomène dans le cas des femmes après prise en compte des effets-pays. Seuls les immigrés titulaires d'un diplôme d'un pays non membre de l'OCDE continuent de souffrir d'un handicap important et significatif, mais l'effet est réduit de moitié environ par rapport à ce qu'il est quand on ne prend pas en compte la note obtenue à l'Enquête IALS.

Il semblerait donc que la décote soit en partie due à un moindre niveau de littératie, ce qui indique que les diplômes délivrés dans les pays non membres de l'OCDE ne sont en fait probablement pas pleinement équivalents à ceux obtenus dans les pays membres (voir également Ferrer *et al*., 2006). Dans les pays d'installation, la probabilité d'emploi des immigrés ayant fait leurs études hors du pays d'accueil est, d'une manière générale, nettement plus élevée, ce qui pourrait signifier que les problèmes de reconnaissance de diplômes n'y sont pas aussi aigus[10], peut-être parce que les employeurs y côtoient davantage d'immigrés possédant de bonnes qualifications.

10. À noter que la probabilité présentée au tableau 1.2 est un effet d'interaction entre diplômes étrangers et pays d'installation ; autrement dit, l'effet global que peut avoir le fait d'être hautement qualifié et de résider dans un pays d'installation est déjà pris en compte.

Encadré 1.1. Analyse des résultats des immigrés hautement qualifiés sur le marché du travail au moyen de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS)

Qu'il s'agisse de l'accès à l'emploi ou du niveau de salaire, les diplômes étrangers sont souvent peu prisés sur le marché du travail. Ce moindre rendement des diplômes obtenus à l'étranger signifie-t-il que les immigrés ont un moindre niveau de compétences par rapport aux autochtones, ou traduit-il une incertitude ou des discriminations de la part des employeurs face à ce type de diplôme ? La prise en compte d'indicateurs de compétences objectifs permet de mieux comprendre cette question importante. Si la prise en compte de ces indicateurs réduit les écarts observés entre le rendement des qualifications acquises à l'étranger et celui des qualifications obtenues dans le pays d'accueil, la décote observée tiendrait, du moins en partie, au fait que les diplômes (étrangers) des immigrés sont associés à de moindres compétences.

Avec l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS), on dispose d'indicateurs objectifs de la littératie, qui est définie comme « l'aptitude à comprendre et à utiliser des informations écrites dans le cadre des activités quotidiennes, à la maison, au travail et dans la communauté, afin d'atteindre des objectifs et d'acquérir des connaissances et un potentiel ». L'enquête mesure trois catégories de littératie : la compréhension de textes suivis, la compréhension de textes schématiques et la compréhension de textes au contenu quantitatif. Dans chaque catégorie, des tâches sont attribuées (comprendre un texte suivi, interpréter un document, etc.) et notées selon la difficulté suivant une échelle allant de 0 à 500 points.

En 1994, l'enquête a été menée en Allemagne, au Canada (provinces francophones et anglophones), aux États-Unis, en France, en Irlande, aux Pays-Bas, en Pologne, en Suède et dans les cantons francophones et germanophones de la Suisse. En 1996, on y a ajouté l'Australie, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Irlande du Nord et la Nouvelle-Zélande et, en 1998, le Chili, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque, la Slovénie et la Suisse italophone, ce qui porte à 21 le nombre de pays ayant participé à l'enquête en 1998.

Pour analyser l'impact de la possession de qualifications étrangères sur l'emploi (tableau 1.2) et sur les salaires (tableau 1.3), on se sert des échantillons d'autochtones et d'allochtones très instruits (niveau 5 de la CITE et plus) âgés de 15 à 64 ans de l'IALS. L'échantillon destiné à l'analyse des rémunérations ne contient que des individus ayant un emploi. On ne dispose pas de données sur les rémunérations pour tous les pays. Sont inclus l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Les pondérations affectées aux échantillons des différents pays ont été normalisées de sorte que c'est la taille de l'échantillon de chaque pays qui détermine sa part dans l'échantillon total. Pour tous les pays, l'échantillon contient en moyenne 9 % d'allochtones environ. La note moyenne obtenue au regard des trois catégories de littératie (compréhension de textes suivis, compréhension de textes schématiques et compréhension de textes au contenu quantitatif) a été utilisée comme indicateur des compétences.

Trois modèles différents sont utilisés dans l'analyse, avec une ventilation par sexe, et avec ou sans prise en compte des effets-pays. Dans le modèle 1, on cherche à savoir s'il existe des disparités significatives d'emploi ou de rémunération entre les immigrés et les autochtones. Dans le modèle 2, on vérifie si l'écart observé est lié au fait que les diplômes dont sont titulaires les immigrés ont été obtenus à l'étranger. Dans le modèle 3, on applique une variable (pour tenir compte du fait que le pays d'accueil est ou non un pays d'installation) afin de déterminer si les qualifications étrangères sont davantage prisées dans les pays d'installation. Ces derniers incluent le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Dans le tableau 1.2, le modèle 4 établit des distinctions encore plus fines entre les diplômes étrangers selon qu'ils ont été obtenus dans un pays de l'OCDE ou dans un pays non membre[11]. Toutes les régressions sont d'abord effectuées sans prise en compte de la note obtenue à l'IALS, puis en tenant compte de cette variable.

Les résultats se présentent sous forme d'écarts (exprimés en points de pourcentage) entre la probabilité d'avoir un emploi et la probabilité d'être sans emploi (tableau 1.2), et entre la probabilité d'appartenir au quintile de revenu le plus élevé et la probabilité (combinée) d'appartenir à un autre quintile de revenus que le cinquième (tableau 1.3). Ces chiffres correspondent aux effets marginaux d'une régression logistique (tableau 1.2) et à une régression des probits ordonnés (tableau 1.3), calculés aux moyennes d'échantillon des variables correspondantes.

11. Nous sommes partis du principe que les immigrés possédant des diplômes étrangers avaient fait leurs études dans leur pays de naissance.

Tableau 1.2. Différence en points de pourcentage dans la probabilité de trouver un emploi pour les personnes de 15 à 64 ans ayant un niveau d'instruction du tertiaire, immigrés comparés aux autochtones, selon l'origine du diplôme

		Hommes							
		Sans variables de contrôle par pays				Avec variables indicatrices par pays			
	Variables de contrôle	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
Sans prise en compte de la note IALS	Immigrés	-6***	-	-	-	-6***	-	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	-5	-5	-5	-	-4	-4	-4
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-7***	-10***	-	-	-7***	-11***	-
	- plus haut niveau dans un pays de l'OCDE hôte	-	-	-	-9	-	-	-	-9
	- plus haut niveau dans un pays non OCDE	-	-	-	-14***	-	-	-	-13***
	- résident dans un pays d'installation	-	-	3*	-	-	-	3**	-
	(référence : autochtone)								
Avec prise en compte de la note IALS	Immigrés	-2	-	-	-	-2	-	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	-2	-3	-2	-	-2	-2	-2
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-2	-3	-	-	-2	-4	-
	- plus haut niveau dans un pays de l'OCDE hôte	-	-	-	-4	-	-	-	-5
	- plus haut niveau dans un pays non OCDE	-	-	-	-3	-	-	-	-3
	- résident dans un pays d'installation	-	-	2	-	-	-	2	-
	(référence : autochtone)								

		Femmes							
		Sans variables de contrôle par pays				Avec variables indicatrices par pays			
	Variables de contrôle	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
Sans prise en compte de la note IALS	Immigrées	-15***	-	-	-	-12***	-	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	-9	-6	-9	-	-4	-4	-4
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-20***	-23***	-	-	-17***	-23***	-
	- plus haut niveau dans un pays de l'OCDE hôte	-	-	-	-17	-	-	-	-17**
	- plus haut niveau dans un pays non OCDE	-	-	-	-31***	-	-	-	-32***
	- résident dans un pays d'installation	-	-	5	-	-	-	6	-
	(référence : autochtone)								
Avec prise en compte de la note IALS	Immigrées	-9***	-	-	-	-6**	-	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	-9	-6	-9	-	-4	-4	-4
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-9***	-13***	-	-	-8**	-13***	-
	- plus haut niveau dans un pays de l'OCDE hôte	-	-	-	-11*	-	-	-	-13**
	- plus haut niveau dans un pays non OCDE	-	-	-	-14***	-	-	-	-17***
	- résident dans un pays d'installation	-	-	6	-	-	-	7*	-
	(référence : autochtone)								

*, **, *** : statistiquement significatifs aux seuils de 10 %, 5 % et 1 %, respectivement. Les estimations grisées ne sont pas significatives au seuil de 10 %.

Les pays comprennent l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni.

La taille de l'échantillon total est de 10 783.

Les autochtones sont le groupe de référence. Toutes les régressions comprennent une prise en compte de l'âge (groupe d'âge de dix années). Les modèles 3 et 4 comprennent aussi une variable pour tenir compte des pays d'installation (Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande).

Le modèle 4 comprend une catégorie « Néant » pour les pays où des données détaillées sur les pays de naissance n'étaient pas disponibles. C'est le cas du Canada, du Danemark, des États-Unis, de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande.

Source et note : Voir encadré 1.1.

Le tableau 1.3 montre qu'il existe également une certaine décote des salaires pour les titulaires de diplômes étrangers[12], mesurée par la probabilité de se situer dans le quintile des revenus les plus élevés. Là encore, cet effet disparaît quand on prend en compte les différences de niveau de littératie. Il semble même que, parmi les hommes, les immigrés possédant des qualifications nationales soient un peu mieux placés en matière de salaires, même quand on inclut la note IALS dans la régression[13].

Tableau 1.3. Différence en points de pourcentage dans la probabilité de se situer dans le quintile supérieur de revenu pour les personnes de 15 à 64 ans ayant un niveau d'instruction du tertiaire, immigrés comparés aux autochtones, selon l'origine du diplôme

		Hommes					
		Sans variables de contrôle par pays			Avec variables indicatrices par pays		
	Variables de contrôle	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Sans prise en compte de la note IALS	Immigrés	-4	-	-	-5	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	3	7	-	4	5
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-9**	-14***	-	-11***	-16***
	- résident dans un pays d'installation	-	-	15**	-	-	10
	(référence : autochtone)						
Avec prise en compte de la note IALS	Immigrés	1	-	-	1	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	7	12*	-	9	10
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-2	-4	-	-4	-6
	- résident dans un pays d'installation	-	-	10	-	-	5
	(référence : autochtone)						

		Femmes					
		Sans variables de contrôle par pays			Avec variables indicatrices par pays		
	Variables de contrôle	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Sans prise en compte de la note IALS	Immigrées	-3	-	-	-1	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	4	6	-	3	3
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-4	-4	-	-5*	-4
	- résident dans un pays d'installation	-	-	1	-	-	-1
	(référence : autochtone)						
Avec prise en compte de la note IALS							
	Immigrées	0	-	-	0	-	-
	- plus haut niveau d'instruction dans le pays hôte	-	2	5	-	1	1
	- plus haut niveau à l'étranger	-	-2	-3	-	-1	-3
	- résident dans un pays d'installation	-	-	6	-	-	4
	(référence : autochtone)						

*, **, *** : statistiquement significatifs aux seuils de 10 %, 5 % et 1 %, respectivement. Les estimations grisées ne sont pas significatives au seuil de 10 %.

Les pays comprennent l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni et la Suisse.

La taille de l'échantillon total est de 8 227.

Les autochtones sont le groupe de référence. Toutes les régressions comprennent une prise en compte de l'âge (groupe d'âge de dix années). Le modèle 3 comprend aussi une variable pour tenir compte des pays d'installation (Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande).

Source et note : Voir encadré 1.1.

12. En raison de problèmes de taille d'échantillons, il n'a pas été fait de distinction entre les diplômes des personnes ayant fait leurs études à l'étranger selon qu'elles les ont obtenus dans un pays membre ou non membre de l'OCDE.

13. À noter que cela traduit peut-être une sélectivité positive plus forte dans le cas des immigrés ayant un emploi.

La validation des acquis devrait être extrêmement intéressante pour les immigrés, mais ils en tirent rarement avantage

En raison de l'asymétrie d'informations[14] au sujet des compétences et des qualifications formelles des immigrés, on pourrait a priori s'attendre à ce que les dispositifs permettant de certifier les compétences (que les apprentissages aient été formels ou informels) soient extrêmement intéressants pour cette population. Cette « validation des acquis de l'expérience » (VAE) existe dans beaucoup de pays de l'OCDE, et le Portugal, les Pays-Bas et la France ont adopté récemment des mesures en ce sens. Il est rare qu'on dispose de données sur l'efficacité de ce type de mesures et/ou de la participation des immigrés à ces dispositifs, mais lorsqu'on en trouve, les données indiquent que cette population est sous-représentée dans les dispositifs de type VAE. Ce constat laisse penser qu'on n'a pas encore pleinement exploité les dimensions (échelle et champ d'application) de cet instrument pour l'intégration sur le marché du travail, et que la méconnaissance de cette situation est peut-être le fait des deux parties (l'administration qui propose ce type de dispositif et les immigrés eux-mêmes).

On pense souvent que la naturalisation est un moyen de favoriser l'intégration, et certaines données montrent que c'est effectivement le cas

L'impact de l'accession à la citoyenneté du pays d'accueil sur les résultats des immigrés sur le marché du travail est un thème qui revient dans les quatre examens de pays. Les Pays-Bas et la France comptent depuis fort longtemps parmi les pays européens de l'OCDE qui se situent à l'avant-garde en matière de facilité d'accession à la citoyenneté. La naturalisation est considérée comme un moyen de favoriser l'intégration, bien qu'aux Pays-Bas la politique en la matière soit devenue légèrement plus restrictive au cours de la dernière décennie. En Belgique, les assouplissements successifs de la législation sur la citoyenneté ont abouti à ce qui est aujourd'hui le régime le plus libéral d'accès à la citoyenneté de la zone OCDE (avec celui du Canada). Naguère, le Portugal était doté d'un régime d'accession à la citoyenneté assez restrictif (sauf pour les immigrés originaires de ses anciennes colonies), mais les choses ont changé récemment pour tenir compte de l'évolution de la situation du pays en matière d'immigration.

En général, les immigrés naturalisés affichent de meilleurs résultats sur le marché du travail que les étrangers nés à l'étranger, même après prise en compte d'autres facteurs comme le niveau d'instruction, le pays d'origine et la durée de séjour. La décision de demander la naturalisation comporte certes un certain élément de sélectivité positive (les individus bien intégrés sont plus enclins à faire la démarche). Toutefois, lorsqu'on suit les mêmes personnes dans le temps dans le cadre d'études longitudinales, on observe aussi une amélioration des résultats en matière d'emploi des personnes devenues citoyennes de leur pays d'accueil (voir, par exemple, Bratsberg *et al.*, 2002). Cet impact favorable de la naturalisation sur les résultats des immigrés sur le marché du travail est peut-être à rapprocher des incertitudes que suscitent, chez les employeurs, la durée des permis et, plus généralement, la longueur, à terme, du séjour de ceux qui ne se sont pas fait naturaliser. De la même façon, les employeurs peuvent répugner à faire l'effort de vérifier les papiers des étrangers et/ou l'accès au marché du travail prévu par ces documents. Ces doutes freinent probablement l'intégration des immigrés sur le marché du travail. Les employeurs peuvent aussi considérer la naturalisation comme un signe de motivation

14. Terme économique signifiant que les employeurs en savent généralement moins sur les compétences des immigrés que les immigrés eux-mêmes.

et/ou de volonté de s'intégrer. Enfin, il est également possible que, après avoir pris la décision de se faire naturaliser, les migrants eux-mêmes investissent davantage dans le capital humain propre au pays d'accueil. L'amélioration des résultats sur le marché du travail observée dans les études longitudinales n'est donc pas nécessairement liée au statut de citoyen en soi, mais traduit plutôt un aspect du rendement de cet investissement accru. En se fondant sur les données dont on dispose, il est difficile de savoir exactement quelle explication est la bonne et, donc, ce qui détermine l'amélioration des résultats des immigrés. On peut le regretter car ces déterminants ont probablement des implications différentes et potentiellement importantes pour l'action publique. On ne sait pas non plus très bien si un assouplissement des procédures d'accession à la citoyenneté pourrait avoir une incidence sur le poids de ces déterminants. Si tel était le cas, une plus grande générosité en matière d'octroi de la citoyenneté pourrait avoir une contrepartie : les personnes qui n'auraient pas autrement accédé à la citoyenneté pourraient en tirer avantage, mais l'atout global que constitue sur le marché du travail le fait d'être citoyen du pays d'accueil pourrait en revanche s'en trouver amoindri. Quoi qu'il en soit, la naturalisation a manifestement eu des effets positifs, constat sur lequel il faudrait attirer davantage l'attention des immigrés et du public en général.

Par ses choix de recrutement, le secteur public peut être un moteur de l'intégration

La fonction publique, qui représente une part importante de l'emploi dans les quatre pays examinés, est un secteur où l'accession à la citoyenneté favorise l'intégration[15]. Bien que de nombreux emplois non statutaires soient ouverts aux non-ressortissants, les choses ne sont pas toujours très claires sur ce point[16]. Le fait que les perspectives de carrière soient plus limitées pour ceux-ci les empêche peut-être aussi d'entrer dans la fonction publique. En conséquence, dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, les immigrés sont sous-représentés dans le secteur public.

Cela est d'autant plus regrettable que ce secteur peut être un moteur de l'intégration. Premièrement, l'emploi dans le secteur public fournit au gouvernement un instrument permettant d'aider les immigrés à s'intégrer sur le marché du travail : le secteur public a en effet une influence plus directe sur les décisions d'emploi en son sein que sur celles du secteur privé. Deuxièmement, en employant des immigrés, l'administration publique joue le rôle de modèle pour le secteur privé. De surcroît, si les immigrés trouvent un emploi dans l'administration publique, cela peut aussi accroître la visibilité de cette population dans la vie quotidienne. Enfin, employer des immigrés dans le secteur public peut aider les institutions publiques à mieux comprendre leurs besoins. Quand des immigrés exercent certains métiers clés comme l'enseignement, ils peuvent aussi servir de modèle à d'autres, en particulier les jeunes issus de l'immigration.

Pour toutes ces raisons, les pays de l'OCDE ont adopté des politiques visant à augmenter la part des immigrés et de leurs enfants dans l'emploi du secteur public, tant

15. En raison des différences de définition, il est difficile d'estimer la taille exacte du secteur public dans les pays de l'OCDE. Selon des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail de 2007, l'administration publique (qui n'est en outre qu'une partie du secteur public) représente 10 % environ de l'emploi total en Belgique et en France. Aux Pays-Bas et au Portugal, la proportion est de 7 %, ce qui correspond à peu près à la moyenne des pays européens de l'OCDE.

16. La législation communautaire oblige également les États membres de l'UE à donner aux ressortissants des autres États de l'Union l'accès à la plupart des emplois dans leur secteur public.

de manière globale que pour les fonctions de haut niveau. La Belgique et les Pays-Bas, en particulier, se sont dotés depuis longtemps de politiques très complètes en ce sens, et ces efforts semblent avoir rencontré un certain succès[17]. Les politiques en vigueur visent les différents aspects du processus de recrutement sur lesquels les immigrés souffrent d'un handicap structurel. Ces actions incluent l'introduction généralisée des CV anonymes, la réservation de places d'apprentissage pour les jeunes issus de l'immigration afin qu'ils puissent prendre pied sur le marché du travail, et une formation spéciale destinée à les aider à réussir les tests de recrutement[18].

La fixation de chiffres cibles dans le cadre de quotas d'emplois du secteur public spécifiques aux immigrés et à leurs enfants suscite plus de controverses. Pour ce faire, il faut en effet recenser les personnes issues de l'immigration, question sensible dans de nombreux pays. Cette mesure s'est également heurtée à un certain scepticisme dans la mesure où, dans les cas où ils sont appliqués de manière rigoureuse, les quotas peuvent donner lieu à des interrogations quant à la qualité des candidats retenus.

Les discriminations sont un problème qui se pose dans tous les pays, et les nouvelles méthodes de tests en situation ont permis d'en connaître un peu mieux les déterminants

Il ne fait pas de doute que la médiocrité des résultats des immigrés sur le marché du travail est en partie due aux discriminations. Toutefois, il est difficile de les chiffrer concrètement et, partant, de savoir dans quelle mesure elles font obstacle à l'emploi (et à la progression dans la carrière). Même après prise en compte des différences de caractéristiques socio-économiques qu'on peut observer, les écarts en matière d'emploi ou de rémunération qui subsistent peuvent être imputables à d'autres facteurs affectant la productivité ou l'accès à l'emploi. Pour surmonter ce problème, on peut notamment mener des études de tests en situation à partir d'échantillons aléatoires de candidatures à des offres d'emploi émanant d'autochtones et d'immigrés (ou d'enfants d'immigrés) présentant le même profil. Ce type d'études à permis de démontrer la prévalence d'importantes discriminations à l'embauche dans trois des quatre pays examinés (Belgique, France et Pays-Bas)[19].

Un certain nombre de méthodes souvent très pointues sont apparues ces dernières années, qui offrent d'autres moyens de vérifier l'existence de discriminations. Par exemple, dans l'étude néerlandaise de De Graaf-Zijl *et al*. (2006), les candidats différaient du point de vue de l'origine ethnique mais aussi d'autres caractéristiques « randomisées » comme la filière de recherche d'emploi, la maîtrise de la langue et la manière de se présenter. On a ainsi constaté que le fait de parler avec un accent ne diminuait que légèrement les chances de se voir offrir un emploi, mais que présenter de graves difficultés pour s'exprimer était extrêmement pénalisant. En se servant de données provenant d'une base de données sur les emplois vacants aux Pays-Bas dans une période de chômage faible, Altinas *et al.* (2007) ont constaté que les CV de personnes dont le nom n'avait pas une consonance néerlandaise étaient téléchargés aussi souvent que ceux des autres candidats. Toutefois, des études antérieures, menées dans un contexte moins

17. En France, en revanche, le faible emploi des immigrés et de leurs enfants dans le secteur public représente la totalité de l'écart de taux d'emploi entre ces deux groupes.

18. À noter que ces politiques peuvent en principe s'appliquer aussi bien au secteur public qu'au secteur privé.

19. Le Portugal n'a pas fait l'objet d'études de tests en situation de ce type jusqu'à présent.

favorable pour le marché du travail ont fourni des preuves pratiquement indiscutables de l'existence de discriminations (Bovenkerk *et al.*, 1995). Ce constat semble indiquer que, en cas de tensions sur le marché du travail, les employeurs ne peuvent probablement plus se permettre d'exercer une forte discrimination à l'embauche.

Des études récentes semblent indiquer aussi que les employeurs recherchent des indices d'intégration tels que le fait de vouloir obtenir la nationalité du pays d'accueil ou de changer son nom pour en adopter un autre à consonance « locale ». En France, être de nationalité française diminue sensiblement le nombre de candidatures nécessaire pour obtenir un entretien de recrutement (Cediey et Foroni, 2007). Toutefois, l'ampleur de cet effet varie fortement selon les professions : le nombre de dépôts de candidature nécessaires pour obtenir un entretien pour un poste de comptable est divisé par cinq (environ), mais il n'est réduit que d'environ un quart seulement pour un poste de serveur. Les discriminations sont généralement plus fortes dans le secteur des services et dans les métiers hautement qualifiés. L'étude montre également que le fait d'avoir un nom à consonance française semble améliorer plus nettement les chances d'être convoqué pour un entretien que le fait d'être de nationalité française, même si cette caractéristique a elle aussi un impact positif significatif.

De la même façon, Arai et Skogman Thoursie (2006) démontrent, à l'aide de données longitudinales sur les changements de nom en Suède, que les immigrés connaissent une plus forte croissance de leur salaire une fois qu'ils ont changé de nom et adopté un nom suédois.

Pour lutter contre la persistance des handicaps dans l'accès à l'emploi, des mesures de discrimination positive et de diversité ont été adoptées

Face à la prévalence des discriminations, de nombreux pays de l'OCDE ont élaboré ces dernières années une législation très complète destinée à lutter contre ce phénomène. Il est difficile, sinon impossible, d'isoler l'effet de cette législation sur les résultats des immigrés sur le marché du travail de celui d'autres facteurs. On veut souvent croire que la législation anti-discrimination a sensibilisé l'opinion au problème et entraîné un recul des discriminations ouvertes, mais les discriminations *de facto*, elles, n'ont pas diminué. En d'autres termes, les discriminations sont probablement plus « sournoises » aujourd'hui. Exiger une très bonne connaissance de langue pour des emplois dans lesquels cette compétence n'est pas réellement nécessaire en est un bon exemple.

Le manque d'efficacité de la législation anti-discrimination qui est ressenti et la persistance d'autres obstacles structurels à l'emploi des immigrés ont incité les gouvernements à prendre des mesures plus volontaristes pour lutter contre les discriminations, en particulier celles de nature implicite. Dans ce contexte, une nouvelle stratégie connue sous le nom de *politique de la diversité* est en train de prendre forme dans les pays de l'OCDE. S'inspirant de politiques néerlandaises datant des années 90, la Belgique, en particulier, est récemment devenue un pionnier en la matière. Les politiques de la diversité visent à conférer aux groupes défavorisés (dont les immigrés et leurs enfants) l'égalité des chances sur le marché du travail au moyen d'incitations et de mesures fortement ciblées quoique de manière indirecte. En Belgique (notamment en Flandre), ces pratiques incluent, par exemple, l'ouverture exclusive de certains postes aux groupes défavorisés sur le marché du travail pendant une période limitée, ainsi qu'un soutien financier et administratif aux entreprises qui s'efforcent de diversifier leur personnel dans les processus d'embauche comme de promotion. Il est souvent difficile de distinguer ces mesures de la discrimination positive, en particulier quand des incitations financières sont mises en place dans le but spécifique de privilégier des groupes

défavorisés comme les immigrés dans le processus d'embauche. En Belgique, par exemple, les employeurs bénéficient de réductions de charges sociales plus importantes quand ils embauchent des enfants d'immigrés. Alors que les politiques de la diversité sont généralement basées sur les entreprises prises individuellement, la discrimination positive a souvent une ambition plus large et/ou se concentre sur d'autres domaines, par exemple le système éducatif. On recense aussi des mesures de discrimination positive dans l'éducation dans trois des quatre pays examinés (le Portugal faisant exception), et, aux Pays-Bas comme en France, elles existent depuis longtemps.

Les mesures en faveur de la diversité n'ont pratiquement jamais fait l'objet d'évaluations approfondies, d'où la difficulté de juger de leur efficacité. C'est un domaine où il serait utile d'investir dans l'évaluation pour savoir exactement ce qu'il en est.

L'intensification du partage d'expérience est bénéfique pour les pays de l'OCDE

On pourrait s'attendre à ce que des pays où l'immigration est un phénomène plus récent, comme le Portugal, soient à la traîne sur le plan de l'infrastructure et de la politique d'intégration par rapport à des pays qui, comme la France, accueillent des immigrés depuis longtemps. Cependant, ils peuvent aussi profiter de l'expérience acquise par d'autres concernant les pratiques donnant de bons résultats, et il leur est possible de regarder l'intégration d'un œil neuf. En raison de l'inertie inhérente au processus politique, il peut également être plus facile de créer de nouvelles structures que de faire évoluer celles en place depuis longtemps.

Le système portugais de centres de soutien des immigrés aux niveaux local et national offre un exemple de pratiques nouvelles et innovantes qui ne sont pas seulement inspirées de l'expérience d'autres pays de l'OCDE mais aussi de celle que l'importante communauté d'anciens expatriés du Portugal avait acquise à l'étranger.

Les politiques d'« intégration civique » se généralisent, mais on ne sait pas très bien si elles ont des effets bénéfiques sur l'intégration sur le marché du travail

Pour faciliter l'intégration des immigrés, un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des programmes d'accueil particuliers. En France, aux Pays-Bas et en Belgique (Flandre), ces programmes ont pris la forme d'une politique d'« intégration civique ». En général, l'objectif premier de cette politique n'est pas l'intégration sur le marché du travail, mais l'intégration au sein de la société, telle que mesurée par la maîtrise de la langue et la connaissance des institutions et de l'histoire du pays d'accueil. La participation aux stages d'intégration civique est généralement obligatoire pour la plupart des nouveaux arrivants, et une connaissance élémentaire de la langue est parfois même un préalable à l'admission de migrants dans le cadre du regroupement familial.

Maîtriser la langue du pays d'accueil et connaître un minimum ses institutions sont des préalables à l'intégration, non seulement sur le marché du travail mais également au sein de la société dans son ensemble. Il convient néanmoins de trouver un juste équilibre entre la durée des programmes d'intégration et le niveau de connaissance de la langue des participants, d'une part, et l'objectif consistant à insérer rapidement les immigrés sur le marché du travail, d'autre part. Selon certaines observations, ces mesures peuvent retarder l'intégration dans l'emploi, non seulement à court terme mais aussi à plus long terme. À cet égard, les rares données concernant leur efficacité dont on dispose font apparaître un bilan assez mitigé.

Le suivi des résultats et l'évaluation des politiques sont encore trop souvent négligés

L'absence d'évaluation des mesures prises par les pouvoirs publics est un thème commun à tous les examens par pays. Or, une évaluation serait particulièrement importante dans les cas où les effets de ces mesures sont ambigus, ou quand ils diffèrent de ceux obtenus avec les autochtones. Ainsi, la formation linguistique peut améliorer les perspectives d'emploi des immigrés, mais elle peut aussi les empêcher d'entrer rapidement sur le marché du travail en les obligeant à différer leur recherche d'emploi. En outre, l'impact peut être différent d'un groupe de migrants à un autre. Pour les immigrés hautement qualifiés, par exemple, la nature de l'emploi recherché peut exiger un degré plus élevé de maîtrise de la langue. S'agissant des instruments prévus par les politiques actives du marché du travail, les rares données d'observation dont on dispose amènent à penser qu'ils n'ont peut-être pas le même impact sur les immigrés et sur les autochtones. Comme ce type d'instrument peut être coûteux, une évaluation correcte est un préalable à un meilleur ciblage et, partant, à un renforcement de leur efficacité. Il convient généralement de prévoir le suivi et l'évaluation en amont, ces opérations pouvant se révéler coûteuses, en particulier quand l'infrastructure nécessaire en matière de données est inexistante.

Quelles que soient les raisons de cette absence d'évaluation, la médiocrité des résultats des immigrés sur le marché du travail dans des pays comme la Belgique, la France et les Pays-Bas, qui tous ont investi depuis longtemps des montants significatifs dans l'intégration, soulève la question de l'efficacité des programmes. Soit ils ne sont pas efficaces, ou sont trop peu ambitieux, soit la situation serait encore pire s'ils n'existaient pas. En dépit de l'intérêt évident du suivi et des évaluations, leur absence laisse en grande partie sans réponse la question importante de leur efficacité.

La tendance est à confier la responsabilité de l'intégration à des agences ou des ministères spécialisés

L'intégration des immigrés et de leurs enfants est un enjeu qui a des répercussions sur de nombreux dispositifs et politiques publics différents à tous les niveaux de l'administration publique. Dans chacun des quatre pays examinés, de nouvelles entités spécialisées, en charge de la politique d'immigration et/ou d'intégration, ont vu le jour ces dernières années, témoignant de l'importance croissante de cette problématique. En France et aux Pays-Bas, des ministères distincts dotés de responsabilités en matière d'immigration et/ou d'intégration ont été créés, suivant l'exemple déjà ancien des pays d'installation. Ces ministères n'ont certes pas de pouvoirs formels dans tous les domaines d'action liés à l'intégration mais, en règle générale, ils coordonnent les activités des autres ministères impliqués dans le processus d'intégration. Cette forme de « concertation des politiques » se manifeste aussi au Portugal, par le biais du Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel.

Bibliographie

Acemoglu, D. (2002), « Technical Change, Inequality and the Labour Market », *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n° 1, pp. 7-72.

Altintas, N., W. Maniram et J. Veenman (2007), *Discriminatie van hogeropgeleide allochtonen?*, Université Erasmus, Rotterdam.

Arai, M. et P. Skogman Thoursie (2006), « Giving up Foreign Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings », Linnaeus Center for Integration Studies, SUCLIS Working Paper n° 2007:1, Stockholm University.

Bovenkerk, F., M.J.I. Gras et D. Ramsoedh (1995), « Discrimination against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands », International Migration Papers, n° 4, Bureau international du travail, Genève.

Bratsberg, B., J.F. Jr Ragan et Z.M. Nasir (2002), « The Effect of Naturalization on Wage Growth: A Panel Study of Young Male Immigrants », *Journal of Labor Economics*, vol. 20, n° 3, pp. 568-597.

Cediey, E. et F. Foroni (2007), « Les discriminations à raison de l'origine dans les embauches en France », Bureau international du travail, Genève.

De Graaf-Zijl, M. *et al*. (2006), « De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief », SEO, Université d'Amsterdam, Amsterdam.

Ferrer, A., D.A. Green et C.W. Riddell (2006), « The Effect of Literacy on Immigrant Earnings », *Journal of Human Resources,* vol. 41, n° 2, pp. 380-410.

OCDE (2007a), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden* (en anglais avec résumé en français), OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

Chapitre 2.

L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN BELGIQUE

Introduction

L'immigration en Belgique se caractérise par une forte hétérogénéité de la population immigrée, qu'il s'agisse de son origine, de sa distribution ou de ses résultats au regard du marché du travail. Avec plus de 12 % de personnes nées à l'étranger, la Belgique compte l'une des communautés immigrées les plus importantes d'Europe. Ce pays possède une longue tradition d'immigration : des vagues d'immigrants arrivés pour des motifs variés et en provenance de pays différents s'y sont succédé. Jusqu'au tout début de la période de l'après-guerre, l'immigration était liée au travail, et les immigrants provenaient principalement des pays voisins et d'Italie. Mais les flux d'entrées ont progressivement évolué au cours des décennies suivantes : les pays d'origine se sont de plus en diversifiés, tout comme les motifs d'immigration, le regroupement familial et l'immigration pour raisons humanitaires jouant un rôle croissant.

Lorsqu'on envisage l'histoire récente de l'immigration en Belgique, il faut tenir compte des caractéristiques particulières du marché du travail. Les taux d'emploi de la population d'âge actif y sont faibles, surtout chez les femmes. Le chômage structurel est relativement élevé dans des régions industrielles clés ayant connu une immigration significative pendant l'essor économique de l'après-guerre. En matière de prestations de chômage, les taux de compensation sont parmi les plus élevés de la zone OCDE, notamment pour le deuxième contributeur de revenus dans les ménages à revenus moyens à faibles. La législation de protection de l'emploi est aussi relativement stricte, le travail temporaire et intérimaire n'ayant été libéralisés que récemment. De surcroît, le pays présente une structure fédérale complexe. Tant les trois Régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) que les trois Communautés linguistiques (flamande, française et germanophone) disposent de pouvoirs importants en matière de politiques d'intégration. La structure industrielle, la situation du marché du travail, la population immigrée et les politiques en place présentent toutes des différences significatives d'une Région et d'une Communauté linguistique à l'autre. Les disparités de situation économique entre les Régions tendent à être plus marquées en Belgique que dans d'autres pays de l'OCDE. À ce tableau s'ajoute un élément supplémentaire – la diversité linguistique – puisque la Belgique a trois langues officielles. Par conséquent, nous adopterons dans ce chapitre une optique régionale/communautaire, en tant que de besoin.

Le sentiment général est que les résultats des immigrés sur le marché du travail sont globalement inférieurs à ceux des autochtones, en particulier chez les femmes. Un premier coup d'œil sur quelques indicateurs clés confirme d'ailleurs cette impression.

Certes, le taux d'emploi plus faible des immigrés ne constitue pas un phénomène nouveau en Belgique, mais les pouvoirs publics se sont montrés plus attentifs à l'intégration de cette population ces dernières années[1]. Les mesures de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité, ainsi que la relative facilité d'accès à la citoyenneté (les dispositions de la Belgique en la matière comptent parmi les plus libérales de la zone OCDE), ont constitué les principaux piliers de la politique d'intégration.

La population cible étudiée dans ce chapitre se compose des personnes nées à l'étranger, en particulier les personnes qui ne sont pas originaires des pays de l'UE 15, ainsi que des enfants nés en Belgique de parents nés à l'étranger (les « immigrés de la deuxième génération»). Si cette deuxième génération n'a pas elle-même migré, elle est prise en compte parce que ses performances sont considérées comme problématiques dans de nombreux pays d'Europe, y compris en Belgique. Les immigrés de la deuxième génération sont relativement nombreux en Belgique du fait de la longue tradition d'immigration de ce pays. D'une manière générale, nous nous bornerons ici à étudier l'intégration sur le marché du travail, tout en abordant cependant les résultats en matière d'éducation – en particulier ceux de la deuxième génération – car ils ont aussi un impact important sur l'emploi[2]. S'agissant de la population immigrée, nous ferons généralement la distinction entre les immigrés originaires de l'UE 15 (qui jouissent d'une totale liberté de circulation) et ceux provenant d'autres pays. Il est important de faire cette distinction non seulement parce que ces deux groupes n'ont pas les mêmes antécédents migratoires et ne s'inscrivent pas dans le même contexte par rapport à la Belgique, mais aussi parce leurs résultats sur le marché du travail sont différents.

Ce chapitre suit la structure suivante. Dans la section 1, nous présenterons le cadre d'intégration des immigrés en Belgique, ce qui comprend l'évolution de cette population et de la politique d'intégration, les principaux acteurs de l'intégration des immigrés sur le marché du travail, ainsi que les principales mesures prises pour promouvoir l'intégration des immigrés et de leurs enfants. Dans la section 2, nous analysons certaines problématiques majeures comme les résultats affichés par les immigrés arrivés récemment, l'intégration des femmes et de la deuxième génération sur le marché du travail, le travail indépendant, l'intégration dans le secteur public, la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger, et les questions liées aux discriminations.

1. Le cadre de l'intégration

1.1. Aperçu des résultats en matière d'emploi

Au premier abord, les résultats des immigrés sur le marché du travail ne sont guère favorables en Belgique. Leurs taux d'emploi[3] y sont inférieurs à ceux observés dans tous les autres pays figurant dans le tableau 2.1, et cela vaut pour les hommes comme pour

1. L'analyse qui sous-tend ce chapitre à été conduite au cours du premier semestre 2007.

2. Pour que l'étude conserve des proportions raisonnables, l'analyse se limite généralement à l'emploi et au chômage car ce sont des indicateurs clés de l'intégration sur le marché du travail. Pour une description détaillée des secteurs dans lesquels travaillent les différents groupes de population d'origine étrangère et pour des précisions sur les salaires correspondants, se reporter à Vertommen *et al.* (2006).

3. Le terme « taux d'emploi » est utilisé ici comme synonyme du rapport emploi/population. Ce n'est pas le rapport actifs occupés/population active.

les femmes. Si ces chiffres doivent être envisagés à la lumière de la situation qui prévaut en Belgique, où le niveau d'emploi est globalement faible[4], ils se situent néanmoins parmi les plus bas du groupe de comparaison, même par rapport aux autochtones, en particulier pour les femmes.

Le chômage constitue une préoccupation particulière. Si les taux de chômage des immigrés (hommes et femmes) sont parmi les plus élevés des pays du groupe de comparaison, le chômage est également très élevé en termes relatifs : le taux de chômage des immigrés est environ deux fois et demie supérieur à celui des autochtones.

On relève aussi un certain nombre de différences importantes selon les Régions. En chiffres absolus, la situation semble plus favorable en Flandre, où le taux d'emploi des immigrés de sexe masculin est nettement plus élevé qu'en Wallonie et où l'écart par rapport aux autochtones est plus faible. Cependant, en dépit d'une situation du marché du travail favorable, le niveau de chômage des immigrés de sexe masculin n'en est pas moins élevé en Flandre. Concernant les femmes immigrées, la situation semble en revanche être légèrement meilleure en Wallonie, où les disparités de taux d'emploi se situent à l'extrémité inférieure de la fourchette des valeurs relevées dans des pays européens comparables, quoique leur niveau d'emploi y soit extrêmement faible.

En Belgique, on distingue souvent les immigrés selon qu'ils sont originaires de l'UE 15 ou d'autres pays, et c'est précisément sur ces derniers que la politique d'intégration est axée. De fait, comme le montre le tableau 2.1, les résultats des immigrés originaires des pays hors UE 15 sont bien inférieurs à ceux des immigrés de l'UE 15. Dans le cas des hommes, l'emploi et le chômage des immigrés provenant des pays de l'UE 15 sont *grosso modo* équivalents à ceux des autochtones. Ce fait mérite d'être souligné car environ 45 % des immigrés d'âge actif sont originaires des pays de l'UE 15, soit une proportion supérieure à celle de tous les autres pays figurant dans le tableau 2.1 à l'exception de la Suisse.

La situation des femmes immigrées originaires des pays de l'UE 15 est moins favorable, mais leurs résultats demeurent bien supérieurs à ceux des femmes nées dans d'autres pays. Le chômage élevé est un problème qui touche essentiellement les immigrés originaires de pays n'appartenant pas à l'UE 15 : leur niveau de chômage est généralement supérieur à celui relevé dans les autres pays du groupe de comparaison, pour les deux sexes, en termes aussi bien absolus que relatifs (chiffres ne figurant pas dans le tableau 2.1). Le taux d'activité des immigrés de sexe masculin originaires de pays hors UE 15 coïncide presque avec celui des autochtones. C'est pourquoi nous distinguerons dans ce chapitre, lorsque c'est possible et nécessaire, les immigrés selon qu'ils sont originaires de l'UE 15 ou de pays hors UE 15.

4. À cet égard, il convient de souligner que la Belgique compte parmi les rares pays à avoir adhéré à la stratégie de Lisbonne de l'Union européenne qui, entre autres objectifs, fixe à 60 % le taux cible d'emploi des femmes. Atteindre les objectifs de Lisbonne dépend en partie de l'augmentation de l'emploi des immigrés et de leurs enfants. En conséquence, les personnes d'origine étrangère constituent un groupe cible clé du programme national de réforme de la Belgique dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (voir Chancellerie du Premier Ministre, 2006).

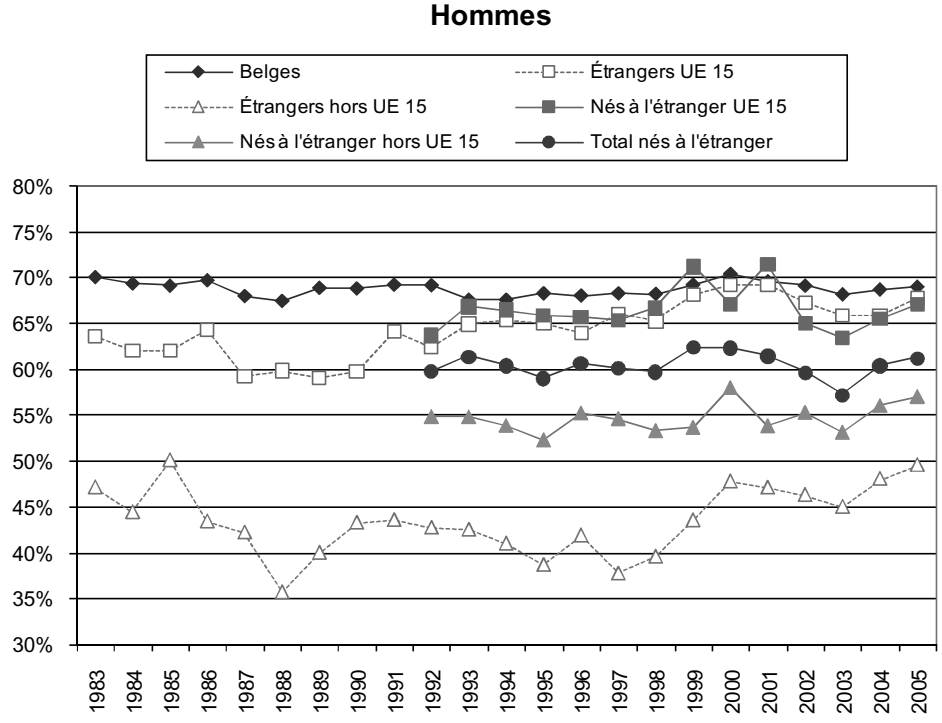
Tableau 2.1. Indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, moyenne 2004-05

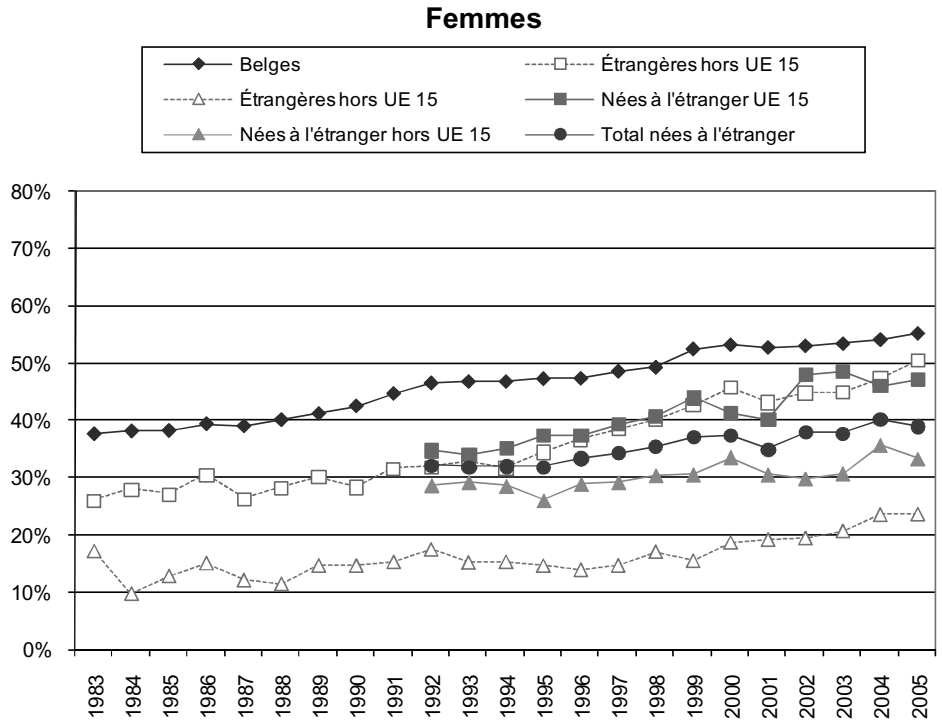
	Taux d'emploi		*Écart*	Taux de chômage			Taux de participation	
	Nés à l'étranger (NE)	Nés dans le pays de résidence (NR)	*(NR-NE) points de %*	Nés à l'étranger (NE)	Nés dans le pays de résidence (NR)	*Ratio NE/NR*	Nés à l'étranger	Nés dans le pays de résidence
Hommes								
Allemagne	64.8	71.3	*6.5*	17.9	10.5	*1.7*	78.9	80.0
Australie	75.1	79.6	*4.5*	6.0	5.8	*1.0*	80.0	84.5
Belgique	**60.7**	**68.8**	***8.1***	**14.8**	**5.9**	***2.5***	**71.3**	**73.2**
Bruxelles	***59.7***	***62.1***	***2.3***	***21.1***	***12.8***	***1.6***	***75.8***	***71.2***
Flandre	***66.3***	***72.2***	***5.9***	***11.9***	***4.1***	***2.9***	***75.3***	***75.2***
Wallonie	***56.7***	***64.5***	***7.7***	***15.4***	***9.9***	***1.5***	***67.0***	***71.6***
UE 15	***66.4***	***68.8***	***2.4***	***5.9***	***5.9***	***1.0***	***70.6***	***73.2***
Hors UE 15	***56.0***	***68.8***	***12.8***	***22.0***	***5.9***	***3.7***	***71.8***	***73.2***
Canada	75.6	77.2	*1.6*	7.8	6.5	*1.2*	82.0	82.6
Danemark	66.0	81.1	*15.1*	11.3	4.2	*2.7*	74.4	84.6
États-Unis	81.0	73.1	*-7.8*	5.4	6.6	*0.8*	85.6	78.3
France	66.3	68.9	*2.5*	13.6	8.0	*1.7*	76.8	74.9
Pays-Bas	69.0	81.8	*12.7*	11.0	3.6	*3.1*	77.5	84.8
Royaume-Uni	72.6	78.0	*5.4*	7.4	4.7	*1.6*	78.4	81.9
Suède	63.9	76.0	*12.0*	14.8	7.1	*2.1*	75.1	81.8
Suisse	80.9	85.4	*4.5*	7.8	2.8	*2.7*	87.5	87.8
Femmes								
Allemagne	47.3	61.1	*13.9*	15.8	9.9	*1.6*	56.1	67.8
Australie	61.3	69.1	*7.8*	6.0	5.9	*1.0*	60.4	69.9
Belgique	**39.4**	**55.8**	***16.3***	**17.8**	**7.5**	***2.4***	**48.0**	**60.3**
Bruxelles	***39.5***	***53.3***	***13.8***	***21.5***	***12.9***	***1.7***	***50.4***	***61.2***
Flandre	***40.2***	***58.8***	***18.6***	***15.9***	***5.8***	***2.8***	***47.8***	***62.4***
Wallonie	***38.1***	***49.1***	***11.0***	***16.8***	***13.4***	***1.3***	***45.7***	***56.7***
UE 15	***46.7***	***55.8***	***9.1***	***10.8***	***7.5***	***1.4***	***52.4***	***60.3***
Hors UE 15	***33.6***	***55.8***	***22.2***	***24.5***	***7.5***	***3.3***	***44.5***	***60.3***
Canada	59.2	68.8	*9.6*	9.9	5.9	*1.7*	65.7	73.1
Danemark	54.1	73.0	*18.9*	11.4	5.1	*2.2*	61.1	76.9
États-Unis	56.3	65.3	*9.0*	6.0	5.3	*1.1*	59.9	69.0
France	48.0	58.4	*10.4*	16.9	9.6	*1.8*	57.8	64.6
Pays-Bas	51.7	68.3	*16.6*	9.9	4.4	*2.3*	57.4	71.5
Royaume-Uni	55.5	66.9	*11.4*	7.2	3.8	*1.9*	59.9	69.6
Suède	58.8	72.9	*14.1*	13.1	6.6	*2.0*	67.7	78.0
Suisse	63.4	72.9	*9.5*	9.4	3.5	*2.7*	70.0	75.5

Note : Les données de l'Australie font référence à 2003-04 et celles du Canada à 2003.

Source : Pays européens : Enquête communautaire sur les forces de travail ; Australie : *Survey of Education and Work* ; Canada : Enquête sur la dynamique du travail et du revenu ; États-Unis : *Current Population Survey March supplement*.

Graphique 2.1. Évolution du rapport emploi-population des nationaux, des étrangers et des personnes nées à l'étranger, selon l'origine, en Belgique depuis 1983, population de 15 à 64 ans





Source : Enquête belge sur les forces de travail (données fournies par l'Institut national de statistique).

L'existence d'écarts significatifs entre les taux d'emploi des immigrés et ceux des autochtones n'est pas un phénomène récent en Belgique. Au début des années 80, les disparités de taux d'emploi dépassaient déjà 10 points de pourcentage pour les hommes et avoisinaient 15 points pour les femmes (graphique 2.1). Si ces disparités sont restées à peu près constantes depuis lors[5], on n'en relève pas moins quelques écarts significatifs entre les immigrés de l'UE 15 et les immigrés originaires de pays hors UE 15. Ainsi, les taux d'emploi des premiers se sont rapprochés de ceux des autochtones, tandis que les écarts sont restés constants pour les migrants originaires de pays hors UE 15. Dans le cas des femmes, ils se sont même creusés car les femmes nées à l'étranger originaires de pays tiers ont moins profité de la tendance générale à la hausse de l'emploi féminin. Comme le montre également le graphique 2.1, les taux d'emploi de la population née à l'étranger sont nettement supérieurs à ceux de la population étrangère, et ce, pour les deux sexes. Ce constat est intéressant étant donné que, dans la plupart des statistiques belges, les distinctions sont faites uniquement selon la nationalité (voir encadré 2.2 « Statistiques fondées sur l'origine ethnique et définition du terme « migrants »).

1.2. Histoire de l'immigration en Belgique

La Belgique a une tradition d'immigration relativement ancienne. Les premiers grands mouvements migratoires ont eu pour destination la Wallonie. Dotée d'industries lourdes (en particulier exploitation minière), la Wallonie a attiré un nombre significatif d'immigrants avant la Seconde Guerre mondiale, principalement en provenance des pays voisins (France, Pays-Bas et Allemagne). Aujourd'hui encore, ces pays représentent environ 30 % de la population immigrée et des nouveaux arrivants en Belgique, une proportion nettement supérieure à celle observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Le tableau 2.1A, en annexe, montre par ordre d'importance les dix premiers pays d'origine de la population immigrée actuelle.

En 1930, environ un quart de l'ensemble des travailleurs du secteur minier étaient des ressortissants étrangers (Caestecker, 2006). Presque immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, ces industries ont eu besoin de davantage de main-d'œuvre. La plupart des nouveaux immigrants étaient originaires d'Italie, pays avec lequel la Belgique avait signé un accord de recrutement dès 1946. Il s'agit d'ailleurs d'un des premiers traités de recrutement formel en Europe occidentale. Dans la décennie suivante, la Belgique a accueilli plus de 100 000 immigrants italiens. Cependant, à la suite d'un accident dans une mine ayant entraîné la mort de 136 immigrés italiens, un différend a opposé les gouvernements belge et italien concernant les conditions de travail dans les mines, entraînant la fin de l'immigration de travail en provenance d'Italie. La Belgique a alors négocié une nouvelle série de traités de recrutement avec l'Espagne (1956) et la Grèce (1957). À la fin des années 50, le recrutement a été interrompu temporairement à la suite d'une récession conjoncturelle. La reprise économique du début des années 60 a encouragé d'autres recrutements de main-d'œuvre étrangère, et de nouveaux traités ont été conclus avec le Maroc (1964), la Turquie (1964), la Tunisie (1969), l'Algérie (1970) et l'ex-Yougoslavie (1970)[6]. Alors que l'immigration italienne se tournait en grande partie vers l'exploitation minière et d'autres industries lourdes de Wallonie, les vagues de migrations de travail plus tardives se sont progressivement dirigées vers les centres

5. Les données sur les personnes nées à l'étranger ne sont disponibles que depuis 1992. Les indications fournies ici renvoient donc à la population étrangère.

6. Pour un exposé complet de la migration de travail en Belgique dans l'immédiat après-guerre, voir Martens (1975).

industriels de Flandre (Grimmeau, 2004). Les immigrés ont commencé à trouver des emplois dans d'autres branches du secteur industriel, ainsi que dans le bâtiment et dans les services où ils exerçaient des tâches subalternes.

Une part significative des travailleurs arrivés pendant la deuxième vague d'immigration de travail de l'après-guerre ont été recrutés par des voies informelles. Au début des années 60, période où la demande de main-d'œuvre était forte, on a aboli l'obligation de détenir un permis de travail avant l'arrivée en Belgique. De nombreux migrants sont arrivés comme touristes et n'ont demandé un permis de séjour qu'après avoir obtenu un emploi, une pratique tolérée par les services de l'immigration. Selon des résultats d'enquêtes, la majorité des immigrés originaires du Maroc et de Turquie (les deux pays de recrutement les plus importants dans les années 60) ont emprunté des filières non officielles pour migrer et ne possédaient pas d'emploi à leur entrée sur le territoire (Reniers, 1999). Contrairement à l'immigration marocaine en France, l'immigration marocaine en Belgique provenait principalement des régions rurales et d'exploitation minière du nord du Maroc (en l'occurrence « le Rif ») où les liens coloniaux avec la France étaient moins fortement développés. L'encadré 2.1 donne un panorama de l'immigration en provenance de la Turquie et du Maroc, ainsi que des résultats qui en découlent en matière d'intégration sur le marché du travail.

La politique belge de recrutement de travailleurs étrangers présente la particularité d'offrir des dispositions relativement généreuses en matière de regroupement familial. Les premiers traités de recrutement comportaient déjà des dispositions de cette nature : sous certaines conditions, elles allaient jusqu'à prévoir le remboursement du coût du voyage de la famille rejoignant le travailleur en Belgique. Il y avait trois raisons à cela (Martiniello et Rea, 2001). Tout d'abord, le niveau des salaires en Belgique étant inférieur à celui pratiqué dans les centres industriels de l'Allemagne voisine, les mesures de facilitation du regroupement familial étaient considérées comme un moyen de compenser en partie des possibilités de rémunération plus médiocres. Ensuite, dès les années 60, l'immigration était considérée comme un moyen de contrecarrer la stagnation démographique à venir, un phénomène déjà prévisible à l'époque. Enfin, on considérait que le regroupement familial réduirait la mobilité des travailleurs et, partant, serait dans l'intérêt des entreprises tributaires de la main-d'œuvre immigrée.

À l'instar des autres pays européens de l'OCDE, après le premier choc pétrolier, la Belgique a pris des dispositions pour cesser de recruter des travailleurs hors Communauté économique européenne en 1974. Par la suite, la fermeture des mines de charbon et le déclin du secteur industriel, en particulier en Wallonie, ont fortement affecté les immigrés. L'interdiction de recrutement ne visait que la main-d'œuvre non qualifiée ; il demeurait possible d'immigrer pour exercer des métiers qualifiés. Une immigration de travail d'origine extracommunautaire, aux effectifs peu nombreux, s'est par conséquent poursuivie. Certains de ces nouveaux migrants plus qualifiés venaient du Maroc, contrairement aux ressortissants turcs qualifiés qui n'ont pas immigré dans le cadre de cette disposition[7]. Toutefois, pour ces deux groupes, le regroupement familial a joué un rôle plus important, ainsi que les demandes d'asile, quoique dans une bien moindre mesure.

7. En conséquence, les travailleurs immigrés originaires du Maroc arrivés ultérieurement provenaient de zones plus urbanisées, et cette immigration a été le fait de personnes plus qualifiées. L'immigration de travail marocaine a donc été assez hétérogène contrairement à celle de Turquie qui, plus homogène, a été le fait de personnes ayant un faible niveau d'instruction, originaires des zones rurales d'Anatolie centrale (Reniers, 1999).

Encadré 2.1. Les immigrés originaires du Maroc et de Turquie, et leur intégration sur le marché du travail

Les immigrés originaires du Maroc et de Turquie constituent les groupes d'origine extracommunautaire les plus importants en Belgique : ils représentent aujourd'hui respectivement 12 % et 7 % de l'ensemble des immigrés (tableau 2.1A en annexe). Après la fin de l'immigration de travail italienne dans les années 50, ces deux pays sont devenus les principaux pourvoyeurs de travailleurs migrants en Belgique dans les années 60 et au début des années 70. En dépit de l'arrêt des recrutements en 1974, l'immigration en provenance de ces deux pays a continué d'augmenter, principalement par le biais du regroupement familial. En 2005, environ 40 % de l'ensemble des visas de regroupement familial ont été accordés à des ressortissants de ces deux pays. Depuis 1990, la population immigrée originaire du Maroc et de Turquie a augmenté de près de 80 %, soit 30 % de la progression totale de la population immigrée en Belgique enregistrée depuis lors.

Le tableau ci-dessous compare les résultats sur le marché du travail des immigrés originaires de Turquie et du Maroc en Belgique et dans les autres principaux pays de destination (Allemagne, France, Pays-Bas). Comme on le voit, les résultats des immigrés originaires de ces deux pays sont très similaires, pour les deux sexes, en Belgique et dans les autres pays. Toutefois, leurs résultats sont nettement inférieurs en Belgique. C'est particulièrement frappant s'agissant du chômage, surtout pour les immigrées turques et marocaines.

Caractéristiques au regard du marché du travail des immigrés de 15 à 64 ans provenant du Maroc et de Turquie en Belgique et dans d'autres principaux pays d'accueil européens, aux alentours de 2000

	Taux d'emploi		Écart des taux d'emploi par rapport aux personnes nées dans le pays de résidence		Taux de chômage		*Taux de chômage rapportés à ceux des personnes nées dans le pays de résidence*	
	Marocains	Turcs	Marocains	Turcs	Marocains	Turcs	*Marocains*	*Turcs*
Total								
Belgique	34.4	32.8	26	28	34.2	35.7	*3.6*	*3.8*
Europe*	49.2	48.0	16	18	12.5	10.6	*1.4*	*1.2*
Hommes								
Belgique	47.6	47.6	20	20	28.6	28.1	*4.0*	*3.9*
Europe*	63.4	63.4	9	9	13.5	12.9	*1.7*	*1.7*
Femmes								
Belgique	18.5	16.9	34	36	47.3	51.3	*3.8*	*4.1*
Europe*	35.5	30.3	23	28	11.4	7.7	*1.2*	*0.8*

Note : * Europe = Allemagne, France, Pays-Bas.
Source : *Base de données de l'OCDE sur les immigrés et les expatriés*.

Après l'interdiction des recrutements, le regroupement familial puis l'immigration pour raisons humanitaires ont progressé au point de représenter une part significative de l'immigration en Belgique. Dans les années 80, ce pays est devenu l'une des principales destinations des demandeurs d'asile. Depuis 1980, plus de 360 000 personnes qui ont ainsi demandé l'asile en Belgique, soit deux fois plus (par rapport à la population totale) qu'en France ou au Royaume-Uni pour la même période. Une part importante de ces demandeurs se sont vu accorder le droit de séjour en Belgique, soit en tant que réfugiés, soit dans le cadre de régularisations de demandeurs d'asile pour lesquels le processus d'examen du dossier avait été particulièrement long. En 2000, la Belgique a régularisé environ 52 000 personnes (soit 6 % de la population étrangère) dont le dossier était en instance, pour beaucoup depuis plus de quatre ans. Du point de vue de l'intégration sur le marché du travail, des procédures aussi longues posent problème car elles sont susceptibles d'entraver l'accès rapide au marché du travail. Or, on sait que la rapidité

d'accès à ce marché a été un puissant facteur d'intégration dans d'autres pays, comme la Suède, l'Australie et le Danemark (voir les chapitres consacrés à ces pays dans le volume 1 de *Jobs for Immigrants*, OCDE, 2007b)[8].

Après le Portugal et le Royaume-Uni, la Belgique est le pays de l'OCDE qui compte le plus fort pourcentage d'immigrés provenant d'Afrique subsaharienne, une situation qui s'explique par son passé colonial. En 1908, le pays qu'on connaît aujourd'hui sous le nom de République démocratique du Congo devient colonie belge (il était déjà une « possession personnelle » du roi des Belges depuis 1885). En 1924, ce qu'on appelle alors le Congo belge administre aussi les régions correspondant aux États actuels du Rwanda et du Burundi, un territoire que la Belgique avait déjà occupé pendant la Première Guerre mondiale. Le Congo accède à l'indépendance en 1960, le Rwanda et le Burundi en 1962. Bien que l'immigration post-coloniale ait été très limitée, la Belgique est devenue une destination privilégiée des demandeurs d'asile originaires de ces pays, particulièrement depuis les années 80. Actuellement, la Belgique compte environ 75 000 immigrés provenant de ces pays, soit quelque 7 % de sa population immigrée. Certains d'entre eux sont d'anciens émigrés ayant été rapatriés : ils ne devraient donc pas être considérés comme des immigrés puisqu'ils possédaient la nationalité belge à la naissance. On ne connaît pas la taille exacte de cette population, mais la majorité des immigrés de ces pays – 50 000 personnes environ – sont maintenant citoyens belges[9]. Le nombre réel d'anciens émigrés rapatriés est vraisemblablement bien inférieur à ce chiffre, certains migrants pour raisons humanitaires provenant des anciennes colonies ayant acquis la nationalité belge par la suite[10].

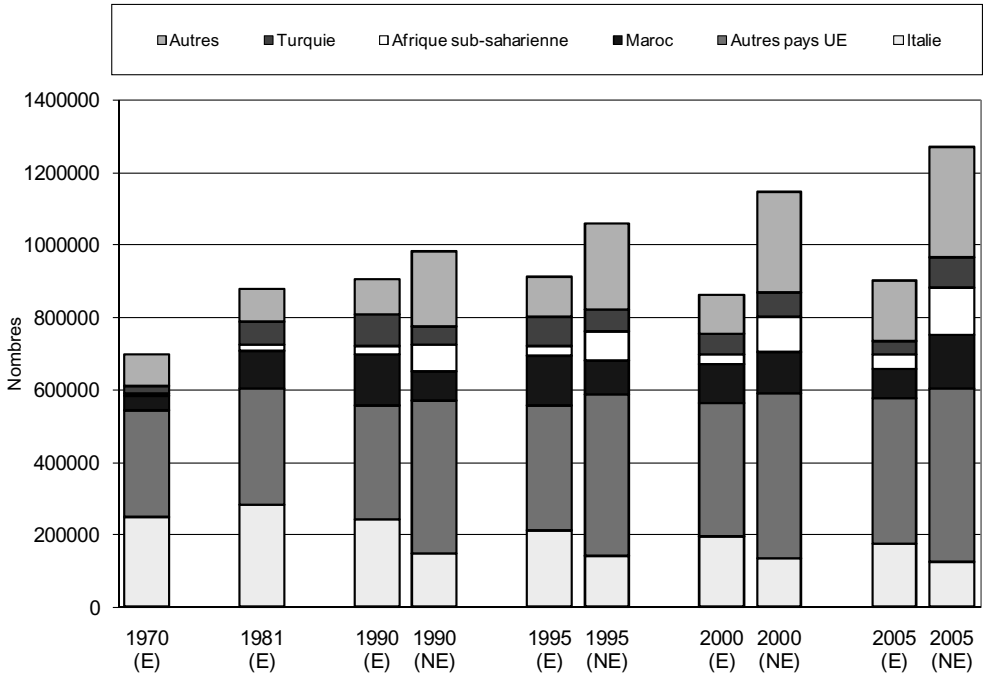
Le graphique 2.2 montre l'évolution des populations immigrée et étrangère par origine géographique depuis 1970. En dépit de l'interdiction formelle de l'immigration de main-d'œuvre (peu qualifiée) d'origine extracommunautaire, la population immigrée a augmenté considérablement au cours des deux dernières décennies, et cette progression s'est accompagnée d'une diversification des pays d'origine et du type de migration (de l'immigration de travail à l'immigration liée au regroupement familial et pour raisons humanitaires). Selon une estimation fondée sur l'Enquête belge sur les forces de travail, près de la moitié de la population immigrée d'âge actif provenant des pays de l'UE 15 est présente en Belgique depuis plus de 35 ans. Seuls 25 % environ des immigrés originaires d'autres pays sont dans ce cas, tandis que 35 % sont arrivés au cours des dix dernières années.

8. À noter toutefois qu'en Belgique les demandeurs d'asile ont tout de même l'autorisation de travailler pendant la deuxième phase d'instruction de leur dossier (voir ci-dessous).

9. Il est en principe possible d'identifier cette population grâce aux données du Registre national belge, celui-ci contenant des informations sur la nationalité à la naissance.

10. Enfin, la Belgique accueille un nombre significatif d'organisations internationales, notamment la Commission européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord. On ne connaît pas le nombre exact de migrants concernés mais, selon les estimations, la Belgique compte au total 30 000 agents d'organisations internationales (y compris les agents nés sur le territoire). Quoique non négligeable, cette présence ne devrait pas influer sur les résultats globaux des immigrés sur le marché du travail, sauf pour la Région de Bruxelles où ces organisations sont implantées. Il est à noter que le pays compte aussi de nombreux expatriés travaillant dans les ambassades, les représentations et les organisations non gouvernementales en relation avec les organisations internationales, qui ne sont pas inclus dans le chiffre précité. Néanmoins, l'évolution des institutions européennes en particulier a contribué au maintien d'une part importante de ressortissants des pays de l'UE 15 dans la population immigrée, venant s'ajouter aux migrants du type « travailleur invité » arrivés pendant la période de recrutement de main-d'œuvre de l'après-guerre.

Graphique 2.2. Évolution des populations étrangère (E) et née à l'étranger (NE) en Belgique selon l'origine géographique, 1970-2005



Source : Données fournies par l'Institut national de statistique.

1.3. Évolution de la politique d'intégration

Pratiquant une politique de regroupement familial relativement généreuse, la Belgique semble avoir pris conscience plus tôt que les autres pays européens de l'OCDE du caractère non temporaire de la présence des travailleurs immigrés (pour en savoir plus, voir Ouali, 2006). Dès le début des années 60, des voix s'élevaient ainsi pour demander qu'on soit plus attentif à l'intégration des enfants d'immigrés. En 1969, une formation spéciale au français et au néerlandais a été mise en place, quoique à titre expérimental dans un premier temps. Toutefois, il n'existait pas de politique globale d'intégration : toute mesure appliquée aux immigrés s'inscrivait dans le cadre de politiques générales. En 1973-74, des « classes d'adaptation » spéciales ont été créées pour accueillir les élèves jugés aptes à suivre une scolarité ordinaire mais dans l'incapacité de le faire à cause de difficultés d'apprentissage, par exemple la méconnaissance de la langue. En 1981 (la première année pour laquelle on dispose de chiffres), plus de 23 % des élèves du primaire dans les établissements francophones étaient de nationalité étrangère, contre moins de 6 % dans le système éducatif flamand. En 1988, la responsabilité de la politique de l'éducation a été décentralisée et confiée aux Communautés linguistiques. Depuis lors, les stratégies ont divergé (voir ci-dessous).

Après le deuxième choc pétrolier (1979), les dernières mines de Belgique ont fermé. Or, de nombreux immigrés travaillaient dans ce secteur. Les immigrés turcs, qui avaient acquis des compétences liées à l'exploitation minière mais ne possédaient qu'un niveau d'instruction primaire acquis dans les zones rurales de leur pays d'origine, ont été

particulièrement touchés[11]. Parallèlement aux difficultés croissantes rencontrées par les immigrés pour trouver un emploi, le faible niveau d'instruction atteint par leurs enfants est devenu un sujet de préoccupation croissante pour les pouvoirs publics. Outre la scolarisation et l'enseignement des langues, les rares mesures ciblées de la politique d'intégration portaient sur « l'intégration dans la société », principalement à travers des subventions versées à des associations travaillant avec les immigrés.

En 1985, le gouvernement a créé, à titre expérimental, une première commission chargée d'étudier l'immigration en Belgique. À la suite de ces travaux, il a été décidé d'accorder plus de place à la question de l'intégration. Le Commissariat royal à la politique des immigrés, créé en 1989, a été chargé d'examiner et de proposer des mesures visant à améliorer l'intégration sur le marché du travail, les conditions de logement, l'éducation et l'apprentissage des langues de la population immigrée ; il devait coordonner les différentes mesures mises en place par les acteurs aux niveaux fédéral, régional, communautaire et local.

Créé pour une période de quatre ans, ce Commissariat a proposé un large éventail de mesures pour favoriser l'emploi des immigrés, notamment l'accès à la fonction publique pour les travailleurs étrangers, des mesures de formation et des services de placement spéciaux. Certaines de ces mesures ont ensuite été adoptées par le gouvernement. On estime généralement aujourd'hui que ce Commissariat royal de 1989 a jeté les bases du cadre actuel d'intégration en Belgique (voir, par exemple, Bousetta *et al.*, 2005).

En 1991, à la suite de violents incidents dans une banlieue bruxelloise comptant une forte population immigrée, un fonds spécial pour la promotion de l'intégration, appelé Fonds d'impulsion à la politique des immigrés, a été créé. Il a financé des programmes visant l'intégration des enfants d'immigrés et la promotion de la diversité.

À la fin du mandat du Commissariat royal, en 1993, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a été créé. Contrairement au Commissariat, dont le mandat était assez large, les activités du Centre sont principalement axées sur les mesures de lutte contre les discriminations, lutte qui est ensuite devenue l'objectif premier de la politique d'intégration au niveau fédéral. Pendant les années 90, la lutte contre les discriminations a aussi été l'objectif privilégié de l'action des Régions, bien qu'on note aujourd'hui une tendance à aborder l'intégration dans une optique plus large, en particulier en Flandre. La tendance à s'attaquer aux problèmes d'intégration sur le marché du travail par le biais de la politique de lutte contre les discriminations a été encore renforcée par la publication des résultats d'une étude de l'OIT comportant des tests en situation (Arrijn *et al.*, 1998) qui ont démontré la prévalence des discriminations à l'embauche à l'encontre des immigrés dans toute la Belgique.

Une législation anti-discrimination très complète a été adoptée en 2002 ; entre autres mesures, elle élargit les pouvoirs du Centre en matière de promotion de l'égalité des chances et de lutte contre le racisme. En juillet 2004, le gouvernement fédéral a élaboré un plan détaillé d'action contre le racisme, incluant un nouveau renforcement des politiques anti-discriminatoires. Toujours en 2004, un portail Internet a été créé (*www.newintown.be*), qui donne accès, en neuf langues, à une mine d'informations relatives à l'immigration et à l'intégration.

11. Il semble aussi que, du point de vue de la réinsertion sur le marché du travail, la formation ultérieure dispensée aux anciens mineurs turcs pour qu'ils acquièrent des compétences de base ait été moins probante que d'autres mesures (Denolf et Martens, 1990).

Ce sont peut-être les modifications de la loi sur la nationalité, de plus en plus considérée comme un facteur d'intégration, qui témoignent le mieux de l'évolution de la politique d'intégration de la Belgique au cours des 20 dernières années. Jusqu'en 1984, la législation sur la nationalité était relativement restrictive et, chaque année, les naturalisations ne concernaient en moyenne que 0.25 % environ de la population étrangère. La situation a changé avec l'adoption d'une nouvelle loi sur la nationalité introduisant progressivement le principe du droit du sol en Belgique. À partir de 1985, tous les enfants âgés de moins de 12 ans dont un parent au moins était né sur le territoire ont pu obtenir la nationalité belge[12].

Le Code de la nationalité a connu d'autres assouplissements successifs en 1991, 1995 et 1998. En 1999, un nouveau gouvernement entrait en fonction, et l'accord gouvernemental mentionnait explicitement le rôle important de la nationalité belge pour une meilleure intégration des immigrés. Jusqu'en 2000, pour se faire naturaliser, les immigrés devaient notamment démontrer leur « volonté de s'intégrer » dans leurs réponses à un questionnaire[13]. Cette disposition a été abolie en 2000, et les obligations ont été de nouveau assouplies. Actuellement, les critères de naturalisation de la Belgique sont parmi les plus libéraux de l'OCDE : les immigrés peuvent obtenir la nationalité belge dès que la durée de leur séjour sur le territoire atteint trois ans, et le processus de naturalisation est gratuit. Une simple déclaration suffit pour les personnes résidant sur le territoire depuis au moins sept ans (entre autres groupes). La loi sur la nationalité de 2000 a entraîné une forte augmentation du taux de naturalisation.

En 1995, les deux tiers de la population immigrée étaient de nationalité étrangère, contre environ la moitié aujourd'hui. Du fait des naturalisations, la part des étrangers dans la population a légèrement diminué au cours de la dernière décennie, en dépit d'un accroissement significatif de la part des personnes nées à l'étranger, qui est passée de 10 % en 1995 à 12 % en 2005 (tableau 2.2).

Tableau 2.2. Répartition (en %) de la population par lieu de naissance et nationalité, 1995 et 2005

2005	Lieu de naissance			**1995**	Lieu de naissance		
Nationalité	Nés en Belgique	Nés à l'étranger	Total	Nationalité	Nés en Belgique	Nés à l'étranger	Total
Belges	86.3	5.1	91.4	Belges	87.6	3.5	91
Étrangers	1.6	6.9	8.6	Étrangers	2.6	6.4	9
Total	87.9	12.1	10.5 millions (= 100 %)	Total	90.1	9.9	10.1 millions (= 100 %)

Source : Institut national de statistique (INS).

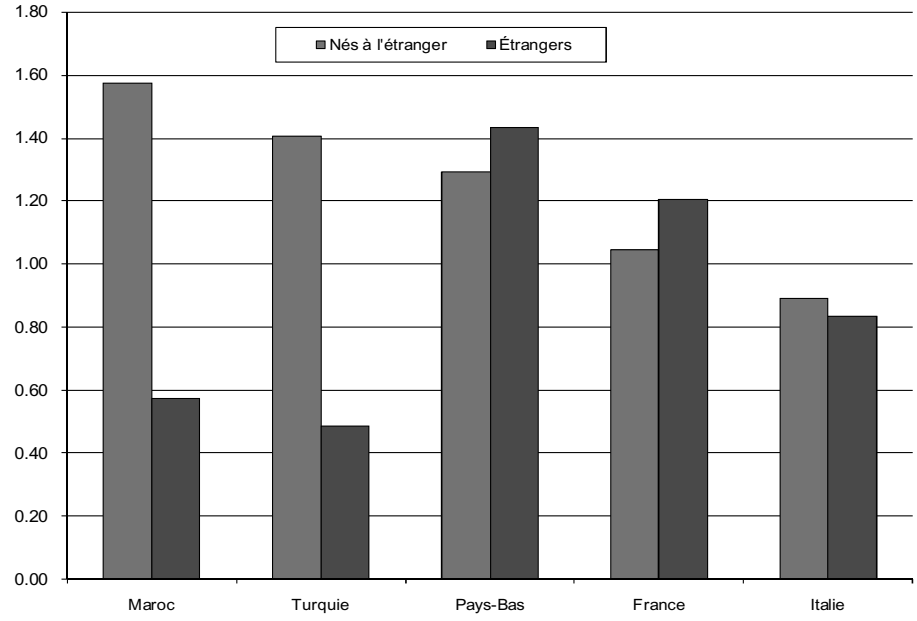
12. Comme nous l'avons déjà dit, la politique belge en matière de regroupement familial a toujours été assez libérale (Hullebroeck, 1992). Avec la loi de 1984 sur la nationalité, les conditions du regroupement familial sont devenues un peu plus restrictives. En 2006, une nouvelle législation a été adoptée qui restreint davantage le regroupement familial en relevant à 21 ans, au lieu de 18 ans, l'âge minimum du conjoint résidant.

13. Les questions portaient notamment sur les liens avec des Belges autochtones, la langue parlée à la maison et l'intérêt pour la situation générale de la Belgique en matière politique et sociale (Lambert, 1999).

La proportion d'immigrés s'étant fait naturaliser varie selon leur origine. Ainsi, 31 % des immigrés originaires des autres pays de l'UE 15 sont citoyens belges, contre 54 % de ceux qui sont originaires de pays hors UE 15[14]. Par exemple, comme le montre le graphique 2.3, le nombre d'individus possédant la nationalité turque ou marocaine a diminué – de 40 % à 50 % – au cours des dix dernières années, bien que la population immigrée originaire de ces pays ait parallèlement augmenté dans des proportions à peu près équivalentes.

Graphique 2.3. Évolution en Belgique des cinq principales populations nées à l'étranger rapportées aux nationalités correspondantes

Ratios 2005/1995



Source : Institut national de statistique (INS).

En raison des naturalisations et du fait que de nombreux enfants nés en Belgique de parents immigrés conservent une nationalité étrangère, la distinction traditionnelle entre nationaux et étrangers, sur laquelle s'appuient la plupart des statistiques en Belgique, devient de plus en plus anachronique. La question de l'introduction de « statistiques ethniques » fait actuellement débat dans le pays (encadré 2.2). De nombreuses statistiques n'établissent de distinctions que sur la base du critère de la nationalité, ce qui a entravé les progrès des recherches – jusqu'à présent relativement limitées – portant sur l'intégration sur le marché du travail en Belgique (encadré 2.3).

14. Ce phénomène est en partie lié au fait qu'être citoyen d'un autre pays de l'UE confère un grand nombre des droits dont jouit le citoyen belge par le biais de la législation communautaire. Ce n'est pas le cas pour les pays extracommunautaires ; l'incitation à se faire naturaliser est donc plus forte pour les personnes nées dans ces pays.

Encadré 2.2. Statistiques fondées sur l'origine ethnique et définition du terme « migrant »

Le terme « migrant » renvoie à des notions très différentes selon les pays de l'OCDE. Alors qu'on parle de « population née à l'étranger » (autrement dit des personnes ayant effectivement migré) dans les pays traditionnels d'immigration (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande), on utilise l'expression « ressortissants étrangers » dans la plupart des pays européens lorsqu'il est question des « migrants » et de leurs performances en matière d'emploi.

Recourir au critère de la nationalité rend difficiles les comparaisons à l'échelle internationale, car les lois régissant la nationalité et la naturalisation varient considérablement selon les pays de l'OCDE (OCDE, 2005a). En Belgique, plus de 40 % des immigrés se sont fait naturaliser, ce qui a brouillé la frontière entre « nationaux » et « étrangers » pour ce qui est des problématiques abordées ici. Il convient également de noter que la naturalisation est manifestement sélective : les individus ayant acquis la nationalité belge ont généralement des niveaux d'instruction plus élevés et gagnent généralement plus que les immigrés ayant conservé leur nationalité d'origine. Le risque est que les chiffres de l'intégration des « étrangers » paraissent se dégrader avec le temps, alors même que les résultats réels en matière d'intégration de la population née à l'étranger demeurent constants, quand ils ne s'améliorent pas.

Selon une estimation fondée sur l'Enquête belge sur les forces de travail, les enfants nés en Belgique de parents nés à l'étranger représentent environ 3 % de la population d'âge actif du pays, et 5 % si on inclut les enfants dont un seul parent est né à l'étranger[15]. Et les enfants nés en Belgique de parents immigrés représentent environ 10 % de la classe d'âge 20-29 ans. Il est important de mieux cerner cette deuxième génération car leurs performances en matière d'emploi tendent à être à la traîne par rapport à celles des Belges de naissance. Mais, comme ces enfants sont nés en Belgique et y ont été scolarisés, les problèmes d'intégration liés à des questions comme la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger ne devraient a priori pas avoir d'influence.

La Belgique a maintenant pris conscience des problèmes liés aux statistiques fondées sur la nationalité. Un débat est en cours sur les « statistiques ethniques », mais la consignation de « l'origine ethnique » est interdite dans de nombreux contextes. Bien qu'on dispose, avec le Registre national, d'informations sur la nationalité des individus, de leurs parents et de leurs grands-parents ainsi que sur leurs lieux de naissance respectifs, rapprocher ces informations d'autres sources de données est un processus difficile. En outre, des obstacles juridiques existent, qui empêchent d'effectuer de tels rapprochements.

Si on disposait de plus de statistiques sur les lieux de naissance des personnes et de leurs parents, on serait mieux armé pour faire le suivi des résultats des migrants et de leurs enfants en matière d'emploi, ce qui permettrait de mieux concevoir les mesures d'intégration et de mieux les évaluer. Selon quels critères pourrait-on le mieux définir « l'origine ethnique » ? Faudrait-il prendre en compte le lieu de naissance des grands-parents ou leur nationalité ? Ou seulement ceux des parents ? Les réponses à ses questions ne sont pas tranchées.

Les tenants des « statistiques ethniques » plaident en faveur de leur utilisation pour mesurer et combattre les discriminations, alors que leurs détracteurs estiment que cette notion même est discriminatoire en soi. Effectivement, le terme est fâcheux car il sous-entend que, même naturalisés, les immigrés et leurs enfants demeurent d'une certaine manière « étrangers » à la société.

Quoiqu'il en soit, il existe des possibilités d'analyse fondées sur les « antécédents migratoires », mais elles semblent rarement exploitées. Dans les tentatives actuelles de brosser un tableau plus précis de la population de Belgique ayant des antécédents migratoires, on ne fait pas la distinction entre les Belges de naissance, les immigrés et la deuxième génération. Par exemple, un récent ouvrage sur la « topographie » du marché du travail belge (Vertommen *et al.*, 2006) fait la distinction entre les « Belges de naissance » (personnes ayant toujours eu la nationalité belge), les « étrangers » et les « étrangers naturalisés ». Ces deux derniers groupes peuvent inclure des personnes nées à l'étranger et des personnes nées en Belgique, et les mesures prévues par la politique d'intégration pour ces deux groupes ne sont pas forcément identiques.

15. Les chiffres réels sont probablement encore plus élevés, de récentes estimations de l'Institut fédéral de la statistique (INS, 2008, à paraître) indiquant que l'enquête sur les forces de travail en Belgique a tendance à sous-estimer le nombre d'immigrés et celui de leurs enfants nés à l'étranger.

Encadré 2.3. Données sur l'intégration des immigrés en Belgique

Au niveau national, il existe trois sources principales de microdonnées contenant des informations sur la situation des personnes au regard de l'emploi. La première est la base de données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) : cette base de données regroupe des informations administratives sur la situation des personnes au regard de l'emploi et de la sécurité sociale, et contient un large éventail d'informations, y compris sur le secteur d'emploi, le volume de travail, le métier, le salaire et un ensemble de variables au niveau de l'entreprise. Pour les personnes sans emploi, des informations sont disponibles sur la durée du chômage et les prestations versées par le régime de sécurité sociale, par exemple. Comme la Belgique utilise des codes d'identification personnels, il est possible de rapprocher ces informations de celles du Registre national. Créé en 1968, ce registre mémorise des caractéristiques socio-économiques comme la nationalité, le lieu de naissance, l'âge, le sexe, la composition du ménage et le lieu de résidence. Cette combinaison devrait déboucher, en principe, sur un ensemble assez riche d'informations. Mais la base de données de la BCSS ne contient pas de données sur le niveau d'instruction atteint, qui est un déterminant majeur des résultats sur le plan professionnel.

L'Enquête socio-économique générale du recensement de 2001 donne des informations sur le niveau d'instruction atteint (y compris la nature et l'origine du diplôme le plus élevé), informations là encore combinées avec celles du Registre national. Le recensement fournit aussi des informations sur la situation professionnelle et le type de logement. Toutefois, c'est seulement maintenant qu'on commence à accéder progressivement à ces données.

La troisième source de données est l'Enquête belge sur les forces de travail, riche en informations à jour sur le lieu de naissance, la situation au regard de l'emploi, les salaires, la formation et les études suivies. En principe, les chercheurs peuvent y accéder, mais elle a très rarement été exploitée. En rapprochant les résultats de cette enquête et les données du Registre national, on obtient une série d'informations sans équivalent pour analyser dans le détail la situation des immigrés et de leurs descendants. Ce type de rapprochement a été établi en coopération avec l'Institut national de statistique (INS) et le Registre national pour réaliser les analyses contenues dans ce chapitre.

Une base de données longitudinales détaillées (SONAR) vient d'être créée en Flandre pour observer le passage de l'école à la vie active des jeunes adultes. Cette base est riche en informations socio-démographiques sur le milieu d'origine et le lieu de naissance des parents. Nous l'avons utilisée dans ce chapitre pour les analyses portant sur les enfants d'immigrés, en étroite coopération avec l'équipe de recherche TOR de l'Université libre de Bruxelles.

1.4. L'accès des immigrés au marché du travail

Contrairement aux autres pays étudiés à ce jour – la Suède, l'Allemagne (depuis 2005), l'Australie et le Danemark –, la Belgique dispose de régimes distincts pour les permis de travail et les permis de séjour. Le permis de travail est obligatoire pour tous les résidents extracommunautaires ne possédant pas de titre de séjour permanent. En principe, toutefois, tous les groupes titulaires d'un titre de séjour susceptible de devenir un permis permanent obtiennent également un permis de travail qui leur permet d'accéder sans restriction au marché du travail. Ainsi, le plein accès à ce marché est accordé immédiatement aux conjoints étrangers venant d'arriver en Belgique, sauf lorsque le migrant principal lui-même ne possède qu'un permis de travail assorti de restrictions (c'est-à-dire un permis lié à un métier et un employeur donnés).

Les demandeurs d'asile ont accès au marché du travail dans la seconde phase d'instruction de leur dossier, autrement dit une fois que leur demande a été jugée recevable. Toutefois, comme la première phase du processus d'asile est souvent longue, l'accès pendant la seconde phase ne facilite pas nécessairement l'intégration *rapide* sur le marché du travail qui, comme nombre d'études l'ont montré, est un corrélat important d'une intégration réussie, à terme, sur ce marché. En conséquence, une proposition est actuellement débattue qui consisterait à accorder à tous les demandeurs d'asile l'accès au marché du travail six mois après le dépôt de leur première demande.

Il semble donc que, contrairement à la situation observée en Allemagne dans le cadre des arrangements antérieurs à 2005 (OCDE, 2007b), le régime belge des permis de travail crée peu d'obstacles à l'accès des résidents immigrés au marché du travail.

1.5. La répartition des responsabilités entre les acteurs clés

Les responsabilités en matière d'intégration relèvent de plusieurs acteurs dans la plupart des pays de l'OCDE, ce qui se traduit souvent par une certaine complexité des structures dans ce domaine. En Belgique, cette complexité est particulièrement forte à cause de la structure fédérale du pays. À la suite des réformes constitutionnelles des années 70 et 80, la Belgique est désormais un État fédéral composé de trois Régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) et de trois Communautés linguistiques (flamande, française et germanophone). Ces entités ont chacune leur propre sphère de pouvoir et leur propre structure de gouvernance (exécutif, parlement, etc.). Toutefois, la Région flamande n'a pas d'institutions : tous ses pouvoirs ont été dévolus à la Communauté flamande[16]. Environ 58 % de la population belge vit en Flandre, 33 % en Wallonie et 10 % à Bruxelles. La population immigrée se répartit de manière plus homogène entre les Régions : 37 % en Flandre, 34 % en Wallonie et 29 % à Bruxelles. Elle est donc surreprésentée en Wallonie et à Bruxelles. À cet égard, le tableau 2.1B en annexe donne un aperçu de la distribution de la population immigrée par principaux pays d'origine, ainsi que de son évolution au cours des 15 dernières années. Il n'y a pas de chiffre concernant la distribution de la population (autochtone et née à l'étranger) par Communauté linguistique. Il est vrai que la question est délicate, surtout quand on considère la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

La politique d'intégration est un des domaines où la complexité de l'imbrication et de la coexistence des différents niveaux d'administration est la plus visible. La politique d'immigration (admission, séjour, expulsion et naturalisation) relève du pouvoir fédéral, tandis que les Communautés linguistiques sont, en principe, responsables des politiques d'intégration et d'éducation depuis 1980[17]. La Communauté française a transféré la responsabilité en matière d'intégration à la Région wallonne. Elle n'en demeure pas moins un acteur important de par ses responsabilités dans le domaine de l'éducation.

La politique d'immigration, qui relève du ministère fédéral de l'Intérieur, est mise en œuvre par le Service public fédéral (SPF) Intérieur qui est aussi en charge des Bureaux des étrangers. Toutefois, les mesures spécifiques d'intégration ne relèvent pas de la compétence du SPF Intérieur.

En principe, les politiques actives du marché du travail relèvent de la compétence des Régions. En conséquence, les trois offices régionaux de l'emploi – VDAB (Flandre), FOREM (Wallonie) et ORBEM (Bruxelles-Capitale) – disposent d'une assez grande latitude dans la conception et la mise en œuvre de mesures dans le cadre des politiques actives du marché du travail. Les approches régionales de l'intégration des immigrés sur le marché du travail peuvent donc être très différentes. Toutefois, le gouvernement fédéral possède aussi une série de pouvoirs qui influent directement sur le

16. Les communautés linguistiques ne coïncident pas avec les limites régionales. La Communauté flamande englobe la Flandre et la partie néerlandophone de Bruxelles ; la Communauté germanophone est située en Wallonie ; quant à la Communauté française, elle regroupe la partie non germanophone de la Wallonie et la partie francophone de Bruxelles.

17. Cela tient au fait que ces questions sont considérées comme liées à la langue et à la culture, éléments constitutifs des Communautés.

marché du travail, dont la législation générale du travail et la sécurité sociale. Les autorités fédérales sont en outre responsables de la politique de lutte contre les discriminations, qui est devenue la principale mesure d'intégration ciblée au niveau fédéral.

En Belgique, les questions d'emploi sont traitées par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux dans le cadre d'une concertation. Le Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale (SPF Emploi en abrégé) coordonne ces relations. Il est aussi responsable de la législation générale du travail, y compris les dispositions juridiques régissant l'accès des immigrés au marché du travail. Par ailleurs, il recueille des statistiques et effectue des analyses portant sur l'intégration des immigrés sur ce marché. La promotion de l'égalité des chances dans l'emploi constitue un autre pilier essentiel de son action. En 2001, une cellule Entreprise multiculturelle a été créée au sein du SPF Emploi : son objectif est de sensibiliser les employeurs à la question de l'emploi des personnes issues de l'immigration ; et elle joue aussi le rôle de médiateur dans la négociation des accords collectifs de travail sur l'égalité de traitement.

Compte tenu de la solide tradition de prise de décisions par consensus en concertation avec les partenaires sociaux et de l'importance des Régions dans les activités d'intégration, les organes de coordination tripartites régionaux jouent un rôle central. C'est particulièrement évident en Flandre où le VESOC (Comité de concertation socio-économique de la Flandre) définit les principaux axes de l'intégration sur le marché du travail. L'encadré 2.4 donne un aperçu des activités des partenaires sociaux en Flandre. En Wallonie, le principal organe de coordination des politiques en concertation avec les partenaires sociaux est le Conseil économique et social.

En matière d'intégration, le gouvernement fédéral dispose d'un pouvoir direct limité qui s'exerce principalement dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dont le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, fondé en 1993, est un acteur clé. Ce Centre est un service public autonome placé sous l'égide du ministère fédéral de l'Intégration sociale. Compétent pour les questions de discrimination, ce Centre est un observatoire des discriminations, rédige des rapports sur ce sujet et coordonne divers projets axés sur l'intégration sur le marché du travail. Le budget annuel de ces activités est de 6 millions EUR. Le Centre fait aussi office de secrétariat du Fonds (fédéral) d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI).

Depuis 2000, la Fondation Roi Baudoin œuvre à l'intégration des immigrés. Elle commande et finance des projets d'intégration ainsi que des études sur les questions d'intégration. Ces dernières années, parmi ses principales activités figurent des projets gérés par des immigrés pour venir en aide aux nouveaux arrivants. L'association interculturelle Kif Kif (de l'arabe dialectal *kif kif* signifiant « pareil »), un des projets financés par la Fondation, a récemment créé, en collaboration avec le Service flamand de l'emploi (VDAB), un site Internet pour la recherche d'emploi destiné aux personnes issues de l'immigration[18]. Le site présente des offres émanant d'employeurs ayant indiqué qu'ils souscrivent à la notion de « diversité dans l'entreprise ». On trouve sur le site un lien vers la base de données sur les postes vacants du VDAB. Si un employeur choisit de favoriser la diversité dans son entreprise, l'offre d'emploi est immédiatement affichée sur le site Kif Kif. La plate-forme est donc similaire au *Jobkanaal* (encadré 2.4) mais cible exclusivement les immigrés, et les offres d'emploi ne sont pas initialement

18. Le VDAB a deux sites joints : *Kifkif* (*http://site.kifkif.be/kifkif/vdab_jobs.php*) et *Minderhedenforum* (*www.minderhedenforum.be/vacaturebank.htm*). Les deux ont le même contenu.

réservées au groupe cible. Le site offre également des informations sur les pratiques exemplaires, des conseils pour la recherche d'emploi ainsi que des données sur l'expérience d'employeurs et de demandeurs d'emploi qui font référence. Le site a été créé à la mi-mars 2007, et plus de 2 200 offres d'emploi y ont été affichées au cours de ses trois premières semaines d'existence.

Encadré 2.4. Les activités des partenaires sociaux en Flandre

La forte implication des partenaires sociaux est une caractéristique majeure de la politique d'intégration de la Belgique. Par exemple, le projet *Jobkanaal* est administré conjointement par la Chambre de commerce et d'industrie de la Flandre (VOKA), la Confédération flamande des entreprises non marchandes (VCSPO) et l'UNIZO (organisation interprofessionnelle d'entrepreneurs indépendants en Flandre). Il dispose de 28 consultants en emploi qui promeuvent le recrutement des personnes appartenant aux groupes défavorisés sur le marché du travail – handicapés, personnes âgées de 50 ans et plus, et immigrés – en sensibilisant les employeurs afin qu'ils placent sur *Jobkanaal* les offres d'emploi auxquelles ils considèrent que les candidats de ces groupes peuvent correspondre. Pendant trois semaines, ces candidats ont un accès exclusif à ces offres. Des tiers, tels que le VDAB (Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle), les agences d'intérim ou les associations de migrants, orientent les personnes vers la base de données. Les mises en relation se font pour la plupart par l'intermédiaire du VDAB qui s'est engagé à présenter quatre candidats par poste au *Jobkanaal*.

L'objectif de *Jobkanaal*, qui fonctionne depuis juin 2003, est de regrouper 5 000 offres d'emploi par an, dont 40 % devront être pourvues par des personnes des groupes cibles. Si l'objectif a largement été atteint pour le nombre d'offres d'emploi, ce n'est pas le cas pour le nombre de placements. En 2000, quelque 12 000 personnes ont été orientées vers plus de 7 400 offres d'emploi, dont environ la moitié étaient spécifiquement ciblés sur les immigrés. Mais ce sont seulement un peu plus de 1 900 personnes, dont plus de 900 issues de l'immigration, qui ont trouvé du travail par ce biais en 2000.

Outre *Jobkanaal*, les partenaires sociaux ont pris plusieurs autres initiatives de promotion de la diversité dans les entreprises. Un certain nombre d'associations patronales ont conjointement créé une « plate-forme d'entreprises sur la diversité » co-financée par le gouvernement flamand et le Fonds social européen. Dans ce cadre, une déclaration en faveur de la diversité a été élaborée et signée par 540 entreprises. Une campagne d'information vise également à sensibiliser les employeurs à la question de la diversité. De surcroît, un « test de diversité » a été mis au point : accessible en ligne, il permet aux employeurs de vérifier l'existence de pratiques intrinsèquement discriminatoires, par exemple dans la manière d'utiliser les filières de recrutement et les entretiens d'embauche. Enfin, un prix récompensant les novateurs en matière de diversité a été institué.

L'UNIZO a mis en place ce qu'elle appelle un « point services PME et diversité » pour aider les PME à gérer la diversité et les sensibiliser davantage aux questions en jeu. Actuellement, elle met également au point une méthodologie adaptée à l'apprentissage de la langue (néerlandaise) en cours d'emploi dans les petites organisations. En partenariat avec le SYNTRA (Centre régional de formation pour les PME en Flandre), l'UNIZO propose aussi des programmes spéciaux de formation pour les immigrés porteurs de projet, comportant notamment un soutien sur la manière d'établir un plan d'entreprise. Les cours sont dispensés en néerlandais mais, pour les groupes clés, un soutien peut aussi être fourni dans la langue maternelle des migrants. À ce jour, 68 personnes ont créé leur propre entreprise après avoir suivi ces cours.

Les syndicats s'impliquent aussi beaucoup. Au total, les trois principaux syndicats (ABVV, ACLVB et ACV) emploient 25 consultants en diversité pour initier les représentants syndicaux locaux aux notions de diversité et de participation proportionnelle au marché de l'emploi, en promouvant ces notions en vue de favoriser une attitude ouverte des collègues à l'égard des participants défavorisés sur le marché du travail, et promouvoir les plans de diversité dans l'entreprise.

1.6. Les principaux programmes et politiques en vigueur

Niveau fédéral

Le gouvernement fédéral ne dispose que de pouvoirs limités dans ce domaine, et les mesures en vigueur ciblant l'intégration des immigrés sur le marché du travail sont donc relativement peu nombreuses. Ces mesures sont principalement orientées vers la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité sur le lieu de travail. Un plan global d'action contre le racisme a été lancé en 2000[19], qui a débouché sur un renforcement de la législation en matière de lutte contre les discriminations en 2003. En 2003-04, les cotisations patronales à la sécurité sociale ont été réduites de 0.10 %, un montant équivalant à cette baisse devant être alloué à des mesures ciblées sur le recrutement et la formation de personnes ayant des difficultés sur le marché du travail. Autre initiative récente, le label « Égalité Diversité » a été introduit à l'échelle nationale (encadré 2.5).

Le plus souvent, les politiques ne sont pas axées exclusivement sur les immigrés mais sur les groupes défavorisés en général. En outre, les différents protagonistes n'ont pas tous la même définition des groupes « défavorisés » que doivent cibler les politiques de diversité et de lutte contre les discriminations. Cette catégorie peut comprendre, outre les personnes issues de l'immigration, les travailleurs faiblement qualifiés, handicapés ou âgés, ainsi que les femmes. Mais comme la majeure partie de la politique d'intégration est formulée et mise en œuvre au niveau infranational, les approaches diffèrent.

La Flandre

Au cours des dix dernières années, la Flandre a élaboré une politique d'intégration assez étoffée qui repose sur deux piliers : un programme général d'accueil des nouveaux arrivants et une « politique de la diversité » plus générique à l'intention des groupes défavorisés sur le marché du travail, ce qui inclut les immigrés et leurs enfants.

Faisant suite à des projets pilotes menés en 2001-02 et s'inspirant du modèle néerlandais, des stages d'intégration sont proposés à tous les nouveaux arrivants depuis avril 2004. En 2006, le groupe cible a été élargi afin d'inclure des immigrés déjà résidents vivant de l'aide sociale. Huit « bureaux d'accueil » organisent pour chaque migrant un programme d'intégration personnalisé dont le contenu est défini dans un contrat formel d'intégration que le migrant doit signer. Les bureaux d'accueil reçoivent en moyenne 1 500 EUR environ par contrat d'intégration.

Le programme complet est prévu pour durer un an au maximum, mais les modules qui le composent sont organisés de manière souple : par exemple, les cours de langue peuvent être dispensés le soir. La participation aux cours est obligatoire, mais l'amende à payer pour défaut d'assiduité est symbolique. Un certificat d'intégration est remis aux migrants ayant suivi au moins 80 % du programme. Les effets qu'entraîne le caractère obligatoire de ce programme font actuellement l'objet d'une évaluation, dont les premiers résultats étaient attendus mi-2007.

Pendant le programme initial d'intégration, 60 heures sont consacrées à des « cours d'instruction sociale », qui comprennent une information sur le système politique et la

19. Une révision importante de cette législation a été approuvée par le Parlement en mars 2007. Elle apporte un renforcement du cadre anti-discrimination comportant des indemnités de compensation pour les personnes victimes de discriminations.

vie de la société. Viennent ensuite des cours de néerlandais, habituellement entre 90 et 180 heures, selon les besoins particuliers du participant. Cette formation est remboursée à l'organisation qui la dispense en fonction du niveau de compétence de l'immigré : environ 100 EUR de l'heure pour une classe de 10 à 12 élèves (soit environ 8 à 10 EUR par heure-élève) pour les immigrés faiblement qualifiés ; un forfait de 630 EUR par élève pour 90 heures de cours (7 EUR par heure-élève) pour les immigrés hautement qualifiés susceptibles de reprendre leurs études ; et environ 70 EUR par heure de cours pour des classes de 12 à 15 élèves (5 à 6 EUR) pour les autres. Il est actuellement question de porter la durée des cours de langue à 240 heures. Dans un troisième temps, des « cours d'orientation professionnelle » aident les nouveaux arrivants à choisir le parcours qu'ils vont suivre en Belgique : emploi, études, formation, bénévolat, etc. Cette phase permet la transition vers le programme secondaire d'intégration dans lequel d'autres institutions, comme le VDAB, prennent le relais. Ce programme prévoit des cours de langue axés sur l'emploi. Environ 70 % des participants choisissent d'être orientés vers l'emploi.

En matière d'intégration sur le marché du travail des immigrés résidents et de leurs enfants, la politique flamande a elle aussi évolué assez rapidement au cours de la dernière décennie. Jusqu'en 1997-98, la politique du marché du travail de la Flandre visait l'égalité dans l'emploi, sans cibler particulièrement les immigrés. Des préoccupations ayant été exprimées quant au faible niveau d'emploi des immigrés et de leurs enfants, et suite à une étude de l'OIT ayant démontré la prévalence des discriminations à l'embauche en Flandre (Arrijn *et al*., 1998), un accord a été trouvé en 1998 entre le gouvernement flamand et les partenaires sociaux (accord dit « de VESOC ») pour favoriser l'intégration. S'inspirant de la politique de la diversité pratiquée par les Pays-Bas et de la loi sur l'équité en matière d'emploi adoptée par le Canada, et se fondant sur l'expérience acquise précédemment par la Flandre dans le domaine des plans d'action positive concernant les femmes, un plan d'action pour l'emploi des immigrés a été adopté (pour un tour d'horizon de cette question, voir Van de Voorde et de Bruije, 2006).

Avec le pacte de Vilvoordre conclu en 2001 par le gouvernement, les partenaires sociaux et des représentants de la société civile, la politique d'intégration a été ancrée dans une politique globale de la diversité visant à obtenir l'équité dans l'emploi pour les groupes défavorisés sur le marché du travail, à savoir les travailleurs âgés, les handicapés et les personnes issues de l'immigration. Ces dernières sont désignées par le terme *allochtonen* dans le contexte flamand. Le VESOC définit les *allochtonen* comme les personnes qui résident légalement en Belgique, qu'elles aient la nationalité belge ou non, et dont au moins un des parents ou les deux grands-parents sont des ressortissants d'un pays n'appartenant pas à l'UE. Toutefois, cette définition n'est pas uniformément admise (Martens et Verhoeven, 2006)[20]. Pour identifier les personnes issues de l'immigration, le VDAB utilise un double dispositif : l'auto-déclaration volontaire et un programme de reconnaissance des noms.

Assurer une participation au marché de l'emploi des personnes issues de l'immigration proportionnelle à leur part de la population constitue un des objectifs clés du pacte de Vilvoordre (devant être atteint d'ici à 2010). On a ensuite converti cet

20. L'emploi du terme *allochtoon* pour désigner une personne issue de l'immigration a été introduit aux Pays-Bas en 1989 (voir chapitre 4). Le Bureau central néerlandais de la statistique (CBS) désigne comme *allochtonen* les personnes résidant aux Pays-Bas dont au moins un des parents est né à l'étranger.

objectif de référence en « scénario de croissance » en calculant le nombre d'emplois supplémentaires qu'il faudrait créer chaque année pour réduire de manière significative l'écart des niveaux d'emploi d'ici à 2010. Les « plans de diversité » constituent l'élément clé de la politique menée par la Flandre pour atteindre cet objectif (encadré 2.5).

Encadré 2.5. Les plans de diversité

En 1999, à la suite d'un accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux, ont vu le jour les premiers plans de diversité à l'intention des groupes défavorisés sur le marché du travail (personnes de 50 ans et plus, handicapés, immigrés, et travailleurs faiblement qualifiés). L'objectif était de susciter des actions concrètes au niveau des organisations (entreprises, collectivités locales, ONG, etc.) afin d'augmenter progressivement le taux d'emploi de ces divers groupes défavorisés pour le porter au même niveau que celui de la population autochtone de la Flandre.

Quarante-trois consultants sont financés pour aider les organisations intéressées à élaborer des plans de diversité à l'intention des groupes cibles. Après un démarrage relativement lent pendant les deux premières années, la mesure fait de plus en plus d'adeptes : environ 2 100 organisations ont adopté des plans de diversité en Flandre depuis 1999.

Les organisations intéressées peuvent choisir entre quatre types de plans de diversité différents, dont les « plans groupés » dans le cadre desquels plusieurs organisations peuvent participer à un plan commun. Selon le type de plan, outre le soutien apporté par les consultants, des subventions permettant de couvrir jusqu'aux deux tiers des coûts effectifs liés au plan, à concurrence de 10 000 EUR par organisation (3 000 EUR pour une entreprise adhérant à un plan groupé). Chaque organisation candidate ne peut bénéficier de cette aide financière qu'une seule fois.

Toujours selon le type considéré, les plans de diversité peuvent s'étendre sur 6 à 24 mois et comprendre une gamme de mesures comme des programmes de formation axés sur la mobilité horizontale ou verticale des membres de groupes défavorisés au sein de l'organisation, l'encadrement et l'accompagnement interne des « nouvelles recrues » appartenant aux groupes défavorisés, des cours de langue, des sessions ou des programmes de formation à la communication interculturelle, la gestion de la diversité, ainsi que la supervision des placements et des stages de personnes appartenant à l'un des groupes défavorisés. Au départ, les organisations ne mettaient en œuvre qu'un nombre relativement faible de mesures liées à la diversification des filières de recrutement dans le cadre des plans de diversité. Une évaluation (Lamberts *et al*., 2005) a montré que ces plans n'avaient guère contribué à l'augmentation des recrutements d'immigrés : en effet, le travail d'orientation effectué par le VDAB (et filières apparentées) ainsi que les relations personnelles – dont les immigrés sont généralement moins pourvus – demeuraient les principales formes d'entrée dans les entreprises appliquant un plan de diversité. En conséquence, depuis 2002, ces mesures doivent figurer dans tous les plans de diversité et les organisations sont tenues de fixer des chiffres cibles pour le recrutement de membres de groupes défavorisés. Toutefois, chaque organisation conserve toute latitude pour fixer le niveau cible qu'elle veut atteindre. Environ la moitié des entreprises interrogées par Lamberts *et al.* (2005) ont déclaré qu'elles appliquaient des plans de diversité à cause d'une pénurie de main-d'œuvre ; 87 % d'entre elles ont aussi indiqué que la responsabilité sociale figurait parmi les facteurs ayant motivé cette mise en œuvre, mais, selon d'autres entretiens qualitatifs avec les acteurs concernés, la responsabilité sociale est secondaire et ce sont les pénuries de main-d'œuvre qui constituent leur motif premier.

Pour pouvoir prétendre à une subvention de l'État et au soutien de consultants, l'organisation doit formuler, dans son plan de diversité, des objectifs concrets (nombres ou pourcentages) de recrutement et de mobilité interne ou de formation ultérieure afin de prévenir tout départ prématuré. Dans les organisations de plus de 50 salariés, le plan de diversité doit être supervisé par un groupe de travail interne (composé de représentants de la direction et des syndicats). Les organisations employeuses participantes doivent prendre des dispositions pour assurer la pérennité de la politique de diversification quand la subvention ne leur sera plus versée.

Pour 2006, le gouvernement flamand a prévu un budget d'environ 3 millions EUR pour un total de quelque 500 nouveaux plans. Un fonds central pour la diversité est en cours de création pour coordonner tous les efforts en faveur de la diversité, c'est-à-dire les plans de diversité et les autres projets structurels comme *Jobkannal* (encadré 2.4) et *Work-Up* (encadré 2.7).

Depuis 2002, la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) met en œuvre son propre dispositif de plan de diversité. Trois consultants en diversité ont été recrutés pour aider les entreprises à mettre en œuvre ces plans. Contrairement à l'approche générique adoptée en Flandre, les plans de diversité de la RBC sont axés tout particulièrement sur les immigrés et les jeunes. En outre, il n'existe qu'un seul type de plan, qui, estime-t-on, est appliqué de manière plus souple. La Wallonie emboîte progressivement le pas aux deux autres régions : elle a ainsi instauré un prix « Diversité et Ressources humaines en Wallonie » qui sera décerné chaque année, et promulgué une Charte de la diversité.

Au niveau fédéral, il est prévu de lancer un label « Égalité Diversité » en s'inspirant des expériences de la Flandre et de Bruxelles-Capitale en matière de plans de diversité. Pour obtenir ce label, une organisation doit commencer par effectuer une analyse portant sur la diversité en son sein. Il lui faut ensuite proposer un plan d'action à partir des 11 domaines d'action proposés qui font intervenir les collègues de travail. L'action doit être menée dans au moins 4 de ces 11 domaines, et deux mesures concrètes de lutte contre la discrimination doivent être prises. Des consultants en diversité seront à la disposition des entreprises pour les épauler dans la mise en œuvre des plans d'action.

Une évaluation de la contribution des plans de diversité au « scénario de croissance » est en cours. Seul un faible pourcentage de l'ensemble des entreprises y a participé jusqu'à présent[21]. De surcroît, celles qui y participent sont vraisemblablement les entreprises les plus ouvertes à l'idée d'employer des personnes appartenant à des groupes défavorisés sur le marché du travail. Globalement, l'influence de ces plans semble donc limitée.

Il existe aussi toute une gamme d'autres mesures axées sur les immigrés. Par exemple, le VDAB organise des cours de langues spéciaux combinant l'apprentissage de la langue et l'acquisition d'expérience sur le poste de travail. Le VDAB s'est par ailleurs fixé comme objectif une surreprésentation de 40 % des personnes issues de l'immigration bénéficiant d'un accompagnement personnalisé (le chiffre actuel tourne autour de 30 %). Dans ce contexte, le VDAB met à disposition une équipe de 25 consultants (formateurs en milieu de travail) pour fournir aux immigrés venant d'être embauchés un accompagnement personnalisé sur le lieu de travail.

La Wallonie et la Communauté française

La Wallonie a choisi de mettre en œuvre une politique universelle fondée sur l'égalité des chances pour tous et de « généraliser la diversité ». Les migrants (en situation régulière et ceux ayant demandé leur régularisation ou dont la demande d'asile est jugée recevable) ont ainsi accès à l'ensemble des dispositifs, parfois même à titre prioritaire comme les publics les plus fragilisés sur le marché du travail. C'est le cas pour le Dispositif intégré d'Insertion socio-professionnelle, véritable épine dorsale des politiques d'emploi wallonnes. Dans ce cadre, les demandeurs d'emploi sont pris en charge, par l'articulation de filières et de passerelles entre les opérateurs d'insertion et de formation, et bénéficient d'un contrat crédit insertion qui leur garantit un accompagnement et un suivi

21. La Flandre compte environ 50 000 entreprises de plus de cinq salariés. En prenant ce chiffre comme base, on constate que moins de 5 % d'entre elles ont un plan de diversité. Toutefois, l'effet mobilisateur de ces plans s'exerce de manière un peu plus large, la probabilité de mettre en œuvre un plan de cette nature étant plus forte pour les grandes entreprises que pour les petites. Selon certaines estimations, les plans de diversité couvrent 15 % environ de l'emploi en Flandre.

personnalisé par un conseiller du FOREM pendant deux ans. Ils sont également visés prioritairement par les actions d'accompagnement personnalisé vers l'emploi (*jobcoaching*) mises en œuvre par les Missions régionales pour l'emploi, par les actions d'insertion des Centres publics d'Action sociale, de même que dans les conventions sectorielles de formation et d'insertion. Le 26 avril 2007, les Gouvernements wallon et de la Communauté française ont décidé de mettre en œuvre une série de mesures en faveur de l'emploi des jeunes, notamment des jeunes peu qualifiés, parmi lesquels les enfants d'immigrés sont surreprésentés. Il s'agit notamment de mieux adapter le Programme Formation Insertion aux jeunes peu qualifiés, d'intensifier le processus d'accompagnement par le FOREM des jeunes peu qualifiés (en les prenant en charge dès leur sortie du système éducatif s'ils ont moins de 25 ans et sont peu qualifiés) et de mobiliser les jeunes dans les quartiers en difficulté en leur proposant régulièrement des offres d'emploi. Faute de disposer à l'heure actuelle d'un véritable « monitoring » de la politique d'emploi en fonction du lieu de naissance ou de la nationalité, il n'est pas possible d'évaluer ces programmes. Néanmoins, la stratégie générale d'équité dans l'emploi n'empêche pas a priori d'adopter des politiques susceptibles de concerner davantage un groupe plutôt qu'un autre, comme les cours de langue par exemple.

Ces dernières années, des mesures visant plus directement les immigrés et leurs enfants ont été mises en place. En juillet 1996 a été adopté un décret portant sur l'intégration des étrangers et des personnes d'origine étrangère, qui dote les autorités d'un instrument juridique leur permettant de promouvoir l'intégration de ces populations. La stratégie en faveur d'une intégration plus ciblée reste assez pragmatique : elle porte principalement sur le financement de projets locaux visant à promouvoir l'intégration sur le marché du travail des personnes d'origine étrangère. En parallèle, sept Centres régionaux d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère (CRI) ont été créés, ce qui constitue une avancée importante vers une meilleure coordination des approches. Les CRI ont des rôles multiples qui englobent non seulement les activités liées à l'éducation et à l'intégration sur le marché du travail, mais aussi la fourniture de conseils et d'informations générales sur les questions sociales, ainsi que la promotion des échanges culturels et sociaux entre les personnes issues de l'immigration et les Belges de naissance. Afin de mieux cibler l'action, le financement des associations a été revu fin 2005, et la définition des critères applicables aux populations cibles a été affinée. Le financement général des CRI a été accru dans le cadre du plan stratégique transversal d'inclusion sociale. Parallèlement, en 2003, a été mis en place le Conseil consultatif wallon pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, qui est constitué de représentants d'organisations syndicales et patronales, d'associations locales, des CRI et du Gouvernement wallon. La mission du Conseil consultatif est notamment de rendre des avis sur l'accès aux droits (sociaux et politiques) des populations étrangères, sur les actions des CRI et sur la politique d'accueil et d'intégration en Région wallonne.

Comme aucun programme d'accueil particulier n'est proposé aux immigrés venant d'arriver, leurs premiers contacts avec la société belge dépendent généralement des liens tissés avec les associations locales de migrants proches de leur lieu de résidence, s'il y en a. Le réseau Lire et écrire est un exemple des actions que ces associations locales déploient dans toute la Wallonie. Bien que ce réseau ne soit pas expressément conçu pour les personnes issues de l'immigration, en raison de sa nature même environ 90 % des bénéficiaires sont d'origine étrangère. Une part importante d'entre eux résident déjà en Belgique depuis des années, mais des primo-arrivants figurent également parmi les participants.

En août 2005, le gouvernement a lancé ses « actions prioritaires pour l'avenir wallon », plus connues sous le nom de plan Marshall pour la Wallonie. Ce plan global vise le développement d'activités créatrices d'emplois et repose sur trois plans stratégiques transversaux (PST) : le premier favorise la création d'emploi et la création d'entreprise ; le deuxième favorise la formation et la recherche ; et le troisième, qui vise l'amélioration de la cohésion sociale, cible les personnes relativement éloignées du marché du travail (là encore, les personnes d'origine étrangère figurent parmi les groupes cibles).

Dans le contexte du PST Inclusion sociale, un financement additionnel a été accordé aux principaux acteurs œuvrant à l'insertion des groupes défavorisés sur le marché du travail. Par exemple, le gouvernement encourage les actions des Centres publics d'action sociale (CPAS) en finançant 50 agents supplémentaires chargés de favoriser l'intégration sur le marché du travail. Près d'un millier de personnes bénéficieront de ce dispositif. Une autre mesure du plan d'inclusion sociale est le financement additionnel des Missions régionales pour l'emploi (MIRE). Les MIRE perçoivent 450 000 EUR supplémentaires pour l'accompagnement personnalisé vers l'emploi, ce qui correspond à l'accompagnement de 750 demandeurs d'emploi supplémentaires par an. Enfin, un montant supplémentaire de 2.1 millions EUR a été alloué aux CRI pour mener des initiatives locales visant l'intégration sur le marché du travail des immigrés et de leurs enfants. Par ailleurs, les plans de diversité offre la possibilité d'emplois aidés dans des organisations non marchandes pour les personnes hautement qualifiées appartenant à des groupes défavorisés sur le marché du travail. Cette disposition peut aussi s'appliquer sous certaines conditions aux entreprises s'il s'agit de PME.

En outre, la Wallonie s'oriente vers une politique de la diversité plus volontariste. Parallèlement à sa politique de lutte contre les discriminations, elle a promulgué une Charte de la diversité que doivent signer les entreprises qui s'engagent dans un processus de gestion de la diversité. De surcroît, elle a institué un prix attribué chaque année pour récompenser les initiatives de gestion de la diversité les plus réussies. Enfin, la Région wallonne s'est engagée aux côtés des autorités fédérales dans un projet de mise en place d'un label « Égalité Diversité » fédéral (voir ci-dessus). Toujours dans un souci de pragmatisme, des séminaires sont organisés depuis 2006 avec des employeurs, des directeurs des ressources humaines, des partenaires sociaux, des personnes chargées de l'accompagnement individualisé vers l'emploi et des représentants d'agences d'intérim afin de sensibiliser tous ces acteurs à la question de la diversité sur le lieu de travail. Enfin, des primes à la consultance sont accordées aux entreprises qui mettent en œuvre une politique de gestion des ressources humaines tenant compte de la diversité (consultants agréés par la Région en matière de diversité).

Le Service public de l'emploi (FOREM), qui propose des cours de langue aux chômeurs, a vu récemment le champ d'application de cette offre de formation élargi. En outre, depuis 2003, l'accès des ressortissants étrangers aux services du FOREM (accès à des offres d'emploi et possibilités de participer aux programmes organisés dans le cadre des politiques d'activation) a été étendu à ceux qui demandent leur régularisation et aux demandeurs d'asile. La Wallonie a choisi de « généraliser la diversité », autrement dit de mieux prendre en compte l'intégration de certains groupes (comme les migrants) dans les politiques générales, mais elle évite encore d'adopter des mesures ciblées. Cette décision s'est concrétisée dans un programme de sensibilisation des agents du FOREM aux questions d'interculturalité et au problème des discriminations dans le processus de recrutement. Un projet EQUAL, dont le but est de fournir un cadre pour l'inscription de ces aspects dans les politiques générales, est actuellement en vigueur.

Cofinancés par le Fonds social européen, un certain nombre d'autres projets qui dérogent au principe général d'absence de ciblage viennent d'être lancés. L'un d'eux, mis en œuvre par le FOREM, les CRI et Lire et Écrire, vise l'insertion socio-professionnelle des primo-arrivants : 282 stagiaires ont suivi l'une des 29 sessions organisées, et 53 % d'entre eux ont trouvé un emploi. Un deuxième projet, également mis en œuvre par le FOREM, vise à valoriser les compétences interculturelles des migrants demandeurs d'emploi dans des filières de métiers liées à l'international, autrement dit de transformer leur différence en atout sur le marché du travail : 273 stagiaires ont suivi l'une des 17 sessions organisées, et 87 % d'entre eux ont trouvé un emploi ou créé leur emploi.

Bruxelles-Capitale

La meilleure façon de décrire la structure d'intégration de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) est de dire qu'elle est à mi-chemin entre celle de la Flandre et celle en vigueur en Wallonie. Les efforts d'intégration ont progressé assez rapidement au cours de la dernière décennie. Dans le cadre du Pacte territorial pour l'emploi, la lutte contre les discriminations est devenue un objectif clé de l'action publique depuis 1998. La politique d'intégration de la RBC a récemment évolué, passant d'une politique uniquement centrée sur la lutte contre les discriminations à une politique globale de la diversité. Un pacte tripartite pour la diversité a été conclu en 2002, dont le but est d'adapter les structures existantes dans les entreprises afin de favoriser la diversité et d'obtenir des comités d'entreprise qu'ils s'engagent à promouvoir des mesures allant dans ce sens. On encourage les organisations à définir volontairement leur propre « quota » cible en matière d'emploi des immigrés. Des partenariats sont noués avec les comités d'entreprise pour qu'ils adhèrent au concept de diversité. Enfin, dans le cadre de la politique de la diversité, des sessions de formation des candidats aux élections sociales sont prévues. Comme en Flandre, les plans de diversité sont l'instrument d'action essentiel (encadré 2.5). Bien que la politique de la RBC englobe d'autres groupes (handicapés, travailleurs âgés, femmes), elle vise essentiellement les personnes issues de l'immigration, en particulier les jeunes.

La RBC n'a pas adopté de mesures d'activation ciblant spécifiquement les immigrés, mais ces derniers sont largement surreprésentés parmi les participants aux dispositifs prévus par ces mesures, tel l'accompagnement personnalisé (Service Guidance recherche active d'emploi – GRAE –, Réseau de recherche active d'emploi – RAE). D'après les données agrégées (c'est-à-dire sans prise en compte des caractéristiques socio-économiques), ce sont plus souvent des demandeurs d'emploi ressortissant d'un pays hors UE 15, plutôt que des demandeurs d'emploi belges, que ces services parviennent à sortir du chômage. Il existe en outre un système de « chèques-langues » pour aider à surmonter les obstacles à l'emploi dus au défaut de maîtrise de la langue (voir ci-dessous).

2. Les questions clés

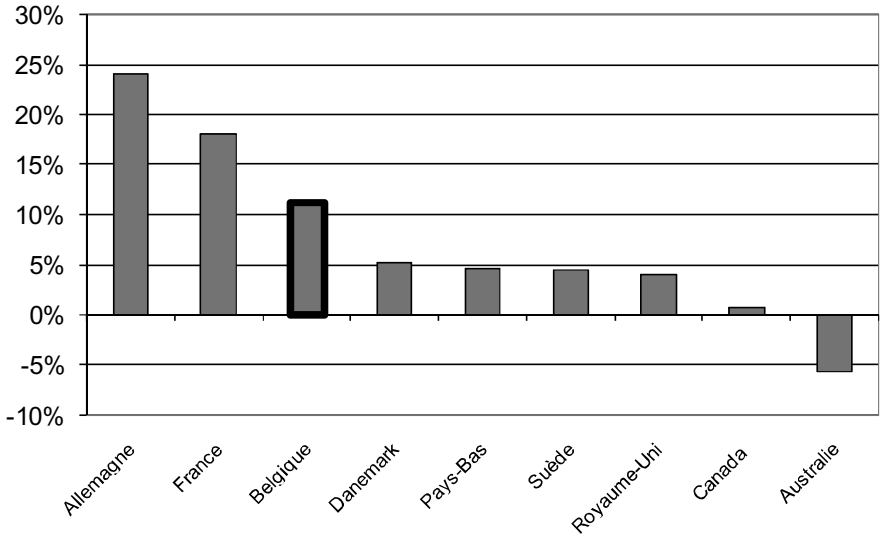
2.1. L'intégration des immigrés

Le niveau d'instruction des immigrés et la reconnaissance des qualifications et de l'expérience étrangères

Le niveau d'instruction des immigrés est un facteur déterminant de leurs performances en matière d'emploi. En Belgique, le niveau de qualification des personnes nées à l'étranger est relativement faible par rapport aux autres pays. Parmi les pays figurant au

graphique 2.4, seules l'Allemagne et la France enregistrent des écarts de niveau d'instruction entre les autochtones et les personnes nées à l'étranger supérieurs à ceux de la Belgique[22].

Graphique 2.4. Surreprésentation des personnes nées à l'étranger parmi les personnes faiblement qualifiées de 25 à 64 ans, moyenne 2004-05



Note : Les données de l'Australie font référence à 2004 et celles du Canada à 2001. La « surreprésentation » est calculée comme la différence, dans la part de la population faiblement qualifiée, entre la population née à l'étranger et la population autochtone. La « population faiblement qualifiée » désigne les personnes n'ayant pas suivi d'enseignement secondaire du 2e cycle.

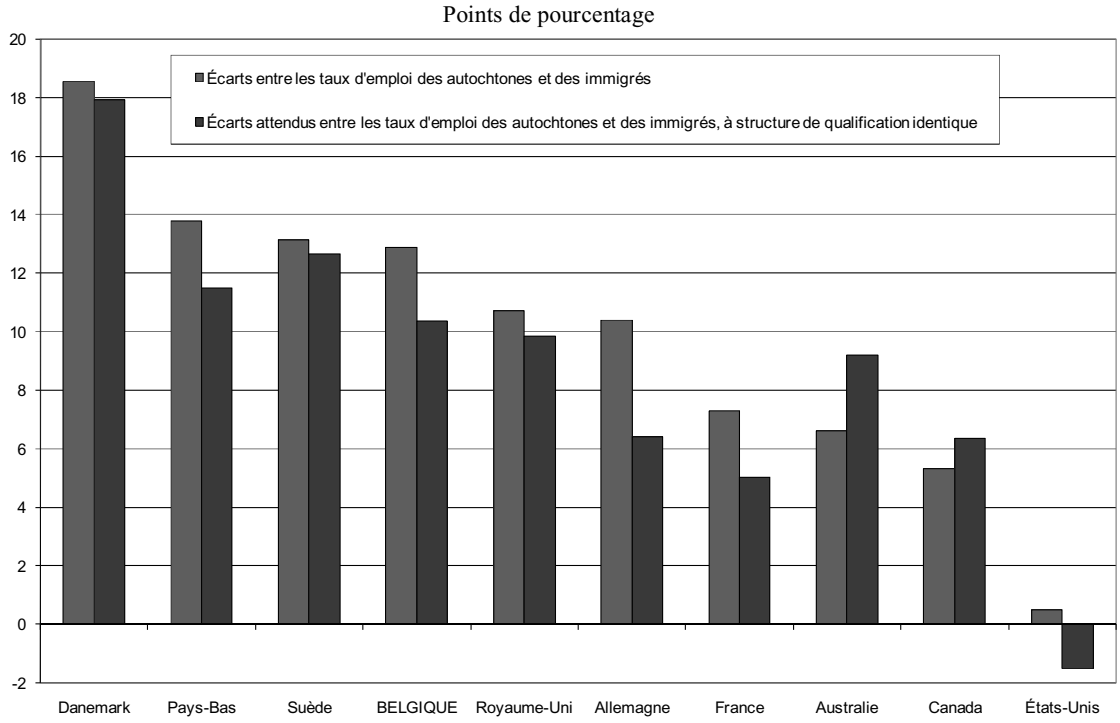
Source : Pays européens : Enquête communautaire sur les forces de travail ; Australie : Enquête *Household, Income and Labour Dynamics in Australia* ; Canada : Recensement de la population.

Comme le montre le graphique 2.5, si la population immigrée en Belgique affichait un niveau d'instruction moyen analogue à celui de la population autochtone, les écarts de taux d'emploi se réduiraient quelque peu. Ces écarts demeurent cependant élevés même lorsqu'on prend en compte les différences de niveau d'instruction.

Les immigrés ont généralement acquis leurs compétences dans des pays dotés de systèmes éducatifs différents de celui de la Belgique. Ces compétences ne sont parfois guère transférables, et des données émanant de plusieurs pays de l'OCDE (OCDE, 2007c) tendent à démontrer que les qualifications étrangères, en particulier celles obtenues dans des pays où la structure et la qualité du système éducatif sont aléatoires, sont généralement peu reconnues sur le marché du travail. Aucune étude sérieuse n'a été jusqu'à présent menée en Belgique à ce sujet, mais le tableau 2.3 présente quelques données descriptives. De manière générale, les écarts de taux d'emploi entre les immigrés et les autochtones diminuent légèrement au niveau de l'enseignement supérieur, à condition qu'il ait été suivi en Belgique, mais ils se creusent si les qualifications ont été obtenues à l'étranger. Il existe toutefois des différences importantes entre les immigrés originaires de l'UE 15 et ceux des autres pays, de même qu'entre les sexes.

22. Il est intéressant de noter qu'il n'existe pratiquement aucune différence de niveau d'instruction (élevé/moyen/faible) entre les immigrés selon qu'ils sont originaires de l'UE 15 ou du reste du monde.

Graphique 2.5. Écarts entre les taux d'emploi des immigrés et des autochtones de 15 à 64 ans et impact de la structure de qualification, 2003-04



Note : Les données font référence à 2002 pour les Pays-Bas et à 2004 pour l'Australie et le Canada. Les différences attendues sont calculées au moyen des taux d'emploi correspondant à trois niveaux d'études pour la population née à l'étranger. Ces trois niveaux sont « faible », pour un niveau inférieur à l'enseignement secondaire du 2e cycle, « moyen », c'est-à-dire correspondant à l'enseignement secondaire du 2e cycle, et « élevé », pour l'enseignement supérieur et au-delà.

Sources : Australie : Enquête *Household, Income and Labour Dynamics in Australia* ; pays européens : Enquête sur les forces de travail de la Communauté européenne (données fournies par Eurostat) ; États-Unis : *Current Population Survey March Supplement* ; Canada : Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Tableau 2.3. Rapports emploi-population des autochtones et des immigrés selon le sexe, le niveau d'instruction et le lieu d'obtention du diplôme, 2001

		Nés à l'étranger dans un pays de l'UE 15		Nés à l'étranger dans un pays hors UE 15	
	Autochtones	Qualifications obtenues en Belgique	Qualifications obtenues à l'étranger	Qualifications obtenues en Belgique	Qualifications obtenues à l'étranger
Hommes					
Faible	60.1	60.0	61.0	49.6	53.1
Moyen	76.5	73.5	76.7	65.0	63.0
Élevé	86.3	85.3	86.9	79.7	70.3
Femmes					
Faible	36.4	36.5	33.0	27.5	25.2
Moyen	59.9	54.2	51.5	45.0	34.1
Élevé	80.2	77.5	66.7	72.6	43.9

Note : Pour la classification des niveaux d'études, voir note du graphique 2.5.

Source : Enquête socio-économique générale.

D'après ces données descriptives, les taux d'emploi des autochtones et ceux des personnes nées dans l'UE 15 sont relativement semblables, même lorsque celles-ci ont obtenu leurs qualifications à l'étranger – sauf dans le cas des femmes, qui enregistrent des écarts en termes d'emploi particulièrement élevés dans la catégorie hautement qualifiée. À l'opposé, les immigrés originaires de pays hors UE 15, et en particulier les femmes, affichent des taux d'emploi sensiblement supérieurs lorsqu'ils ont obtenu leurs qualifications en Belgique. Les hommes faiblement qualifiés constituent la seule exception. Les qualifications étrangères obtenues hors de l'UE 15 semblent donc très peu prisées sur le marché du travail[23]. Si le taux d'emploi des immigrés de sexe masculin hautement qualifiés originaires de pays hors UE 15 dépasse de 30 points de pourcentage celui de leurs homologues faiblement qualifiés et diplômés en Belgique, cet écart est de 12 points pour ce qui est des qualifications étrangères. Ces différences sont encore plus importantes chez les femmes. Nous reviendrons plus en détail sur ce point ci-après.

Deux raisons peuvent expliquer la décote des diplômes étrangers. Tout d'abord, la reconnaissance des qualifications étrangères est un processus relativement fastidieux en Belgique, les trois communautés linguistiques suivant chacune leur propre stratégie (Fonds de participation, 2006). Des services chargés de la validation des compétences n'ont du reste été mis en place que très récemment. En Wallonie, tout résident, qu'il occupe un emploi ou non, peut obtenir la certification de ses compétences professionnelles depuis 2003. Pour ce faire, il doit s'adresser à un réseau de « centres de validation », gérés conjointement par divers acteurs gouvernementaux ou semi-gouvernementaux (notamment les services du marché du travail). Depuis 2006, la reconnaissance des compétences professionnelles sur la base d'un examen pratique est également possible en Flandre, pour l'instant pour 25 professions.

Ensuite, les taux d'emploi des migrants originaires de pays hors UE 15 affichent des écarts considérables par rapport à ceux des autochtones et des migrants originaires de l'UE 15, quel que soit le niveau d'instruction, et même pour les migrants ayant obtenu leurs qualifications en Belgique. Ces écarts persistent dans l'analyse économétrique lorsqu'on prend en compte d'autres caractéristiques socio-économiques comme l'âge et le statut matrimonial. Ils sont toutefois moins importants chez les personnes hautement qualifiées.

Parmi les immigrés titulaires d'un emploi, tous n'occupent pas un poste en adéquation avec leur niveau de qualifications. Si cela est également le cas pour les autochtones, la probabilité d'occuper un emploi pour lequel on est surqualifié est plus forte pour les immigrés. Lorsqu'on la compare avec celle d'autres pays, la proportion de cette « population surqualifiée », c'est-à-dire la part des immigrés hautement qualifiés occupant des emplois au-dessous de leur niveau de compétences, n'est toutefois pas très élevée en Belgique[24]. La proportion des immigrés hautement qualifiés occupant un poste moins qualifié n'est supérieure que de 1.2 fois à celle des autochtones, qui est parmi les plus faibles des pays de l'OCDE (OCDE, 2007c). Même si cette proportion est légèrement plus élevée pour les immigrés originaires de pays hors UE 15 (1.4), elle demeure modeste par rapport à celle d'autres pays. Ces résultats se maintiennent

23. Il faut noter cependant qu'il y a des différences suivant les régions (Feld *et al.*, 2006).

24. La définition habituelle de la surqualification renvoie aux individus qui occupent un poste nécessitant un niveau d'instruction inférieur au leur. La surqualification est mesurée ici par la proportion des personnes hautement qualifiées qui occupent un emploi nécessitant des compétences faibles à moyennes.

également après contrôle d'autres facteurs (tableau 2.1C.b en annexe)[25]. En résumé, les migrants originaires de pays hors UE 15 ont des difficultés à trouver un emploi, mais lorsqu'ils en trouvent un, il correspond globalement à leur niveau d'instruction.

L'intégration des femmes immigrées

Parmi les pays de l'OCDE dans lesquels ces données sont disponibles, c'est en Belgique que le taux d'emploi des femmes immigrées est le plus faible. Cela est dû en partie au fait que le taux d'emploi des femmes est très faible, même pour les femmes autochtones, au regard de la moyenne internationale. Toutefois, cette caractéristique n'explique pas entièrement l'écart existant entre les femmes immigrées et les femmes autochtones en matière de taux d'emploi.

L'explication tient en partie au fait que la Belgique est l'un des pays de l'OCDE où l'emploi féminin varie le plus en fonction du niveau d'instruction, en raison vraisemblablement de l'existence de nombreux « pièges à chômage » pour les femmes mariées qui, à l'instar de leur conjoint, gagnent un salaire inférieur à la moyenne. En effet, la Belgique est le pays de l'OCDE (avec l'Islande) où les taux de compensation *nets* dont bénéficie le second contributeur de revenus, dans les couples dont les deux salaires s'élèvent à environ deux tiers du salaire moyen du marché, sont les plus élevés (OCDE, 2004 ; voir également OCDE, 2005b). En conséquence, les incitations au travail sont très limitées pour les femmes mariées faiblement qualifiées, qu'elles soient nées en Belgique ou à l'étranger. La décote des diplômes étrangers sur le marché du travail (voir ci-dessus) pourrait également expliquer les faibles taux d'emploi des femmes immigrées plus qualifiées.

En effet, comme le montre le tableau 2.4, les écarts de taux d'emploi entre les femmes autochtones et immigrées se réduisent considérablement lorsqu'on procède à des ajustements en fonction du niveau d'instruction et du lieu d'obtention du diplôme. Les taux d'emploi des femmes immigrées titulaires de qualifications étrangères sont proches de ceux des femmes autochtones dont le niveau d'instruction est immédiatement inférieur. Sachant que la majorité de femmes nées à l'étranger ont obtenu leurs qualifications à l'étranger, et compte tenu de leur faible niveau d'instruction, le niveau d'instruction et la décote des qualifications étrangères sur le marché du travail semblent donc expliquer en grande partie les faibles performances sur le marché du travail des femmes nées à l'étranger. La possession de qualifications étrangères peut en outre être également associée à une moindre maîtrise de la langue du pays d'accueil et à une durée de séjour plus courte sur le territoire belge.

Tableau 2.4. Taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans selon le niveau d'instruction et le lieu d'obtention de la qualification la plus élevée

Répartition en %, selon le niveau d'instruction, entre parenthèses

	Autochtones	Nées à l'étranger	
		Qualifications obtenues en Belgique	Qualifications obtenues à l'étranger
Faible	36.4 (33.3)	33.1 (16.4)	29.4 (24.4)
Moyen	59.9 (35.4)	49.6 (14.7)	42.9 (14.9)
Élevé	80.2 (31.2)	74.6 (13.8)	56.5 (15.8)
Total	**58.5 (100)**	**51.4 (44.9)**	**40.9 (55.1)**

Note : Pour la classification des niveaux d'études, voir note du graphique 2.5.

Source : Enquête socio-économique générale 2001.

25. Les résultats obtenus dans le tableau 2.1C.b, en annexe, montrent également qu'obtenir son diplôme en Belgique non seulement augmente, comme démontré ci-dessus, les chances d'obtenir un emploi, mais diminue aussi la probabilité d'être surqualifiés dans le poste occupé.

Une enquête réalisée auprès de 750 femmes primo-arrivantes (Krzeslo et Hamzaoui, 2006) a révélé une forte prévalence du chômage et de la surqualification chez les femmes immigrées. Seules 26 % d'entre elles occupaient un emploi, dans le secteur des services aux ménages pour la grande majorité.

Bien que les taux d'emploi des femmes immigrées soient très faibles, seules quelques mesures leur sont spécifiquement consacrées. L'une d'entre elles, prise récemment dans le cadre de la politique fédérale de l'emploi en 2004 et ciblée sur les femmes sans emploi – autochtones et nées à l'étranger –, a instauré la mise en place de chèques service. Elle donne la possibilité aux ménages d'acheter des « chèques » d'une valeur de 6.70 EUR, correspondant à une heure de services à domicile. Ces services sont fournis par l'intermédiaire de sociétés accréditées, qui perçoivent 21 EUR pour chaque chèque. Fin 2005, cette mesure avait permis de créer près de 30 000 emplois. Compte tenu de la nature du travail concerné, on s'attendrait à ce que les femmes immigrées soient surreprésentées parmi les participants au programme (voir ci-dessus). Or, cela ne semble pas le cas : une enquête (Peeters *et al.*, 2006) a montré que moins de 5 % des travailleurs domestiques employés dans le cadre de ce programme étaient des ressortissants de pays hors UE 15[26]. À Bruxelles, toutefois, les personnes issues de l'immigration représentaient plus de la moitié de l'ensemble des travailleurs domestiques employés au moyen du système de chèques service, ce qui tendrait à démontrer que la participation des femmes immigrées à ce programme peut être encore grandement améliorée, notamment dans les régions urbaines wallonnes et flamandes.

Les sociétés prestataires de services ont principalement recruté leur personnel à la suite de candidatures spontanées, puis en ayant recours aux bases de données et aux sites Internet des services de l'emploi. La sous-représentation des femmes immigrées et l'importance des candidatures spontanées donneraient à penser que les femmes immigrées étaient moins au courant de cette mesure, et qu'une action en leur faveur, par l'intermédiaire des agences d'intérim ou des ONG/associations travaillant avec les immigrés, pourrait stimuler leur participation. Cette démarche serait particulièrement importante, car plus de la moitié des femmes employées dans le cadre du système de chèques service considèrent cette expérience comme un tremplin vers l'emploi régulier. On ignore toutefois dans quelle mesure cette perception correspond à la réalité, en particulier pour les femmes immigrées.

Les résultats des nouveaux arrivants

La connotation de « convergence » du concept d'intégration porte à croire que les résultats des immigrés sur le marché du travail se rapprocheront de ceux des autochtones au fur et à mesure qu'ils acquerront un capital humain propre à leur pays d'accueil, comme la maîtrise de la langue et la connaissance du fonctionnement global du marché du travail. Dans les autres pays examinés, l'*accès rapide* à l'emploi joue un rôle essentiel pour favoriser cette convergence.

Pour l'heure, il n'existe pas en Belgique d'informations sur les répercussions à long terme d'un accès rapide au marché du travail. Toutefois, alors que la situation de la population immigrée dans son ensemble est relativement défavorable, les écarts des taux d'emploi entre les personnes résidant en Belgique depuis moins de cinq ans et les autochtones sont plus faibles qu'ailleurs. Parmi les pays figurant dans les

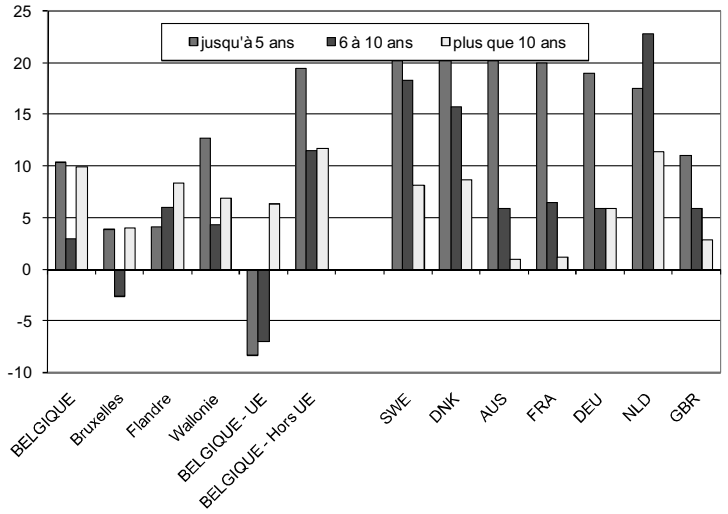
26. Il convient toutefois de faire preuve de circonspection à l'examen de ces chiffres, car seules 482 des 1 602 personnes contactées ont participé à cette enquête.

graphiques 2.6a et 2.6b, seul le Royaume-Uni – qui connaît depuis quelques années une immigration essentiellement professionnelle – affiche des résultats aussi positifs pour les nouveaux arrivants. Cette spécificité est particulièrement remarquable dans la mesure où la conjoncture globale du marché du travail n'est pas plus favorable en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE. Le revers de la médaille est que, contrairement à ce qu'on observe dans les autres pays, les taux d'emploi des immigrés qui sont arrivés en Belgique depuis plus longtemps ne sont guère plus élevés. En d'autres termes, il n'existe qu'une faible différence entre les résultats des nouveaux arrivants et ceux des résidents de longue durée, contrairement à ce que la convergence progressive pourrait laisser présager. Il convient toutefois de préciser que cette constatation ne repose pas sur des données longitudinales relatives à l'évolution des immigrés au fil des années, mais sur des données transversales concernant l'emploi des immigrés en fonction de la durée de leur séjour dans le pays d'accueil.

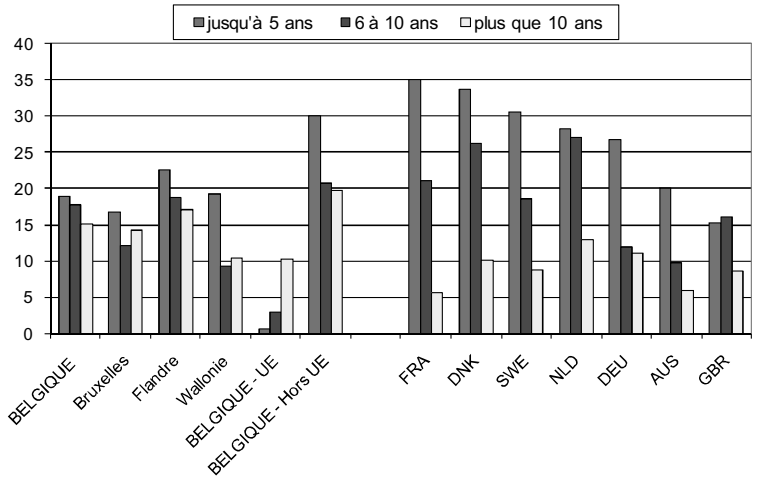
Graphique 2.6. Écarts entre les taux d'emploi des immigrés et des autochtones de 15 à 64 ans (taux des autochtones moins taux des immigrés), selon la durée de résidence

En points de pourcentage

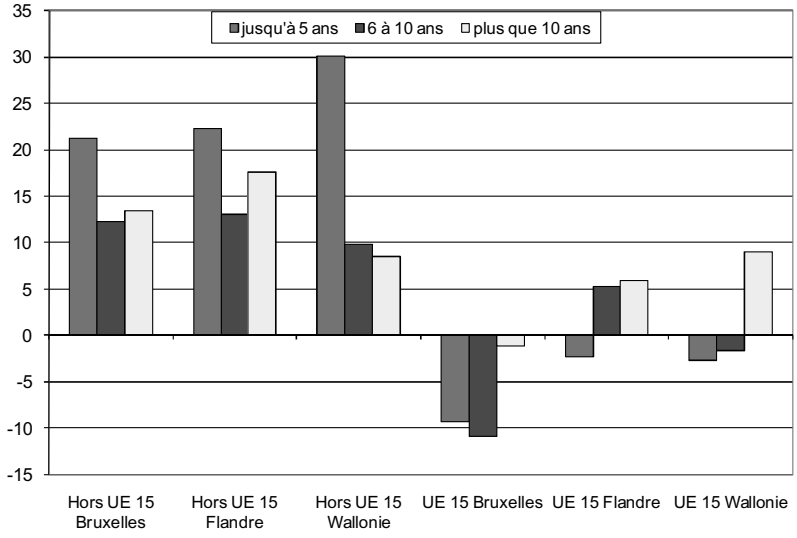
2.6a. Hommes (moyenne 2003-05)



2.6b. Femmes (moyenne 2003-05)



2.6c. Total, par région et pays d'origine (moyenne 2001-05)



Source et note : Voir tableau 2.1.

Les résultats plus encourageants des nouveaux arrivants semblent liés, du moins en partie, à une évolution positive de leurs qualifications, les primo-arrivants étant plus qualifiés que les immigrés établis. Au regard de la moyenne internationale, la situation de ces nouveaux arrivants demeure favorable même dans les analyses économétriques, c'est-à-dire lorsqu'on prend en compte ce facteur[27]. Parallèlement, la durée de séjour n'apporte que peu d'amélioration. En effet, toujours en prenant en compte les caractéristiques socio-économiques, la Suède et le Royaume-Uni sont les seuls pays à enregistrer des répercussions aussi faibles de la durée de séjour sur l'emploi.

Ces résultats transversaux peuvent être interprétés de deux manières différentes. Premièrement, cette situation pourrait refléter la faiblesse de l'amélioration progressive, ce qui tendrait à démontrer que le processus de convergence est beaucoup plus lent en Belgique qu'ailleurs. Deuxième explication possible, les nouveaux arrivants obtiendraient en fait de meilleurs résultats que les immigrés plus anciens. Si tel est le cas, les écarts importants qui existent aujourd'hui devraient se résorber au cours des prochaines années.

En l'absence de données longitudinales, il est difficile d'affirmer laquelle de ces deux explications est la bonne. Le fait qu'une analyse similaire à celle décrite plus haut, réalisée avec des données de l'Enquête de 1995 sur les forces de travail (qui, il est vrai, sont également transversales), a abouti à des résultats similaires, c'est-à-dire que la durée de séjour n'influe que faiblement sur la probabilité d'être occupé, tendrait à démontrer que le processus de convergence est effectivement relativement lent en Belgique. Des écarts de même amplitude entre les nouveaux arrivants et les immigrés de plus longue date existent ainsi depuis plus de dix ans.

Le graphique 2.6c. expose les résultats séparément par région et par groupes de pays d'origine, ce qui permet de se faire une idée plus précise de la situation. Les effets de cohorte semblent jouer un certain rôle dans le cas des migrants originaires de l'UE 15 ;

27. Là encore, ces résultats ont été obtenus au moyen de données transversales issues de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

en effet, les nouveaux arrivants affichent des taux d'emploi supérieurs (qui apparaissent dans le graphique en tant qu'écarts négatifs en termes d'emploi) à ceux des immigrés installés de longue date et des autochtones[28]. Concernant les immigrés originaires de pays hors UE 15, le rythme de convergence ressemble davantage à celui observé ailleurs, en particulier en Wallonie. Les écarts en termes d'emploi avec les autochtones diminuent fortement dès lors que la durée de séjour en Belgique excède cinq ans, même si le processus de convergence s'interrompt pratiquement au bout de six à dix ans de résidence. Une forte convergence semble ainsi se produire au cours des dix premières années de séjour des immigrés originaires de pays hors UE 15, et ne pas se poursuivre au-delà de cette période. Ces données contrastées sur les résultats par cohorte d'immigrés s'expliquent ainsi peut-être par le fait que les immigrés installés depuis longtemps, en particulier ceux originaires de l'UE 15, occupent des professions et travaillent dans des secteurs fortement touchés par le changement structurel. Des analyses supplémentaires seraient nécessaires pour vérifier si tel est effectivement le cas.

Ces faibles différences des taux d'emploi en fonction de la durée de séjour, notamment en Flandre, pourraient également s'expliquer par le fait que les politiques récentes – comme le programme d'accueil et les plans de diversité – sont peut-être plus efficaces pour promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants que celle des immigrés installés. Il est malheureusement trop tôt pour évaluer l'impact de ces nouvelles mesures, et les données qui permettraient d'établir une évaluation préliminaire sont peu nombreuses. Des informations relatives à des programmes récemment mis en œuvre en Flandre montrent que les individus ayant atteint la deuxième phase du programme d'accueil (c'est-à-dire les nouveaux arrivants) qui ont bénéficié d'un accompagnement personnalisé du VDAB (l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle) ont davantage de chances d'être occupés 12 mois après leur arrivée, que les migrants résidents qui ont bénéficié de ce même accompagnement[29]. Cette différence est peut-être le signe que l'intégration sur le marché du travail est plus facile pour les nouveaux arrivants que par le passé. Il est prévu de constituer une base de données qui établira une corrélation entre les données relatives aux nouveaux arrivants et les données sur les programmes, ce qui devrait permettre de se prononcer plus clairement sur cette question.

L'efficacité de la formation linguistique et les défis du bilinguisme

L'enseignement de la langue est un des domaines où la complexité de la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration et entre les acteurs de chaque échelon est la plus visible. C'est en Flandre, où les nouveaux arrivants bénéficient de cours d'initiation, que cet enseignement est le plus perfectionné. Parallèlement à ces cours d'initiation générale, comportant de 120 à 180 heures d'enseignement de base, le VDAB propose des cours dans lesquels l'apprentissage linguistique est lié à l'expérience professionnelle. Ces cours s'adressent à la fois aux nouveaux arrivants qui ont terminé la première phase de leur programme d'intégration (c'est-à-dire ayant suivi un enseignement linguistique de base) et aux immigrés installés qui en éprouvent le besoin. Ils s'étalent sur 120 à 400 heures, en fonction des besoins de chaque individu. Une formation linguistique spéciale intitulée « Le néerlandais sur le lieu de travail » a été mise en place récemment. Elle s'adresse aux individus employés

28. Cela se vérifie également dans l'analyse économétrique se basant sur d'autres facteurs, voir le tableau 2.1C.a en annexe.

29. Il convient toutefois de noter qu'il s'agit de données descriptives non ajustées en fonction des différentes caractéristiques observables des immigrés récents et résidents.

dans de petites et moyennes entreprises, et pour lesquels une méconnaissance de la langue représente un obstacle à la communication. En Wallonie, la formation linguistique suit une approche plus pragmatique. Des formations diverses sont proposées, en fonction des besoins de chaque individu. Elles ne sont toutefois guère intensives, à l'exception de celles qui s'inscrivent dans le cadre de projets spécifiques très demandés. Malheureusement, il n'existe aucune donnée permettant d'évaluer l'efficacité de la formation linguistique en Belgique.

La barrière linguistique entre les communautés, un aspect particulier à la Belgique, constitue également un obstacle à la mobilité dans la recherche d'emploi, notamment le long des frontières linguistiques. Les immigrés semblent particulièrement pénalisés par cette barrière, et ce, pour deux raisons. Premièrement, ils maîtrisent généralement moins bien la deuxième langue nationale. Deuxièmement, ils sont surreprésentés en Wallonie, où les conditions sur le marché du travail sont beaucoup moins favorables qu'en Flandre. Le flamand n'étant pas parlé aussi largement que le français, ils ne sont guère incités à investir dans l'apprentissage du flamand. C'est particulièrement vrai pour les immigrés qui ne peuvent prévoir avec précision la durée de leur séjour en Belgique ou leur lieu de résidence sur le territoire.

Ces difficultés sont particulièrement marquées dans la région bilingue de Bruxelles, où la langue dominante change parfois d'une rue à l'autre[30]. Une connaissance du français et du néerlandais est souvent nécessaire, en particulier à l'heure actuelle, en raison des conditions relativement moroses du marché du travail de la RCB. Afin d'améliorer la situation, Bruxelles a mis en place un système de chèques langue destinés aux demandeurs d'emploi pour lesquels la méconnaissance d'une des trois langues nationales ou de l'anglais constitue le seul obstacle à l'emploi. Cette mesure doit être considérée dans le contexte de l'échange d'informations sur les offres d'emploi entre les trois services régionaux de l'emploi, mis en place en 2006.

Le chèque langue permet en outre aux demandeurs d'emploi titulaires d'une promesse d'embauche soumise à l'amélioration de leurs compétences linguistiques de bénéficier d'un maximum de 60 heures de cours particuliers de langue à orientation professionnelle. Il est également destiné aux personnes désirant s'établir en tant que travailleur indépendant. Plus de 70 % de ces cours portent sur l'enseignement du néerlandais, contre 20 % pour l'anglais. La durée exacte de la formation, ainsi que la langue cible, sont définies lors d'un entretien avec les services de l'emploi. Le bénéficiaire suit ensuite la formation auprès de fournisseurs agréés, auxquels l'ORBEM verse 38 EUR par heure de cours. Cette mesure a été lancée en mai 2002 et n'a cessé de se développer. Douze mois après avoir suivi la formation, 88 % des participants occupaient toujours un emploi. Les étrangers originaires de pays hors UE 15 sont relativement peu nombreux à bénéficier de cette mesure – à peine 18 sur les 413 participants en 2005 (soit un peu plus de 4 %) –, alors qu'ils représentent 15 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi à Bruxelles. Si on additionne l'ensemble des données relatives à la durée totale du programme, on s'aperçoit que le pourcentage des migrants originaires de pays hors UE 15 toujours en poste 12 mois après la fin de la formation ne diffère pas de manière significative de celui des Belges[31].

30. À Bruxelles, la majorité de la population appartient à la communauté francophone, mais on manque de chiffres exacts à ce sujet.

31. Là encore, ces résultats ne tiennent pas compte des différences de caractéristiques entre ces deux groupes.

En raison du succès croissant de cette mesure, un chèque spécial destiné aux jeunes, le chèque langue-jeunes a été créé, à l'intention des jeunes chômeurs de moins de 30 ans. L'objectif de ces cours est de les préparer aux entretiens d'embauche ou à des examens de langue. Contrairement au chèque langue classique, il n'est pas nécessaire d'être titulaire d'une promesse d'embauche pour en bénéficier.

L'impact de la naturalisation

Comme indiqué précédemment, les dispositions de la Belgique en matière d'accès à la citoyenneté sont parmi les plus libérales des pays de l'OCDE. Depuis le premier assouplissement de la loi sur la nationalité en 1984, la naturalisation est considérée comme un moyen de promouvoir l'intégration.

En Belgique, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le taux d'emploi des immigrés naturalisés est supérieur à celui des immigrés non naturalisés[32]. On ignore toutefois si ce phénomène est associé à l'auto-sélection positive parmi les immigrés naturalisés (due par exemple aux conditions de naturalisation concernant le nombre d'années de résidence, etc.) ou si la naturalisation favorise réellement l'intégration. Cependant, en Belgique, cet impact positif subsiste même lorsqu'on prend en compte un ensemble de facteurs socio-économiques observables tels que l'âge, le sexe, le statut matrimonial, l'éducation, la région et la durée du séjour en Belgique (tableau 2.1C.a en annexe). Il est particulièrement important chez les immigrés originaires de pays hors UE 15. Après inclusion des variables de contrôle, il est également significatif et prononcé pour les immigrés provenant de l'UE 15. Compte tenu de la relative facilité d'accès à la citoyenneté, ces résultats sans appel laisseraient penser que l'assouplissement progressif de la législation en matière de naturalisation a peut-être participé à l'amélioration des résultats des immigrés sur le marché du travail, notamment en limitant les discriminations (voir ci-dessous).

L'intégration des immigrés dans l'administration publique

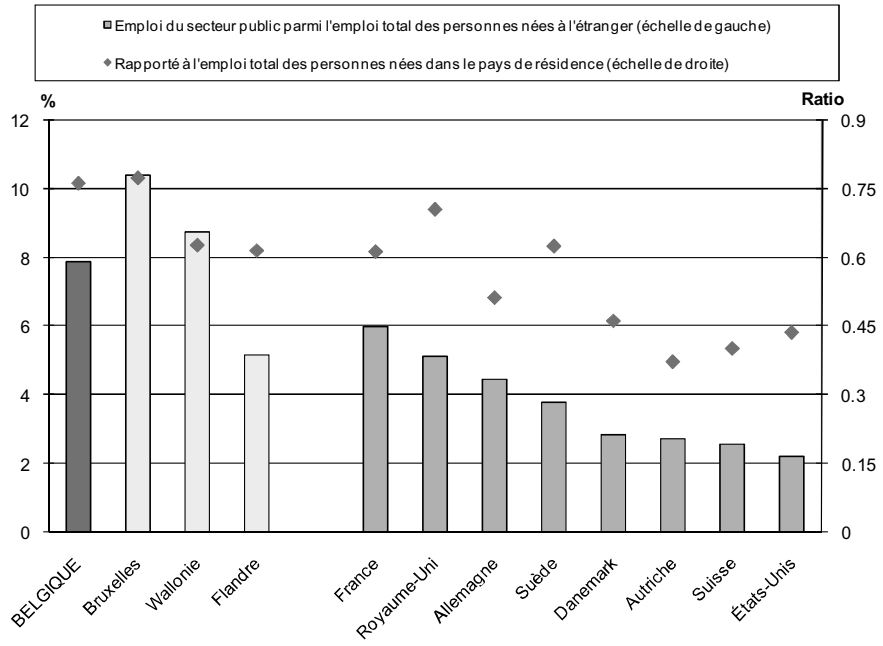
Des données harmonisées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail montrent que l'administration publique (organisations internationales non comprises) représente une part de l'emploi total plus importante en Belgique que dans la plupart des autres pays. Cette situation donne aux pouvoirs publics la possibilité de favoriser l'intégration des immigrés sur le marché du travail, car ils ont une influence plus directe sur leurs propres décisions d'embauche que sur celles du secteur privé. Le recrutement d'immigrés dans l'administration publique renforce leur visibilité dans la vie quotidienne et peut contribuer à améliorer la compréhension de leurs besoins par les institutions publiques. Par ailleurs, en employant des immigrés, l'administration montre la voie à suivre au secteur privé.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les immigrés sont sous-représentés dans l'administration publique. Les raisons en sont nombreuses et sont à chercher aussi bien du côté des obstacles juridiques (certains emplois ne peuvent être occupés que par les citoyens du pays d'accueil) que de celui des exigences particulières de l'administration publique en matière de qualifications. Il n'existe aucune statistique entièrement

32. Voir également Tielens (2005) qui démontre, au moyen de données longitudinales relatives à la région flamande, que les immigrés masculins naturalisés originaires de Turquie et du Maroc ont davantage de chances de trouver un emploi et risquent moins de connaître le chômage que leurs homologues non naturalisés. Toutefois, ces résultats descriptifs ne tiennent pas compte de facteurs tels que le niveau d'instruction. Cette caractéristique ne s'applique pas à la population féminine.

comparable au niveau international sur la proportion des immigrés et des autochtones dans le secteur public dans son ensemble, mais, d'après une approximation établie sur la base de l'Enquête communautaire des forces de travail, portant sur l'emploi dans l'administration publique, le niveau de sous-représentation est globalement plus faible en Belgique qu'ailleurs (graphique 2.7).

Graphique 2.7. Emploi dans l'administration publique dans quelques pays de l'OCDE, 2004-05



Note : Les données pour les États-Unis font référence à l'année 2005. L'administration publique correspond au code 75 de la NACE pour les pays européens et à la classification de l'industrie 13 du CPS pour les États-Unis.

Source : Pays européens : Enquête communautaire sur les forces de travail ; États-Unis : *Current population survey March supplement*.

La situation relativement satisfaisante de l'emploi des immigrés dans le secteur public en Belgique, par rapport aux autres pays de l'OCDE, semble liée en partie aux conditions plus souples de l'accès à la citoyenneté. En effet, un examen plus approfondi de l'emploi dans le secteur public, réalisé sur la base du recensement de 2001, révèle que les immigrés naturalisés sont presque aussi nombreux que les Belges de naissance dans le secteur public (tableau 2.5)[33]. Les ressortissants étrangers originaires de l'UE 15, qui ont plus facilement accès aux fonctions statutaires du service public, sont également plus nombreux dans le secteur public que les étrangers originaires de pays hors UE 15. Les étrangers nés en Belgique constituent la catégorie de la population la moins susceptible de travailler dans le secteur public. Il est toutefois difficile d'affirmer sur la seule base de ces données descriptives que les immigrés de la « deuxième génération » (en l'occurrence les étrangers nés en Belgique) rencontrent réellement des difficultés

33. Il convient de préciser que le secteur public est plus vaste que l'administration publique. Il comprend, par exemple, les écoles et les hôpitaux publics. Les chiffres du tableau 2.5 ne sont donc pas directement comparables à ceux du graphique 2.7.

pour accéder à l'emploi dans le secteur public, et que cette situation n'est pas liée à d'autres facteurs socio-démographiques.

La situation laisse davantage à désirer dans le service public fédéral, qui n'emploie que 0.5 % d'étrangers (Ceulemans *et al.,* 2004)[34]. La raison principale en est que les postes statutaires – qui représentent une grande proportion de l'emploi dans le service public fédéral – ne sont accessibles qu'aux ressortissants communautaires[35].

Tableau 2.5. Part du secteur public dans l'emploi total en Belgique, par nationalité, pays de naissance et statut professionnel, 2001

	Pays de naissance					
	Belgique		UE15		Hors UE15	
	Étrangers	Ressortissants	Étrangers	Ressortissants	Étrangers	Ressortissants
Fonctionnaires	4%	16%	10%	16%	4%	10%
Employés	4%	8%	5%	8%	5%	8%
Part totale de l'emploi du secteur public	8%	24%	16%	23%	9%	18%

Source : Enquête socio-économique générale 2001.

Priorité de la politique fédérale d'intégration depuis les années 80, la promotion de l'emploi dans le secteur public fait l'objet depuis peu d'efforts redoublés[36]. Un plan d'action en faveur de la diversité dans le service public fédéral a été instauré en 2005, qui cible notamment les individus issus de l'immigration. Une campagne d'information a été lancée en coopération avec 72 associations locales chargées de relayer les offres d'emploi du secteur public auprès de leurs membres. Une « journée porte ouverte » a par ailleurs été organisée pour permettre aux personnes issues de l'immigration de simuler une procédure de recrutement dans l'administration publique. La pratique du CV anonyme – déjà mise en place pour les postes statutaires – a été étendue aux postes contractuels. L'attention des membres des panels de recrutement a été attirée sur les problèmes particuliers auxquels sont confrontés les groupes défavorisés. Un projet visant à proposer des places d'apprentis aux jeunes issus de l'immigration, afin de faciliter leur première insertion professionnelle, doit par ailleurs être mis en œuvre à titre expérimental. L'établissement d'un registre des individus issus de l'immigration destiné à suivre l'évolution de leur part dans l'emploi total du service public fédéral est également à l'étude. Enfin, le service public fédéral belge Personnel et organisation s'est doté d'une section consacrée à la diversité, chargée de suivre et de coordonner les efforts en vue d'assurer la diversité dans l'emploi des différents secteurs du service public fédéral.

34. Seule la maîtrise du français ou du néerlandais est requise pour travailler dans le service public fédéral.

35. Pour une vue d'ensemble complète des dispositions et des obstacles en matière d'embauche dans le service public fédéral, voir Ceulemans *et al.* (2004).

36. Il y a aussi plusieurs mesures au niveau régional, notamment en Flandre, avec un objectif, à atteindre d'ici à 2015, de 4 % de personnes ayant des origines étrangères dans l'administration publique. Afin d'atteindre ce but, une base de données spéciale regroupant des immigrés (mais aussi des personnes handicapées) à la recherche d'un emploi, sera mise en place fin 2007. Elle sera accessible à tous les responsables des ressources humaines dans la fonction publique afin d'encourager le recrutement de ces groupes de personnes.

L'emploi non salarié

En dépit d'un certain recul enregistré ces dix dernières années, l'emploi non salarié est relativement courant en Belgique, que ce soit chez les autochtones ou chez les immigrés (tableau 2.6). Ces derniers sont d'ailleurs surreprésentés dans cette forme d'emploi. Des données émanant de plusieurs pays de l'OCDE (Clark et Drinkwater, 2000 ; Blume *et al.*, 2003) révèlent que le travail indépendant constitue un moyen d'échapper à la marginalisation sur le marché du travail.

Il existe des raisons de penser que c'est également le cas en Belgique[37]. Lorsqu'on examine les statistiques relatives aux anciens chômeurs, on s'aperçoit que les immigrés originaires de pays hors UE 15 sont plus nombreux à avoir opté pour le travail indépendant que les autochtones ou les migrants de l'UE 15[38]. En outre, lorsqu'on prend en compte l'âge, le sexe et l'éducation, les immigrés originaires de pays hors UE 15 apparaissent surreprésentés dans les micro-entreprises (c'est-à-dire parmi les individus qui ne bénéficient plus du statut d'employé).

Tableau 2.6. Emploi indépendant des immigrés et des autochtones dans plusieurs pays de l'OCDE, 1995 et 2005

	Belgique	Allemagne	Danemark	France	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni
	Moyenne 2004-05 (en pourcentage de l'emploi total)						
Total des personnes nées à l'étranger	**14.9**	9.4	7.7	10.9	10.2	11.0	14.5
Immigrés originaires de pays hors UE 15	**15.1**	9.4	6.5	10.2	9.1	11.3	14.7
Autochtones	**12.6**	10.8	7.7	9.5	11.3	9.3	12.0
	Moyenne 1994-95 (en pourcentage de l'emploi total)						
Total des personnes nées à l'étranger	**19.6**	7.3	12.2	12.3	9.8	11.6	16.3
Immigrés originaires de pays hors UE 15	**19.4**	..	12.1	13.0	8.7	..	16.6
Autochtones	**17.3**	8.2	9.4	13.7	12.3	10.9	12.7

Note : Les données pour l'Allemagne font référence à 1992 et non à la moyenne 1994-95.

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

De l'avis général, l'accès au travail indépendant est relativement restrictif en Belgique (pour un aperçu global, voir Fonds de participation, 2006). Le niveau de l'emploi non salarié, chez les immigrés comme chez les autochtones, n'en est pas moins plus élevé en Belgique que dans les autres pays européens de l'OCDE auxquels il a été comparé.

Toutes personnes qui désirent créer leur entreprise, qu'elles soient nées en Belgique ou à l'étranger, doivent obligatoirement s'enregistrer à la Banque-carrefour des entreprises. Pour ce faire, elles sont tenues de prouver leurs « connaissances de gestion

37. Manço et Manço (1995) ont réalisé une étude de cas sur les liens entre le travail indépendant et la marginalisation dans la communauté immigrée turque.

38. Les résultats des régressions sont disponibles sur demande.

de base » et leur « compétence professionnelle spécifique ». Des conditions particulières doivent être remplies pour être autorisé à exercer l'une des 34 professions réglementées : il faut satisfaire à des critères spécifiques, qui diffèrent selon la profession, et prouver qu'on possède la compétence professionnelle correspondante. Des restrictions sont applicables à plusieurs professions généralement prisées par les immigrés, notamment dans les secteurs de la construction (menuisier, plombier, etc.), des services automobiles (garagiste, négociant en véhicules d'occasion), de l'alimentation (cuisinier, boulanger, boucher) et des services à la personne (coiffeur, etc.). Ces restrictions risquent de favoriser l'emploi informel, mais on ignore dans quelle mesure. La preuve de la compétence professionnelle peut être apportée par la reconnaissance du diplôme correspondant. Cependant, seuls les diplômes reconnus officiellement sont acceptés, ce qui implique dans la plupart des cas une procédure de reconnaissance officielle des qualifications étrangères (voir ci-dessus).

Les ressortissants extracommunautaires doivent généralement être titulaires d'une « carte professionnelle » pour pouvoir exercer une activité indépendante. Afin de l'obtenir, ils doivent, entre autres exigences, soumettre un projet professionnel présentant un intérêt économique ou tout autre intérêt général. Les cartes professionnelles sont octroyées aux individus pouvant démontrer que leur activité sert les intérêts économiques de la Belgique. D'autres conditions sont parfois exigées en ce qui a trait à la durée de séjour des immigrés. Ainsi, une carte professionnelle de vendeur à domicile ne pourra être délivrée qu'à des immigrés résidant dans le pays depuis dix ans ou plus. Depuis 2003, de nombreuses catégories d'immigrés, dont la totalité des résidents possédant un titre de séjour permanent, sont dispensées de la nécessité de posséder une carte professionnelle. Cette mesure a considérablement facilité l'accès au travail indépendant.

S'il n'existe aucune mesure fédérale ou régionale spécifiquement ciblée sur l'emploi non salarié des immigrés, plusieurs organismes, flamands et wallons, les aident à s'établir en tant que travailleurs indépendants. En Flandre, par exemple, l'organisation des PME propose une formation spéciale destinée aux immigrés qui souhaitent créer leur propre entreprise (encadré 2.4). Par ailleurs, la ville d'Anvers a mis en place un Bureau conseil auquel peuvent s'adresser les immigrés qui désirent se lancer dans une activité indépendante. Ce bureau met à leur disposition un encadrement et une aide financière.

Le Fonds de participation, une institution publique qui encourage l'entrepreneuriat en accordant des prêts pouvant aller jusqu'à 30 000 EUR, est la principale institution de micro-financement en Belgique. Les immigrés originaires de pays hors UE 15 sont largement surreprésentés à la fois parmi les demandeurs et les bénéficiaires de ces prêts. Cependant, le taux d'acceptation des demandes est légèrement plus faible chez cette catégorie d'immigrés que chez les autochtones ou les immigrés originaires de l'UE 15.

La promotion de l'entrepreneuriat est un objectif de la politique belge du marché du travail depuis quelques années. Les chômeurs souhaitant créer leur entreprise bénéficient d'un accompagnement intensif et de conseils professionnels subventionnés. Il n'existe malheureusement pas de chiffres sur la participation des immigrés à ces mesures, ni d'évaluation rigoureuse de leur efficacité.

2.2. L'intégration des enfants d'immigrés

L'intégration des enfants d'immigrés revêt une importance particulière car la Belgique compte environ 25 % des jeunes de 15 ans dont au moins un parent est né à l'étranger – l'un des pourcentages les plus élevés des pays européens de l'OCDE. La proportion des immigrés de la deuxième génération (c'est-à-dire les enfants nés en Belgique dont les deux parents sont nés à l'étranger) dans la population totale diffère considérablement en Flandre et en Wallonie. En Flandre, la deuxième génération représente 4 % des jeunes de 15 ans (soit ceux qui participent au Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves, PISA), contre 10 % en Wallonie[39].

Les enfants d'immigrés dans le système éducatif belge

La Belgique est l'un des pays qui affichent le pourcentage le plus élevé de nombre d'écoles par habitant. Bien que l'enseignement relève des Communautés linguistiques, les systèmes d'éducation sont globalement similaires. Sur un mode de « quasi-marché », les parents sont libres de choisir entre trois réseaux d'enseignement : les écoles d'État, les écoles provinciales et communales et les écoles libres subventionnées. Plus de 70 % des élèves de l'enseignement secondaire de la Communauté flamande et environ 60 % de ceux la Communauté française suivent un enseignement de la troisième catégorie, c'est-à-dire de type privé. Dans la Communauté flamande, les élèves de nationalité étrangère sont sous-représentés dans l'enseignement privé, alors que cela ne semble pas le cas en Wallonie. Si, en théorie, le choix d'un établissement scolaire est libre, les établissements ont un droit de regard sur les inscriptions (Hirtt, 2005).

La scolarité est obligatoire entre 6 et 18 ans[40]. L'inscription en maternelle est facultative à partir de 2 ans et demi. Il ressort des données disponibles que les enfants étrangers de 2 à 3 ans fréquentent moins le système éducatif non obligatoire. Par la suite, ce taux de fréquentation semble rattraper celui des jeunes Belges. L'enseignement primaire s'étale sur six années, soit de l'âge de 6 ans à celui de 12.

L'enseignement secondaire est organisé en trois cycles de deux années chacun. Au cours de la première année, la plupart des élèves suivent le même enseignement général. Toutefois, ceux qui sont sortis de l'école primaire avec des difficultés dans leur langue maternelle ou des lacunes en mathématiques (environ 15 % de l'ensemble des élèves de 12 ans) sont dirigés vers une filière professionnelle, intitulée « année B ». Les élèves qui réussissent cette première année B peuvent réintégrer l'année A. La majorité des élèves restent toutefois dans la filière professionnelle. Les élèves d'origine étrangère sont fortement surreprésentés dans l'année B. Les données disponibles relatives à la Communauté française montrent qu'en 2004-05 plus de 30 % des élèves inscrits dans cette filière étaient de nationalité étrangère, contre 8 % dans l'année A.

À partir du deuxième degré de l'enseignement secondaire (qui correspond généralement à l'âge de 14 ans), les élèves sont divisés en trois sections : l'enseignement général, qui prépare à l'enseignement supérieur, l'enseignement professionnel et la

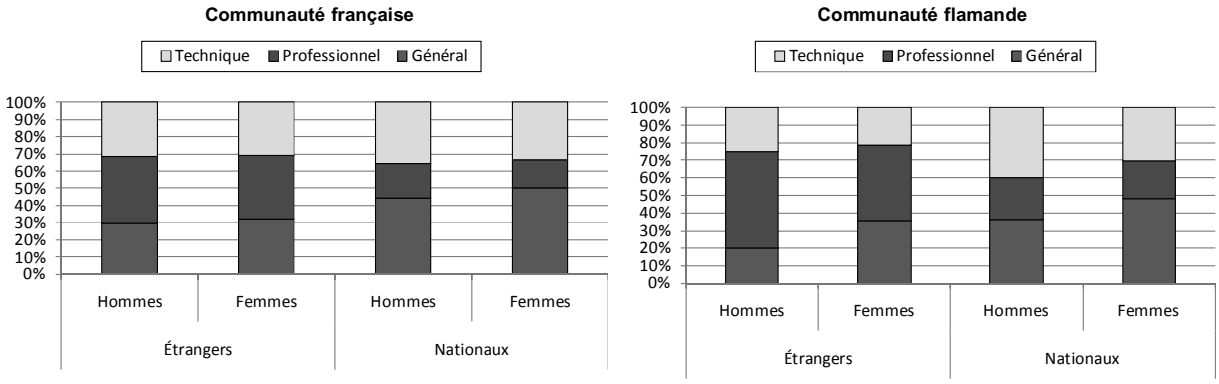
39. Il existe une proportion relativement élevée d'enfants dont un parent est autochtone et l'autre est né à l'étranger.

40. En Flandre, on étudie actuellement la possibilité d'abaisser l'âge de la scolarité obligatoire de 6 à 5 ans (c'est-à-dire de rendre obligatoire la dernière année de maternelle).

filière technique[41]. Comme le montre le graphique 2.8, les élèves de nationalité étrangère sont largement surreprésentés dans la filière professionnelle.

La surreprésentation importante des étrangers dans l'enseignement professionnel est inquiétante car cette filière est considérée comme une voie de garage et semble moins prisée par les employeurs (OCDE, 2007b). Les filières technique et professionnelle sont mal intégrées au secteur de la production et s'apparentent souvent davantage à des filières de relégation qu'à une orientation relevant d'un choix délibéré – comme en témoigne le fait que les élèves en difficulté (année B) sont directement dirigés vers la filière professionnelle dès le début de l'enseignement secondaire.

Graphique 2.8. Répartition des élèves en dernière année de l'enseignement secondaire par sexe, nationalité et filière



Source : Ministère flamand de l'Enseignement et de la Formation ; Gouvernement de la Communauté française de Belgique.

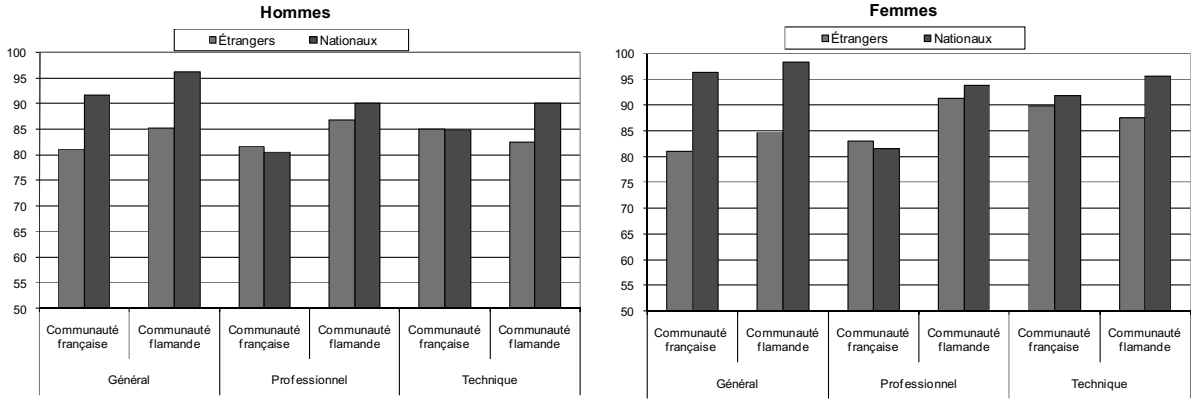
Des initiatives récentes ont été prises dans le but de promouvoir la filière professionnelle, en particulier dans la Communauté française. Dans le cadre du Contrat pour l'école, des centres dédiés aux technologies avancées ont été créés dans certains établissements scolaires afin de mieux préparer les élèves à la réalité des entreprises. Des formations pratiques en fin d'enseignement secondaire ont par ailleurs été mises en place. Parmi les autres mesures figurent l'amélioration de la formation des enseignants et le renforcement de l'implication des entreprises.

Tout élève qui termine avec succès ses six années d'enseignement général, technique (ou artistique), ou ses sept années de filière professionnelle, se voit remettre un certificat. Les jeunes Belges enregistrent généralement des taux de réussite beaucoup plus élevés que les jeunes étrangers, sauf dans la filière professionnelle de la Communauté française (graphique 2.9). De manière générale, les élèves étrangers obtiennent de meilleurs résultats scolaires dans la Communauté française, mais uniquement par rapport aux Belges de naissance ; les niveaux absolus de réussite sont pour leur part les mêmes dans les deux régions. L'enseignement général fait figure d'exception : les écarts entre ces deux catégories d'élèves sont importants dans les deux Communautés linguistiques, et les taux de réussite sont plus faibles dans la Communauté française.

41. Il existe également une filière artistique, mais son importance est négligeable.

Le tableau 2.7, qui montre le niveau scolaire de la deuxième génération comparé aux enfants des autochtones sur la base des données de l'Enquête sur les forces de travail en relation avec le Registre national, permet de jeter un regard différent sur le niveau scolaire des enfants d'immigrés nés en Belgique. Les chiffres confirment que, dans toutes les régions et pour les deux sexes, les enfants d'immigrés ont un niveau scolaire inférieur à celui des enfants d'autochtones. Les écarts sont plus faibles en Wallonie, et pour les enfants autochtones dont les parents sont originaires de pays de l'UE 15.

Graphique 2.9. Taux de réussite en dernière année de l'enseignement secondaire dans les Communautés française et flamande, par sexe, nationalité et filière, aux alentours de 2005



Source : Ministère flamand de l'Enseignement et de la Formation ; Gouvernement de la Communauté française de Belgique.

Tableau 2.7. Niveau d'instruction des enfants d'autochtones et de la deuxième génération, âgés de 20-29 ans et non scolarisés, moyenne 2003-05

	Hommes			Femmes			Total		
	Faible	Intermédiaire	Supérieur	Faible	Intermédiaire	Supérieur	Faible	Intermédiaire	Supérieur
Belgique									
Autochtones, parents nés dans le pays	19	50	31	12	42	46	16	46	38
Autochtones, parents nés à l'étranger	38	51	11	32	50	18	35	51	15
Autochtones, parents nés à l'étranger dans l'EU-15	27	54	19	23	48	29	52	51	24
Autochtones, parents nés à l'étranger hors de l'EU-15	34	50	16	27	49	24	30	49	20
Bruxelles									
Autochtones, parents nés dans le pays	15	35	51	14	26	60	14	31	55
Autochtones, parents nés à l'étranger	37	51	12	32	49	18	35	50	15
Flandre									
Autochtones, parents nés dans le pays	17	52	31	10	44	46	14	48	38
Autochtones, parents nés à l'étranger	42	49	-	41	48	11	42	48	10
Wallonie									
Autochtones, parents nés dans le pays	25	48	27	16	42	43	21	45	35
Autochtones, parents nés à l'étranger	35	54	12	23	52	25	29	53	18

Note : Les estimations grisées indiquent que le nombre de personnes représentées dans l'échantillon est inférieur à 4 500. « - » signifie que le nombre est inférieur à 2 500. Puisque plusieurs des chiffres, par région et par niveau d'instruction, pour la deuxième génération sont établis à partir de petits échantillons, ils doivent être interprétés avec prudence. Les parents nés à l'étranger ayant la nationalité belge à la naissance sont exclus.

Source : Calculs du Secrétariat sur la base de données fournie par l'Institut national de statistique (données de l'Enquête sur la force de travail reliées avec le Registre national).

En Flandre, les autorités disposent depuis peu d'une base de données volumineuse – la base SONAR – qui permet d'identifier les individus issus de l'immigration nés en Belgique[42]. Une analyse de ces données (Duquet *et al.*, 2006) montre que les taux d'abandon scolaire de la deuxième génération sont près de deux fois supérieurs à ceux des Belges de naissance. Les différences de milieu socio-économique (évalué d'après la situation professionnelle et le niveau d'instruction du père) n'expliquent qu'environ 40 % de cet écart.

Une enquête approfondie est actuellement menée auprès des enfants issus de l'immigration dans la Communauté française, afin de mettre en évidence leur répartition dans le système scolaire et d'évaluer leur maîtrise de la langue.

Comparaison internationale des résultats scolaires des immigrés de la deuxième génération

Les résultats de l'enquête PISA de l'OCDE montrent que la Belgique est le seul pays à afficher des écarts aussi importants entre les résultats scolaires des enfants d'immigrés et ceux des élèves autochtones (tableau 2.8). La situation semble particulièrement inquiétante dans la Communauté flamande, où ces écarts sont deux fois supérieurs à ceux de la Communauté française[43], qui sont déjà relativement élevés.

La médiocrité des résultats scolaires des enfants d'immigrés trouve peut-être son origine, comme indiqué précédemment, dans le faible niveau d'instruction de leurs parents. Des données empiriques émanant de nombreux pays laissent penser qu'il existe une transmission intergénérationnelle du capital humain (OCDE, 2006b et 2007b). S'il est dans le pouvoir des systèmes scolaires de contrebalancer cette tendance, leur influence semble plus faible en Belgique que dans les autres pays. Les répercussions des origines sociales des parents sur les résultats des enfants sont généralement plus prononcées en Belgique – en particulier dans la Communauté flamande – que dans les autres pays (de Meyer *et al.*, 2005). L'égalité des chances dans le système éducatif semble par conséquent une réalité plus improbable qu'ailleurs. Ce phénomène est non dénué d'intérêt, du fait que l'orientation des élèves en fonction de leur niveau intervient assez tardivement en Belgique. Même si, comme indiqué précédemment, les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans les filières professionnelles, les écarts de résultats subsistent même lorsqu'on prend en compte le type d'établissement scolaire fréquenté, comme le montre une comparaison approfondie réalisée récemment à partir des résultats des tests PISA pour les Communautés française et flamande (Jacobs *et al.*, 2007).

Le fait que les écarts demeurent plus importants que dans tous les autres pays, à l'exception de l'Allemagne, lorsqu'on prend en compte le désavantage socio-économique des enfants d'immigrés est particulièrement préoccupant. Les enfants d'immigrés sont par conséquent pénalisés, même lorsqu'on les compare à des Belges de naissance eux aussi issus d'un milieu défavorisé. Cette situation militerait en faveur d'une intervention des pouvoirs publics. Comme nous le verrons plus bas, des mesures ont d'ailleurs été mises en place dans les deux Communautés linguistiques.

42. Voir plus bas pour une définition des individus issus de l'immigration nés en Belgique.

43. Il convient cependant de préciser que les résultats globaux des enfants d'autochtones sont largement supérieurs dans la Communauté flamande. En termes absolus, toutefois, les élèves de la deuxième génération de la Communauté française obtiennent généralement des scores plus élevés dans les différentes disciplines évaluées par l'enquête PISA, même si ces différences ne sont pour la plupart pas significatives.

Tableau 2.8. Résultats de l'Enquête PISA 2003 pour les enfants d'immigrés

Points de différence par rapport aux enfants d'autochtones

	Mathématiques				Compréhension de l'écrit			
	Non ajustés		Ajustés		Non ajustés		Ajustés	
	2e génération	Élèves immigrés	2e génération	Élèves immigrés	2e génération	Élèves immigrés	2e génération	Élèves immigrés
Australie	(5)	(2)	(-4)	(1)	(4)	12	(5)	11
Canada	(-6)	(7)	-8	10	10	19	12	22
États-Unis	22	36	(-1)	(10)	22	50	(-1)	23
Nlle-Zélande	32	(5)	16	9	22	25	(5)	29
Suède	34	92	15	66	20	89	(0)	63
France	48	72	14	40	48	79	(12)	45
Autriche	56	63	26	40	73	77	31	46
Pays-Bas	59	79	26	54	50	61	22	40
Suisse	59	89	36	60	53	93	32	64
Danemark	70	65	36	40	57	42	(26)	19
Belgique	**92**	**109**	**47**	**73**	**84**	**117**	**40**	**81**
- Com. flamande	***122***	***95***	***73***	***66***	***103***	***93***	***58***	***65***
- Com. française	***56***	***94***	***15***	***56***	***55***	***109***	***13***	***69***
Allemagne	93	71	45	22	96	86	48	37

Note : Ces chiffres représentent les écarts de scores obtenus dans l'évaluation des compétences en mathématiques et en compréhension de l'écrit réalisée par l'enquête PISA 2003, entre les autochtones d'un côté, et les immigrés et les élèves de la deuxième génération de l'autre. Les « immigrés » sont les élèves qui sont nés à l'étranger de parents étrangers. Les élèves de la « deuxième génération » sont nés en Belgique de parents nés à l'étranger. « Non ajustés » désigne les points de différence dans les scores bruts, « ajustés » fait référence aux différences après prise en compte du milieu socio-économique des élèves. Le contexte socio-économique est déterminé par les variables suivantes : l'Indice socio-économique international de statut professionnel (ISEI), le niveau d'instruction le plus élevé des parents de l'élève, l'indice de richesse familiale, l'indice des ressources éducatives du foyer et ses biens liés à la « culture classique ». Pour chaque test, le score moyen des pays de l'OCDE s'établissait à 500 points, avec un écart type de 100 points.

Source : *Base de données PISA de l'OCDE*.

Une autre analyse des facteurs qui influent sur les résultats des tests PISA montre que l'âge de l'élève au moment de l'immigration a des répercussions importantes (OCDE, 2006b). Les enfants immigrés qui arrivent en Belgique à un âge plus avancé obtiennent de moins bons résultats, et ce constat vaut particulièrement dans la Communauté flamande, où les répercussions de l'âge sont en effet plus importantes que dans tout autre pays de l'OCDE (à l'exception du Danemark). Cette situation plaide pour l'accélération des procédures de regroupement familial.

La langue parlée à la maison influe également beaucoup plus fortement sur les résultats des élèves en Belgique que dans les autres pays. Là encore, les répercussions sont plus marquées dans la Communauté flamande, où le coefficient est près de trois fois supérieur à la moyenne de l'OCDE[44]. On pourrait avancer plusieurs hypothèses pour expliquer cet écart. Premièrement, on pourrait supposer que les élèves passent moins de temps à l'école en Belgique que dans les autres pays. Cela ne semble toutefois pas le cas, le nombre d'heures de cours en Belgique étant supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2006b).

44. Il convient toutefois de noter que ces chiffres s'expliquent peut-être par le fait qu'une partie des immigrés de la deuxième génération ont des parents originaires des Pays-Bas.

Deuxièmement, le contact des enfants d'immigrés avec la langue du pays d'accueil intervient peut-être plus tardivement qu'ailleurs. En effet, comme indiqué plus haut, les enfants d'immigrés fréquentent plus rarement l'école maternelle à un âge précoce que les enfants d'autochtones. Même si les enfants d'immigrés âgés de 4 ans et plus sont relativement nombreux à fréquenter l'école maternelle par rapport à ceux d'autres pays, leurs résultats scolaires tendent à démontrer que des politiques intervenant bien avant leur entrée en école primaire pourraient être plus efficaces pour contrebalancer leur handicap, particulièrement en matière linguistique et de contexte socio-économique. En France, des données (Caille, 2001) ont prouvé qu'une scolarité élémentaire réussie dépendait largement d'une inscription à l'école maternelle dès l'âge de 2 ans. De même, aux États-Unis, des données récentes (Ludwig et Miller, 2007) indiquent que des politiques préventives, portant notamment sur l'organisation d'une formation préscolaire pour les enfants issus d'un milieu défavorisé, ont des effets positifs sur les résultats scolaires. Toutefois, comme nous le verrons plus bas, les politiques en vigueur n'accordent pas la priorité au rôle crucial de l'enseignement de la petite enfance.

Troisièmement, l'influence de la langue parlée à la maison pourrait également s'expliquer par l'éventuelle médiocrité de l'enseignement linguistique scolaire. Enfin, la pratique, à l'école, de la langue du pays d'accueil en dehors des heures officielles d'enseignement pourrait être plus limitée en Belgique qu'ailleurs, compte tenu de la ségrégation scolaire relativement importante que subissent les enfants d'immigrés.

Les politiques destinées à améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés

Ces deux derniers points – l'apprentissage de la langue à l'école et la lutte contre la ségrégation scolaire – sont au cœur des mesures prises récemment par les pouvoirs publics. Deux catégories principales de mesures sont généralement adoptées pour améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés. La première concerne la mise en place de classes d'adaptation ou d'accueil pour les enfants primo-arrivants (encadré 2.6).

La deuxième catégorie a trait à l'égalité des chances à l'école et, par conséquent, à la lutte contre la ségrégation scolaire. Suite à la mise en place de projets pilotes après 1989, la Communauté française a adopté en 1998 un décret portant sur l'application d'un système de financement avantageant les établissements scolaires qui accueillent des élèves issus de milieux défavorisés. Cette initiative a fait naître des débats importants qui remettaient en cause ces mesures ciblées (de manière indirecte) qui entraient en conflit avec le concept traditionnel d'égalité auquel adhère théoriquement la Communauté française. Selon ce décret, les écoles qui accueillent davantage d'élèves issus de régions défavorisées sont dites « en discrimination positive » (D+). Un indicateur socio-économique du lieu d'habitation est calculé pour chaque élève, tenant compte du salaire moyen par habitant, du taux de chômage, du niveau de diplôme de la population et d'autres caractéristiques. Un indicateur moyen est calculé sur la base des coefficients individuels de chaque élève. Les écoles qui enregistrent une moyenne inférieure peuvent bénéficier de financements supplémentaires à condition d'avoir rédigé un plan d'action approuvé qui précise de quelle manière ces fonds seront investis. Pour 2006-07, plus de 8.2 millions EUR de financements complémentaires ont été alloués aux établissements d'enseignement secondaire classés D+, et la plupart ont été affectés au recrutement d'enseignants supplémentaires et de médiateurs sociaux. Ces établissements bénéficiaires accueillent environ 13 % de l'ensemble des élèves.

Encadré 2.6. Les classes d'adaptation

Les Communautés flamande et française ont mis en place des classes d'accueil spéciales à l'intention des élèves arrivés en Belgique depuis moins d'un an.

Dès 1991, la Communauté flamande a doté ses établissements d'enseignement primaire et secondaire de classes d'accueil destinées aux enfants de langue maternelle étrangère. Ces élèves assistent à des cours spéciaux au cours d'une « période d'accueil » dont la durée équivaut à celle d'une année scolaire. Pendant ces cours, ils acquièrent les compétences linguistiques nécessaires et reçoivent des informations sur le système d'éducation flamand en vue de leur intégration dans des classes ordinaires. L'établissement peut proposer aux élèves qui n'ont pas suivi de classe d'accueil pendant une année entière ou qui ne maîtrisent pas suffisamment le néerlandais de rester dans la classe d'accueil pour une deuxième année scolaire (entière ou partielle). Après avoir suivi la classe d'accueil, les élèves du secondaire peuvent bénéficier d'un enseignement par petit groupe pendant un an. Le budget annuel alloué à ces activités s'élève à environ 5 millions EUR. Les établissements qui proposent des classes d'accueil perçoivent des ressources leur permettant d'embaucher des enseignants supplémentaires. Ils doivent pour cela remplir un certain nombre de conditions, au nombre desquelles figurent l'élaboration de programmes de travail individuels destinés à suivre les progrès des nouveaux arrivants non néerlandophones, tant sur le plan de l'apprentissage que sur celui de l'intégration sociale, et la mise en place d'un programme de formation (enseignement linguistique et cours portant sur les façons d'appréhender les différences sociales et culturelles) auquel le personnel de l'établissement peut participer.

Tous les établissements secondaires qui accueillent 25 étrangers non néerlandophones ont le droit de mettre en place des classes d'accueil. Les établissements peuvent également se regrouper pour organiser ces classes en commun. En 2005, 133 établissements d'enseignement primaire et 38 établissements d'enseignement secondaire organisaient des classes d'accueil (ce qui représentait respectivement 1 450 et 1 750 élèves).

Dans les écoles maternelles et primaires, la priorité est accordée à l'amélioration des compétences linguistiques mais également à l'intégration sociale avec les autres élèves. Dans l'enseignement secondaire, les nouveaux arrivants non néerlandophones sont regroupés dans des classes d'accueil à part. L'accent est mis fortement, et presque exclusivement, sur l'apprentissage du néerlandais. Seule une infime fraction de l'enseignement est consacrée aux autres disciplines.

Depuis 2001, la Communauté française propose des classes spécifiques (appelées classes passerelles) destinées à faciliter l'intégration des primo-arrivants. L'accès à ces classes est limité aux enfants inscrits dans un établissement d'enseignement primaire ou secondaire, arrivés en Belgique depuis moins d'un an, âgés de 2 ans et demi au moins et de moins de 18 ans, qui se sont vu reconnaître la qualité de réfugié ou dont l'un de parents s'est vu reconnaître la qualité de réfugié, ou qui sont ressortissants d'un pays en voie de développement. La durée de fréquentation de la classe varie largement en fonction des besoins, et peut aller de quelques semaines à six mois, voire un an dans des cas exceptionnels. En 2006, 43 établissements scolaires (dont 24 à Bruxelles) étaient autorisés à ouvrir une ou plusieurs classes passerelles. Le budget global alloué à ces établissements (environ 2.3 millions EUR en 2006, soit une augmentation de plus de 20 % par rapport à 2005) correspond à l'embauche de 35 enseignants supplémentaires de l'enseignement secondaire et de 30 enseignants du primaire. Les établissements scolaires habilités bénéficient de ressources pédagogiques supplémentaires afin d'intégrer les nouveaux arrivants. Les classes étant généralement organisées dans les établissements situés proches des centres d'accueil, de nombreux enfants qui remplissent les critères requis ne peuvent y avoir accès. Dans ce cas, ils comptent alors pour 1.5 élèves dans le calcul du financement de l'enseignement dans les classes/écoles (ordinaires) qu'ils fréquentent.

Pour sa part, le gouvernement flamand a approuvé en 2002 un décret pour l'égalité des chances en matière d'enseignement, qui prévoit un ensemble de mesures ciblées sur les enfants issus de milieux défavorisés. Les groupes cibles incluent les enfants ne possédant pas de titre de séjour permanent, ceux dont la mère n'est pas titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire, et ceux issus de familles bénéficiaires des prestations sociales. Une attention particulière est accordée aux enfants dont la langue

parlée à la maison n'est pas le néerlandais et qui remplissent l'un des critères énumérés ci-dessus. Plusieurs mesures ont été prises afin de veiller à ce que les élèves de ces catégories bénéficient d'un accès équitable aux établissements scolaires considérés de « meilleure » qualité et d'éviter la ségrégation scolaire. En particulier, les écoles qui accueillent au moins 10 % d'élèves appartenant à ces groupes cibles peuvent bénéficier d'un financement pour des heures d'enseignement supplémentaires. Pour ce faire, elles doivent évaluer leurs élèves, leurs points forts et leurs faiblesses, et mettre en lumière les domaines susceptibles d'être améliorés.

Par ailleurs, les écoles n'ont plus le droit d'accepter d'élève après en avoir refusé un, et ce, afin d'améliorer la transparence des conditions d'admission. Cependant, les étrangers ou les familles d'origine étrangère ne semblent guère connaître leurs droits, ce qui limite l'efficacité de cette mesure. Depuis 2003, un observatoire composé des principaux acteurs concernés, notamment des établissements scolaires, des organisations travaillant avec les immigrés et des autorités locales, est chargé de suivre ses retombées.

Les résultats au regard du marché du travail

Dans la majorité des pays de l'OCDE, les résultats obtenus sur le marché du travail par la deuxième génération sont inférieurs à ceux des autres autochtones ; la Belgique ne fait pas exception à cette règle.

Les mauvais résultats des enfants d'immigrés ne sont pas un phénomène récent en Belgique. Des données descriptives du recensement de 1991 (Phalet et Swyngedouw 2003) montrent que les étrangers nés en Belgique âgés de 18 à 50 ans, en particulier ceux de nationalité turque et – dans une moindre mesure – marocaine, affichent une plus faible participation au marché du travail et des taux de chômage considérablement plus élevés que les Belges de naissance. Concernant les hommes, il existerait même des écarts entre les générations, les étrangers nés en Belgique affichant des résultats inférieurs à ceux des étrangers nés à l'étranger, mais ces écarts sont peut être dus au fait que ces groupes ont des pyramides des âges différentes. Chez les femmes, la tendance opposée domine : les étrangères nées en Belgique affichent des résultats nettement supérieurs dans tous les principaux groupes d'origine. Même si un écart considérable subsiste dans les taux de participation au marché du travail et d'emploi par rapport aux Belges de naissance, il est plus faible pour les femmes que pour les hommes.

Les mesures qui ciblent spécifiquement les enfants d'immigrés sont peu nombreuses. Au niveau fédéral, un pacte de solidarité entre les générations a été signé le 23 décembre 2005, dont les différents points visent à améliorer l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Les enfants d'immigrés peu qualifiés (OCDE, 2007a) constituent l'un des groupes cibles de ce pacte. Les mesures mises en place en leur faveur incluent une adaptation du plan Rosetta, qui prévoit un remboursement des cotisations de sécurité sociale des employeurs qui s'engagent à embaucher au moins 3 % de jeunes de moins de 26 ans, les enfants d'immigrés comptant double.

Le tableau 2.9 présente quelques informations de base sur l'intégration des enfants nés en Belgique de parents immigrés. Elles montrent que les taux d'emploi de la deuxième génération sont particulièrement faibles pour les enfants d'immigrés originaires de pays hors UE 15, pour les femmes et dans la région de Bruxelles. Les taux d'emploi de la deuxième génération augmentent plus avec le niveau scolaire que pour les enfants d'autochtones. En ce qui concerne les femmes, l'augmentation représente

plus du double, quoiqu'à un très faible niveau (de 31 à 78 %)[45]. Les femmes faiblement qualifiées de la deuxième génération semblent être un groupe particulièrement défavorisé en ce qui a trait à leur situation sur le marché du travail en Belgique.

Tableau 2.9. Taux d'emploi des enfants d'autochtones et de la deuxième génération, par pays d'origine, région, genre et niveau de qualification, personnes de 20-29 ans non scolarisées, moyenne 2003-05

	Niveau de qualification											
	Faible			Intermédiaire			Supérieur			*Total*		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	*Hommes*	*Femmes*	*Total*
Belgique												
Autochtones, parents nés dans le pays	73	50	64	84	74	80	88	89	89	*83*	*78*	*81*
Autochtones, parents nées à l'étranger	49	31	41	68	53	61	78	78	78	*62*	*51*	*57*
Autochtones, parents nés à l'étranger dans l'UE-15	66	46	57	83	63	74	85	81	82	*79*	*65*	*72*
Autochtones, parents nés à l'étranger hors de l'UE-15	48	30	40	66	52	59	79	83	81	*62*	*53*	*58*
Bruxelles												
Autochtones, parents nés dans le pays	69	51	60	73	65	70	85	86	85	*79*	*75*	*77*
Autochtones, parents nés à l'étranger	35	26	31	59	47	53	77	63	69	*52*	*43*	*48*
Flandre												
Autochtones, parents nés dans le pays	81	61	74	88	80	85	90	91	91	*87*	*83*	*85*
Autochtones, parents nés à l'étranger	64	35	49	77	64	70	-	90	81	*71*	*55*	*63*
Wallonie												
Autochtones, parents nés dans le pays	59	33	50	75	59	68	83	84	84	*73*	*66*	*70*
Autochtones, parents nés à l'étranger	51	-	45	72	51	62	85	85	85	*66*	*55*	*61*

Note : Les estimations grisées indiquent que le nombre de personnes représentées dans l'échantillon est inférieur à 4 500. « - » signifie que le nombre est inférieure à 2 500. Puisque plusieurs des chiffres, par région et par niveau d'instruction, pour la deuxième génération ne sont que marginalement supérieurs à 4 500, ils doivent être interprétés avec prudence. Les parents ayant la nationalité belge à la naissance sont exclus.

Source : Calculs du Secrétariat sur la base de données fournies par l'Institut national de statistique (données de l'Enquête sur la force de travail reliées avec le Registre national).

Les écarts dans les taux d'emploi des enfants d'immigrés par rapport aux enfants des autochtones sont aussi élevés si on effectue des comparaisons internationales, comme le montre le graphique 2.10. Les écarts sont comparables à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE uniquement en Wallonie. Toutefois, ces données doivent être considérées dans le contexte des très faibles niveaux d'emploi que connaissent les jeunes en Wallonie. Certaines indications donnent néanmoins à penser que ces données demeurent plus favorables en Wallonie, même après avoir pris en compte ce facteur, ainsi que d'autres (tableau 2.1D.b en annexe).

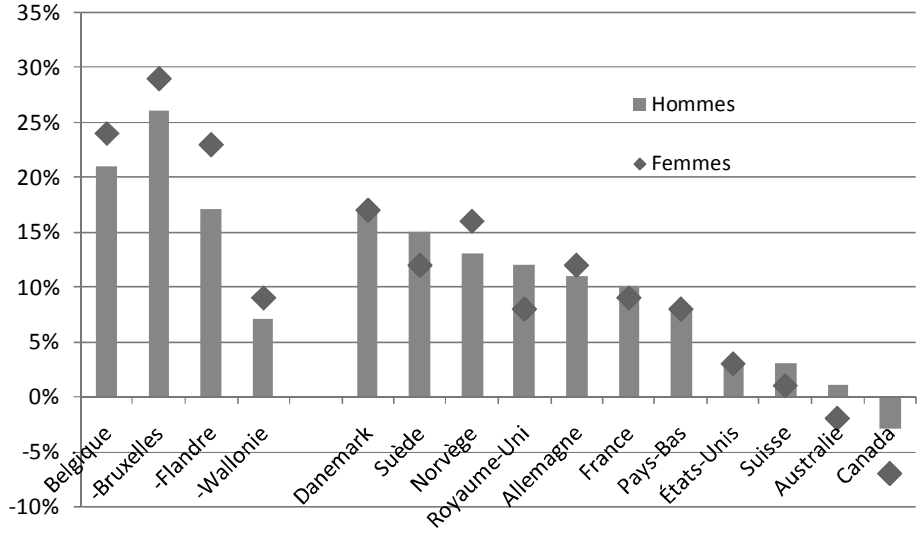
Une analyse empirique de la base de données flamande SONAR citée précédemment révèle des différences importantes et significatives entre les Belges de naissance et les enfants d'immigrés, non seulement pour ce qui est de la probabilité d'occuper un emploi, mais également de la durée de la recherche d'emploi (tableau 2.10)[46]. Dans les deux cas, le handicap de la deuxième génération est globalement de la même ampleur que celui lié au sexe. Des différences subsistent même lorsqu'on prend en compte la filière scolaire, la manière (subjective) dont l'élève se situe par rapport à ses condisciples en classe, la situation professionnelle du père, et le niveau d'instruction de la mère. L'interaction entre les antécédents migratoires et la scolarité révèle que, en général, la possession d'un diplôme supérieur n'a pas de répercussions différentes, que

45. Dans l'analyse empirique, après avoir contrôlé l'âge, la région et le statut matrimonial, c'est seulement chez les hommes qu'on observe un impact plus important par rapport aux enfants des autochtones (voir tableau 2.1D.b en annexe).

46. Les résultats des régressions basées sur la base SONAR, auxquels il est fait référence ci-après, sont disponibles sur demande.

le titulaire soit un jeune de la deuxième génération, un jeune immigrant ou un Belge de naissance. Exception remarquable : les immigrés de la deuxième génération qui ont suivi jusqu'au bout la filière technique de l'enseignement secondaire (TSO/KSO) semblent avoir davantage de chances de trouver un emploi.

Graphique 2.10. Écart entre les taux d'emploi des enfants d'immigrés nés dans le pays et des enfants d'autochtones, personnes de 20 à 29 ans non scolarisées, dernière année disponible



Note : Les données pour la France et la Belgique excluent les enfants nés dans le pays et dont les parents nés à l'étranger avaient la nationalité française/belge à la naissance. Pour l'Australie, le Danemark et les Pays-Bas, les enfants d'immigrés incluent ceux qui ont seulement un parent né à l'étranger. Des ajustements ont également été effectués pour la Suisse (OCDE, 2007a).

Source : Belgique : Enquête sur les forces de travail reliée avec les données du Registre national (données fournies par l'Institut national de statistique) ; Pays-Bas : Statistiques Pays-Bas ; Suisse : recensement (2000) ; Danemark, Norvège et Suède : registre de la population (2004) ; Allemagne : Microcensus (2005) ; Australie et Canada : recensement (2001) ; France : Enquête sur les forces de travail (2005) ; États-Unis : *Current Population Survey March 2005 supplement* ; Royaume-Uni : Enquête sur les forces de travail (troisième trimestre 2005).

Tableau 2.10. Estimation de la durée moyenne du chômage (en mois) des jeunes après la fin de leurs études en Flandre

	Durée moyenne	
	Hommes	**Femmes**
Enfants de parents belges	3.1	4.3
Deuxième génération	4.5	18.9
Immigrés	9.9	33.7

Note : Estimations de la durée du chômage calculées selon la méthode Kaplan-Meier d'après des données censurées. « Deuxième génération » inclut aussi les personnes ayant immigré avant l'âge de 5 ans. Étant donné la possibilité de réponses multiples, elle comprend également celles qui sont nées dans le pays et qui ont des grands-parents immigrés.

Source : Base de données SONAR.

Une analyse séparée de la situation des hommes et des femmes montre que les différences entre la deuxième génération et les Belges de naissance sont beaucoup plus importantes chez les femmes. Il est à cet égard intéressant de noter que le mariage a des répercussions négatives importantes et profondes sur la probabilité de réduire la durée du chômage des femmes d'origine marocaine, mais non pour celles d'origine turque.

Que ce soit avant ou après inclusion des variables de contrôle, les personnes nées en Belgique avec un antécédent migratoire (soit la deuxième génération) obtiennent de bien meilleurs résultats sur le marché du travail que les personnes qui ont immigré après l'âge de 6 ans (mais avant l'enseignement secondaire). Cela laisserait supposer que les premières années de scolarité ont une incidence importante sur l'intégration sur le marché du travail, même lorsque les élèves ont le même niveau d'instruction et proviennent du même environnement socio-économique. Ce phénomène est particulièrement remarquable dans le contexte des résultats de l'évaluation PISA mentionnés précédemment, qui font état d'une forte influence de l'âge au moment de l'immigration sur les résultats scolaires.

La langue parlée à la maison semble elle aussi avoir une influence majeure sur les résultats sur le marché du travail des enfants d'immigrés. Lorsqu'on prend en compte les effets de cohorte, le sexe, le niveau d'instruction, la manière dont l'élève se situe par rapport à ses condisciples et les caractéristiques liées aux origines sociales des parents, il n'y a pas de différence significative entre les enfants d'immigrés qui parlent néerlandais à la maison et les Belges de naissance. À l'opposé, on observe un effet considérable et significatif chez ceux qui ne parlent pas néerlandais à la maison, ce qui porterait à croire que la maîtrise de la langue a une incidence non négligeable sur l'emploi des enfants d'immigrés[47]. En effet, en Flandre, où le secteur des services est important, une maîtrise parfaite de la langue semble particulièrement appréciée par les employeurs. Des données sur la Norvège (Rosholm *et al.*, 2006) tendent à démontrer que les immigrés éprouvent davantage de difficultés à trouver un emploi qui exige des compétences spécifiques telles que la compréhension des codes sociaux et culturels, des règles non écrites et des règles de communication implicites, comme c'est le cas dans le secteur des services.

De l'avis général, les services généraux du marché du travail ne sont guère efficaces lorsqu'il s'agit d'intégrer la deuxième génération sur le marché du travail. Ce manque d'efficacité a suscité la mise en place de projets tels que le projet *Work-Up* (encadré 2.7). Il y a cependant peu de données empiriques pour vérifier si tel est réellement le cas. Des données descriptives issues de la base SONAR montrent que les jeunes issus de l'immigration ont autant de chances de trouver un emploi par l'intermédiaire du VDAB que les enfants d'autochtones. S'agissant des femmes de la deuxième génération, il semble même qu'elles trouvent plus fréquemment un emploi grâce au VDAB que les autres femmes autochtones[48]. Selon d'autres indications, les jeunes issus de l'immigration font davantage appel aux agences de travail temporaire pour trouver un emploi que les Belges de naissance.

47. Toutefois, le fait de parler néerlandais à la maison est peut-être lié à d'autres facteurs non observables qui influent sur l'intégration.

48. Depuis que de nombreux enfants d'immigrés de la deuxième génération ont aussi la nationalité belge dès la naissance, il existe littéralement des « personnes nées belges ». Néanmoins, pour éviter toute confusion, le terme « né belge » renvoie uniquement aux enfants nés dans le pays de parents autochtones.

Encadré 2.7. Mesures d'activation destinées aux personnes qui échappent aux services de l'emploi : le projet *Work-Up*

Afin de faciliter l'intégration sur le marché du travail des individus issus de l'immigration, la Flandre a constitué un réseau de consultants en activation chargés de mettre en relation les demandeurs d'emploi et les services ordinaires de l'emploi. À l'heure actuelle, huit consultants s'efforcent d'inciter les personnes issues de l'immigration à renouer avec l'emploi (en particulier les jeunes immigrés et ceux de la deuxième génération). La finalité principale de ce projet est de mettre les personnes qui se sont éloignées du marché du travail en contact avec les services ordinaires de l'emploi, avec lesquels des accords ont été conclus. L'objectif est de ramener chaque année 75 personnes vers les services ordinaires d'aide à la recherche d'emploi.

La mission des consultants en activation est double : en tant que « travailleurs de terrain », ils apportent une aide et une orientation individuelles aux personnes qui ont des antécédents migratoires et qui sont sorties du marché du travail ; par ailleurs, ils informent le VDAB des obstacles spécifiques que rencontrent les migrants et contribuent par conséquent à améliorer l'efficacité des services ordinaires de l'emploi.

Ce projet est financé par des fonds publics, mais mené dans le cadre du Forum des minorités ethniques et culturelles, qui est le Secrétariat (lui aussi financé par les pouvoirs publics) de neuf grandes associations travaillant avec les migrants. Ces associations agissent comme les partenaires des services publics de l'emploi et mènent des initiatives complémentaires (telles que la fourniture de conseils personnalisés ou l'organisation de sessions de groupe) que ceux-ci ne proposent pas nécessairement. Ces initiatives visent à stimuler la participation des migrants aux programmes ordinaires d'accompagnement et de formation et à faciliter ainsi leur entrée sur le marché du travail, ainsi qu'à prévenir toute rupture prématurée avec le programme d'accompagnement.

Le projet fait également participer les associations travaillant avec les migrants, par l'intermédiaire de la structure officielle du Secrétariat du Forum des minorités ethniques et culturelles, à l'élaboration de la politique d'intégration en leur permettant de faire entendre leur voix dans la Commission Diversité du Conseil économique et social de Flandre (SERV).

Effets des mesures relatives aux pratiques de travail

D'après les expériences des autres pays de l'OCDE examinés à ce jour, les mesures qui mettent les immigrés et leurs enfants adultes en contact avec des employeurs sont particulièrement efficaces car elles aident à remédier à l'asymétrie d'information. La Belgique ne fait probablement pas exception à la règle.

L'une des passerelles privilégiées pour passer de l'école à la vie active, qui fait le lien entre la formation, l'expérience professionnelle et l'évaluation par l'employeur, est le système d'apprentissage en alternance. D'après la récente étude de l'OCDE sur l'emploi des jeunes en Belgique (OCDE, 2007a), l'apprentissage peut, même si cette passerelle est rarement empruntée dans ce pays, constituer un moyen prometteur d'insérer plus facilement les jeunes sur le marché du travail, ce que confirme d'ailleurs l'analyse économétrique[49]. Dans l'étude de l'OCDE sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Allemagne (OCDE, 2007b), on voit que l'impact de l'apprentissage sur les chances de trouver un emploi est beaucoup plus fort pour la deuxième génération que pour les enfants d'autochtones présentant des caractéristiques comparables. En Belgique, suivre un apprentissage a à peu près les mêmes effets positifs sur les chances de trouver un emploi pour les enfants d'immigrés

49. Les résultats reposent sur une analyse de la base de données SONAR et sont disponibles sur demande.

que pour les enfants d'autochtones. Il semble que les stages effectués pendant les études secondaires donnent aussi ce résultat.

Les agences d'intérim constituent une autre passerelle d'accès au monde du travail. L'expérience suédoise (OCDE, 2007b) a montré que le fait de travailler par l'intermédiaire de ces agences peut constituer un tremplin vers un emploi plus stable, et que cet effet est beaucoup plus marqué pour les immigrés que pour les autochtones. De fait, l'analyse économétrique effectuée au moyen de données de la base SONAR pour les besoins de ce chapitre montre qu'en Flandre les enfants d'immigrés suivent plus souvent cette filière que les enfants d'autochtones. Pour environ un quart des enfants d'immigrés, le premier emploi a été un contrat négocié par une agence de travail temporaire. Ce pourcentage est légèrement supérieur à celui des enfants d'autochtones dans la même situation (20 %). Toutefois, rien ne prouve que cette forme d'emploi ait davantage augmenté les chances de trouver par la suite un emploi plus stable pour les enfants d'immigrés que pour les enfants d'autochtones. Les variables utilisées pour prendre en compte le travail en intérim permettent de constater que cette forme de travail amoindrit les chances d'accéder à un emploi plus stable, ce qui amène à penser qu'une certaine forme de sélection négative, passant inaperçue, s'opère parmi ceux qui acceptent de travailler dans ces conditions. L'interaction entre le contexte migratoire et le travail par l'intermédiaire d'agences d'intérim a un effet positif, comme on s'y attendait, mais il n'est pas significatif d'un point de vue statistique, ce qui suggère que l'impact de cette forme de travail est essentiellement le même pour tous, qu'on soit ou non issu de l'immigration.

Une autre série de régressions a été effectuée uniquement pour les personnes ayant obtenu un emploi par l'intermédiaire d'une agence d'intérim. Pour les hommes, les chances d'obtenir un emploi stable par la suite sont restées sensiblement plus faibles pour les individus issus de l'immigration que pour les autres. En revanche, l'effet « contexte migratoire » a disparu dans le cas des femmes. L'analyse prenant en considération la formation dispensée par le VDAB et les stages effectués au cours des études secondaires (mais pas pour les apprentis) amène à des conclusions similaires (à la fois pour les hommes et les femmes). Tout ceci semble indiquer que les mesures permettant aux jeunes d'acquérir une première expérience du marché du travail peuvent être particulièrement bénéfiques pour la deuxième génération.

Discriminations

En l'absence d'indicateur commun du capital humain, il est difficile d'évaluer l'incidence des discriminations sur le marché du travail. Même pour des personnes présentant les mêmes caractéristiques socio-démographiques, les écarts de probabilité d'emploi et de rémunération qui subsistent peuvent être dus à des caractéristiques immatérielles comme l'accès à des réseaux ou la connaissance tacite du fonctionnement du marché du travail. Les discriminations, qui demeurent une troisième possibilité, peuvent prendre deux formes : la première est une discrimination statistique, qui se produit en cas d'asymétrie d'information, c'est-à-dire quand l'employeur juge le candidat non pas sur la productivité marginale individuelle qu'il en attend, mais sur des idées toutes faites quant à la productivité *moyenne* du groupe auquel il appartient. La discrimination pure et simple, exercée de façon consciente en se fondant sur la race, etc. (seconde forme de discrimination) est peut-être moins courante.

À partir d'un vaste ensemble de données provenant de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS), Vertommen et Martens (2006) ont observé que, pour la plupart

des groupes définis par pays d'origine, les étrangers qui se sont fait naturaliser gagnent plus que ceux qui sont originaires des mêmes pays mais qui conservent leur nationalité. Toutefois, même les personnes naturalisées sont généralement moins rémunérées que les Belges de naissance. Pour autant, il ne semble guère établi que ce phénomène soit dû aux discriminations : l'écart de niveau de rémunération s'explique en effet pour l'essentiel par les différences socio-économiques observées. Après prise en compte de toute une série d'autres variables qui déterminent les salaires (secteur d'activité, situation sur le plan de l'emploi, âge, sexe, région et taille de l'entreprise), on constate que le fait d'être d'origine étrangère a une influence significative, quoique faible : cela n'explique que 1.5 % des écarts de salaires, contre plus de 9 % pour les différences de secteur d'emploi[50].

L'OIT a mené une série d'études sur les discriminations à partir d'un échantillon aléatoire de candidatures à des offres d'emploi présentées par des autochtones et par des immigrés présentant des caractéristiques comparables, et la Belgique figurait parmi les pays étudiés. Les tests de l'OIT sur les discriminations dans l'accès à l'emploi en Belgique (Arrijn *et al.*, 1998) ont montré que les discriminations constituent une barrière significative à l'emploi des immigrés et de leurs enfants dans ce pays. Bien que les résultats obtenus cadrent avec ceux observés dans d'autres pays soumis aux tests de l'OIT, l'impact des discriminations est manifestement un plus fort impact en Belgique. Apparemment, cela serait lié au fait que les résultats ont été publiés à un moment où les contextes tant politique qu'économique étaient favorables[51].

Cette étude date un peu, mais on ne dispose d'aucune autre donnée empirique aussi pertinente. L'existence de disparités importantes et persistantes, en matière d'emploi, entre les immigrés et les autochtones, même dans le cas des immigrés ayant été scolarisés en Belgique et après prise en compte d'autres caractéristiques socio-démographiques, pourrait être l'indice de discriminations[52]. Pour les immigrés originaires de pays hors UE 15, le handicap est du même ordre de grandeur que les disparités entre hommes et femmes. De fait, l'ordre hiérarchique des situations au regard du marché du travail qui apparaît clairement – Belges de naissance, immigrés originaires de l'UE 15 naturalisés, étrangers originaires de l'UE 15, immigrés originaires de pays hors UE 15 naturalisés et immigrés de nationalité étrangère extracommunautaire – indique que les discriminations jouent effectivement un rôle. On a pu observer l'impact positif de la naturalisation pour les immigrés originaires de pays hors UE 15. Cela amène à penser que, pour les personnes issues de cultures lointaines, accéder à la nationalité belge est probablement un moyen de moins souffrir de discriminations.

L'observation susmentionnée – selon laquelle, même après prise en compte des diplômes, des résultats scolaires et du contexte parental, il subsiste un écart significatif de probabilité d'emploi un an après avoir quitté l'école entre les jeunes issus de l'immigration et les Belges de naissance – est une autre preuve indirecte de discriminations potentielles. Pour autant que le contexte parental, notamment la profession du père, rende compte des réseaux de relations qu'on a pu tisser, tout porte à

50. Notons que cet ensemble de données ne contient pas d'informations sur les niveaux d'études atteints.

51. Depuis 1993, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a pour mandat explicite de lutter contre les discriminations. Par ailleurs, la conjoncture économique favorable aux alentours de 1998 a rendu le public et les employeurs plus réceptifs à cette problématique (Adam, 2006).

52. En effet, même les enfants d'immigrés nés en Belgique ont un emploi inférieur à celui des enfants d'autochtones ayant les mêmes caractéristiques socio-démographiques.

croire que les discriminations demeurent un obstacle important à l'emploi. Un autre indice allant dans ce sens vient de l'observation que les écarts demeurent significatifs dans la plupart des spécifications, même pour les jeunes issus de l'immigration qui ne parlent pas une langue étrangère à la maison[53].

Au vu de ces résultats, on peut concevoir que la situation défavorable des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail s'explique en partie par les discriminations existant sur ce marché. Il semble que la Belgique soit plus consciente de cette réalité que d'autres pays de l'OCDE, comme en témoigne le vaste ensemble de mesures et d'initiatives qu'elle a prises pour lutter contre ce phénomène. Toutefois, il ne semble guère établi que ces dispositions aient, jusqu'à présent, amélioré de manière significative les résultats de cette population sur le marché du travail, du moins pour les migrants présents depuis longtemps sur le territoire et pour leurs enfants.

La probabilité d'une prévalence persistante des discriminations à l'embauche ne doit pas amener à négliger d'autres explications possibles de la médiocre situation des immigrés et de leurs enfants, telles que l'importance moindre des réseaux de relations et l'incertitude qu'éprouvent les employeurs à l'égard des compétences de ces personnes. Dans la pratique, il est difficile de démêler ces différentes causes, les premières ayant pour effet d'exclure de certains emplois des personnes tout aussi compétentes que les autres mais issues de l'immigration, même en l'absence de discriminations patentes. La récente réorientation des politiques, qui ne se contentent plus de lutter contre les discriminations mais promeuvent également la diversité, atteste, semble-t-il, la prise de conscience de cette réalité.

53. C'est le cas de plus de 50 % des jeunes issus de l'immigration couverts par la base de données SONAR qui a été utilisée aux fins de la présente analyse.

Synthèse et recommandations

En Belgique, les performances des migrants sur le marché du travail ne sont guère favorables…

La première chose qui frappe, s'agissant de l'intégration des immigrés sur le marché du travail en Belgique, ce sont les fortes disparités en termes d'emploi entre les immigrés et les autochtones au regard des comparaisons internationales. De la même façon, le taux de chômage des immigrés est supérieur d'environ 10 points de pourcentage à celui des autochtones, écart nettement plus marqué que dans les autres pays de l'OCDE.

… même si la situation varie énormément d'une région et d'un groupe de migrants à l'autre.

La Belgique possède une longue tradition d'immigration, et la population immigrée y est assez hétérogène. Les résultats varient considérablement selon le groupe de migrants considéré : les immigrés originaires de l'UE 15 – qui représentent 45 % environ de l'ensemble des immigrés d'âge actif – affichent des résultats *grosso modo* équivalents à ceux des autochtones, tandis que les taux d'emploi des migrants non ressortissants des pays de l'UE 15 sont faibles, particulièrement chez les femmes. C'est en Flandre que les résultats sont généralement les meilleurs. Viennent ensuite, dans l'ordre, Bruxelles-Capitale et la Wallonie. Les immigrés appartenant aux vagues migratoires plus récentes, surtout en provenance de pays hors UE 15, ont eu tendance à s'installer en Flandre et à Bruxelles.

Le taux d'emploi des immigrés est faible depuis de nombreuses années …

Le faible taux d'emploi et le taux élevé de chômage des immigrés ne sont pas des phénomènes récents en Belgique. De fait, contrairement à ce qu'on a observé dans d'autres pays européens de l'OCDE, le taux d'emploi des immigrés est bien inférieur à celui des Belges autochtones depuis plus de deux décennies. Cela tient au fait que les régions industrielles, en déclin depuis les années 70 surtout en Wallonie, sont celles où étaient employés la majorité des travailleurs immigrés de l'après-guerre. Toutefois, les résultats affichés par les immigrés originaires de l'UE 15 se sont améliorés par rapport à ceux observés au début des années 80. En même temps, les flux d'immigration ont évolué et comportent désormais une plus forte proportion d'immigrés provenant de pays hors UE 15.

… mais ce problème n'a pas été suffisamment pris en considération par le passé.

En dépit des disparités en termes d'emploi observées depuis longtemps entre les immigrés et les autochtones, la Belgique n'a pas eu de politique d'intégration globale jusqu'à la fin des années 80. Dans les années 90, la question de l'insertion sur le marché du travail a été abordée presque exclusivement sous l'angle de la lutte contre les discriminations. Ce n'est que très récemment que l'attention s'est réorientée vers une politique d'intégration plus générique dans le contexte de politiques de la diversité et de mesures ciblées indirectement sur les immigrés, encore que l'action publique demeure fortement axée sur les mesures anti-discrimination.

Les responsabilités en matière d'intégration sont réparties entre de nombreux acteurs…

En Belgique, la politique d'intégration est modelée par la complexité de la structure de répartition des responsabilités. Celles-ci sont partagées entre l'administration fédérale, les Régions (géographiques) et les Communautés (linguistiques) qui possèdent chacune leur propre structure gouvernementale. Cette complexité, qui soulève de graves questions de gouvernance et de responsabilité vis-à-vis du public, rend l'analyse de l'efficacité des politiques pour le moins ardue.

… d'où la nécessité d'une coopération et d'une confrontation d'expériences plus effectives entre ces entités, à la fois au sein de ces différents niveaux de l'administration et entre eux.

On observe un certain manque de coordination entre les différentes politiques en vigueur, et très peu d'interactions entre les différents acteurs, en particulier les Régions. Les politiques gagneraient à être plus transparentes, mieux coordonnées et inspirées par la confrontation d'expériences. Cette démarche pourrait inclure un suivi régulier et une comparaison des mesures proposées par ces acteurs, en mettant l'accent sur les résultats obtenus. Dans ce contexte, on pourrait envisager la publication régulière d'un rapport sur l'intégration à l'échelle nationale.

Les résultats obtenus par les immigrés arrivés récemment semblent tout à fait probants.

Contrairement à ce qu'on a constaté pour les cohortes antérieures, les résultats des les immigrés arrivés récemment en Belgique ne sont manifestement pas médiocres quand on les compare à ceux d'autres pays. Cela tient en partie au fait que les cohortes plus récentes possèdent généralement un niveau d'instruction plus élevé que les cohortes précédentes. Pourtant, même après neutralisation de ce type de paramètre, la probabilité d'emploi des cohortes arrivées récemment est relativement élevée par rapport à celle des immigrés déjà installés. Pour les migrants originaires d'un pays hors UE 15, la convergence semble significative à un horizon de cinq à dix ans, mais cette progression cesse par la suite. Toutefois, comme nous utilisons des données transversales, nous ne savons pas de façon certaine s'il faut conclure à l'absence d'amélioration passé ce délai. Cela pourrait tout simplement indiquer que les immigrés présents dans le pays depuis

longtemps exerçaient des professions ou travaillaient dans des secteurs qui ont été fortement affectés par les changements structurels. Toutefois, d'après les premières constatations, les services de l'emploi parviennent plus facilement à insérer les nouveaux arrivants sur le marché du travail, en particulier en Flandre. Cet élément important mérite une analyse plus poussée dans le contexte des évaluations de programme en cours dans cette Région.

La faiblesse des liens des femmes immigrées avec le marché du travail est particulièrement préoccupante…

La situation au regard du marché du travail des femmes immigrées, en particulier celles originaires de pays hors UE 15, est préoccupante. Un tiers seulement de ces dernières ont un emploi, et leur taux de chômage est supérieur à ceux relevés dans tous les autres pays de l'OCDE inclus dans le groupe de comparaison. Cette situation est particulièrement défavorable pour les immigrées originaires du Maroc et de Turquie, les deux principaux pays d'origine de cette population. Leurs résultats au regard de l'emploi sont nettement inférieurs à ceux observés dans les autres pays d'Europe connaissant une immigration de grande ampleur en provenance du Maroc et de Turquie, tels que la France, l'Allemagne et les Pays-Bas.

… et la structure de cette population par niveau d'instruction, conjuguée à la présence de nombreux pièges à chômage ou à inactivité, expliquerait en partie ce phénomène.

La Belgique est l'un des pays de l'OCDE où le taux d'emploi des femmes diffère le plus en fonction du niveau d'instruction atteint. Il semble que ce phénomène soit lié à l'effet dissuasif de la fiscalité et du système de prestations belges, qui résulte des taux de compensation nets élevés dont bénéficie le second contributeur de revenus dans les couples à faibles revenus. Cela pose aussi un problème du point de vue de l'intégration, les femmes nées à l'étranger étant surreprésentées parmi les femmes n'ayant qu'un faible niveau d'instruction. En outre, la majorité des femmes nées à l'étranger ont obtenu leur diplôme à l'étranger. Or ces diplômes sont très peu prisés sur le marché du travail, surtout dans le cas des femmes originaires de pays hors UE 15. En conséquence, ces femmes ne peuvent généralement espérer qu'un niveau de rémunération assez bas et se trouvent prises dans l'engrenage du chômage/de l'inactivité résultant du niveau élevé du taux de compensation prévu pour les personnes à faible revenu. Ces facteurs semblent expliquer pour une bonne part les disparités en termes d'emploi entre les femmes nées à l'étranger et les femmes autochtones.

Il conviendrait de promouvoir davantage les « chèques services » auprès des immigrées faiblement qualifiées.

La mise en place des « chèques services à domicile » vise à augmenter l'emploi (régulier) des femmes. En raison de la nature du travail concerné, on s'attendait à ce que cette mesure permette d'insérer les immigrées faiblement qualifiées dans la vie active, mais il s'avère que ces femmes sont sous-représentées parmi les bénéficiaires de ce dispositif. Il peut donc y avoir intérêt à diffuser plus d'informations sur les chèques services au sein de ce groupe, en coopération avec les sociétés immatriculées concernées.

Il peut être intéressant de dispenser davantage de formation aux immigrés et de mettre en place un dispositif plus souple et harmonisé de reconnaissance des diplômes et compétences acquis à l'étranger…

La structure par niveau de qualification de la population immigrée révèle un pourcentage élevé de migrants peu qualifiés, ce qui constitue l'une des causes de leur faible taux d'emploi. On pourrait s'attaquer à ce problème en organisant une formation plus active des immigrés, ce qui aiderait aussi à surmonter les obstacles à l'emploi côté demande, qui résultent du niveau relativement élevé des salaires. En outre, les qualifications acquises à l'étranger, en particulier dans les pays hors UE 15, sont très peu prisées sur le marché du travail. On ignore si c'est dû aux discriminations ou à d'autres facteurs comme une réelle absence d'équivalences. Quoi qu'il en soit, la reconnaissance des diplômes étrangers paraît être une procédure relativement lourde, et les approches des trois Communautés linguistiques à cet égard diffèrent. Des services de validation des compétences n'ont vu le jour que récemment. De solides arguments plaident donc en faveur d'une amélioration de la coordination des approches quant à la reconnaissance des diplômes étrangers, conjuguée à un renforcement du dispositif de certification des compétences plus complet et une offre de cours passerelles.

… et il pourrait être bénéfique d'associer davantage les partenaires sociaux à ce processus.

En Belgique, la politique du marché du travail est arrêtée en étroite concertation avec les partenaires sociaux. Les associations d'employeurs et les syndicats participent très activement au processus d'intégration. Un moyen de s'attaquer au problème de la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger serait donc d'offrir davantage de possibilités de validation des compétences en collaboration avec les partenaires sociaux.

Il semblerait qu'un meilleur ciblage des subventions salariales et une réduction des cotisations sociales patronales auraient un effet extrêmement bénéfique sur l'emploi des immigrés.

Outre la spirale du chômage/de l'inactivité, il existe aussi, côté demande, d'importants obstacles à l'emploi en Belgique. Le coût de la main-d'œuvre y est relativement élevé comparé à celui observé dans d'autres pays. Comme les immigrés sont surreprésentés parmi les personnes possédant un faible niveau d'instruction, le coût élevé de la main-d'œuvre, qui obère leurs perspectives d'emploi, a un effet plus marqué sur cette population prise dans son ensemble. Diverses réductions des cotisations sociales patronales ont beau inciter les employeurs à embaucher mais, en général, elles ne sont pas ciblées. Comme le niveau de rémunération attendu par les immigrés est plus bas, le ciblage, sur les salariés faiblement rémunérés, des subventions salariales et de la baisse des cotisations sociales pourrait avoir un effet extrêmement bénéfique sur les immigrés. Des progrès en ce sens ont été accomplis récemment, mais il reste encore beaucoup à faire en matière de ciblage.

Secteur de vastes dimensions, la fonction publique joue un rôle important de modèle à imiter, mais la présence visiblement faible des immigrés de la deuxième génération dans ce secteur mérite qu'on lui accorde plus d'attention.

En Belgique, le secteur public représente une part relativement importante de l'emploi total. Pour diverses raisons, notamment les restrictions d'accès des ressortissants étrangers à certains postes de la fonction publique, les immigrés tendent à y être sous-représentés, et ce, dans tous les pays. Dans le passé, l'amélioration de l'accès à l'emploi dans le secteur public a constitué une mesure clé de la politique d'intégration : la Belgique est par conséquent un des pays de l'OCDE où la sous-représentation des immigrés, qu'on observe un peu partout, est la moins prononcée. Cela semble également en partie lié à la politique de naturalisation relativement libérale du pays, la probabilité de travailler dans la fonction publique (pour les personnes qui ont un emploi) étant presque aussi forte pour les immigrés naturalisés que pour les Belges de naissance. Plusieurs mesures ciblées ont été mises en œuvre pour augmenter l'emploi des immigrés dans l'administration publique, comme l'introduction des CV anonymes pour les candidatures à des postes dans le service public fédéral. Il conviendrait de déterminer si ce dispositif a eu un effet sur les embauches. Enfin, certains indices montrent que la probabilité d'être embauché dans le secteur public est plus faible pour les immigrés de la deuxième génération que pour ceux de la première. Ce point mérite une enquête plus approfondie et pourrait établir le bien-fondé de politiques visant une meilleure intégration de la deuxième génération dans le secteur public. Par exemple, des campagnes d'information ciblées et des stages pourraient être organisés.

La naturalisation étant considérée comme un moyen de promouvoir l'intégration, l'accès à la citoyenneté a été considérablement facilité ces dernières années.

À la suite des assouplissements successifs de l'accès à la citoyenneté survenus depuis 1984, la plupart des migrants peuvent désormais demander leur naturalisation après trois ans de séjour dans le pays. Cela étant, la Belgique fait partie des pays de l'OCDE les plus libéraux en matière de naturalisation, et les autorités belges voient dans cette politique un facteur contribuant à l'intégration. Ce point de vue est étayé par des données économétriques montrant que les immigrés naturalisés ont des salaires plus élevés, et une probabilité d'emploi plus forte, que les ressortissants étrangers. Il est certes difficile de tenir pleinement compte de l'auto-sélection positive chez ceux qui ont opté pour la nationalité belge, mais on constate que l'impact est positif et qu'il le demeure même après prise en compte d'une large gamme de caractéristiques socio-économiques tels que l'âge, le pays d'origine, le niveau d'instruction atteint, la région et la durée de séjour. Il semble donc que la naturalisation soit un déterminant important des résultats en matière d'emploi. C'est pour les immigrés originaires de pays hors UE 15 que l'impact est le plus fort, ce qui amène à penser que le marché du travail valorise l'attachement personnel supposé à l'égard de la Belgique de ceux qui se sont fait naturaliser.

Davantage de statistiques sur le lieu de naissance sont nécessaires…

La naturalisation étant devenue plus facile ces dernières années, de plus en plus d'immigrés sont devenus citoyens belges. Comme les données administratives ne retiennent que la nationalité pour établir des distinctions, il est impossible de recenser les immigrés qui se sont fait naturaliser. Cela entrave l'analyse de l'intégration, en raison avant tout du caractère sélectif de la décision de naturalisation. Il est donc manifestement nécessaire de disposer de plus de statistiques sur les personnes nées à l'étranger. Parallèlement, il est important d'identifier les enfants nés en Belgique de parents nés à l'étranger, car ces enfants obtiennent de moins bons résultats que leurs condisciples autochtones présentant des caractéristiques comparables mais non issus de l'immigration. Toutefois, cela ne peut être fait que si on dispose d'informations sur le pays de naissance des parents, et non en s'appuyant sur la nationalité des personnes nées en Belgique.

… ce qui n'implique pas nécessairement d'établir des « statistiques ethniques ».

Pour traiter ce problème, un débat a été engagé sur l'établissement de « statistiques ethniques » en Belgique. Sur le plan de l'intégration, le choix du terme « statistiques ethniques » est plutôt fâcheux car il sous-entend que, même naturalisés, les immigrés et leurs enfants restent d'une certaine manière « étrangers » à la société. De surcroît, on ne sait jamais très bien selon quels critères « l'appartenance ethnique » pourrait être définie. Les questions en jeu sont nettement différentes selon qu'on parle des personnes nées à l'étranger ou de leurs enfants nés en Belgique car ces derniers y ont été élevés et scolarisés, ce qui n'est généralement pas le cas des enfants eux-mêmes immigrés. Il conviendrait par conséquent d'analyser l'intégration de ces deux groupes en les considérant séparément.

Il est indispensable de remédier au déficit actuel d'études et d'évaluations, et de mieux exploiter les données disponibles.

Comme la notion de statistiques fondées sur les antécédents migratoires est matière à polémiques en Belgique, il est important de noter qu'il existe déjà maintes possibilités d'études et d'analyses à partir des informations disponibles. L'introduction de nouvelles statistiques n'est peut-être pas nécessaire dès lors qu'il existe déjà d'autres informations, comme des résultats d'enquêtes, permettant de contourner cette difficulté. De fait, il existe des ensembles de données, comme celles provenant des Enquêtes sur les forces de travail (rapprochées des données du Registre national), qui en principe permettent déjà d'effectuer des études sur l'intégration des personnes nées à l'étranger, des immigrés naturalisés et même de la deuxième génération, mais ces données sont rarement exploitées. Avec des enquêtes et des sources d'informations analogues, l'évaluation des politiques n'est plus nécessairement tributaire de l'introduction généralisée de « statistiques ethniques ». Par exemple, on devrait donc pouvoir évaluer des plans de diversité dans un certain nombre de projets bien conçus.

Il y aurait lieu de renforcer l'enseignement des trois langues nationales.

Il existe un obstacle particulier dans le cas de la Belgique : la barrière linguistique entre la Wallonie et la Flandre (cette dernière accueille relativement moins d'immigrés, mais la situation du marché du travail y est beaucoup plus favorable). Il y aurait donc manifestement intérêt à favoriser la mobilité géographique et, partant, les résultats, en dispensant des cours de langue aux immigrés si la méconnaissance de la deuxième langue nationale est un obstacle majeur à leur accès à l'emploi. Cela semble particulièrement important dans le cas des professions où un apprentissage relativement rapide mais ciblé de la langue de la communauté d'accueil suffirait pour être opérationnel sur le lieu de travail. D'après les premières observations faites à Bruxelles, ce type de formation pourrait constituer une mesure efficace, mais, jusqu'à présent, rares sont les immigrés qui en ont bénéficié. Il convient, semble-t-il, de promouvoir plus activement ce dispositif auprès des immigrés, et de mettre en œuvre des mesures analogues dans les autres régions, en particulier sur le pourtour des Communautés linguistiques.

Il conviendrait de généraliser les méthodes d'enseignement des langues ayant donné des résultats en Wallonie.

L'enseignement des langues est une compétence infrafédérale et, à cet égard, les stratégies de la Communauté flamande et de la Wallonie diffèrent. Cette formation est davantage coordonnée au sein de la première, où elle fait partie intégrante du programme d'accueil. En Wallonie, elle est organisée principalement par des associations locales. Bien qu'il n'y ait pas eu d'évaluation jusqu'à présent, certaines de ces offres de cours semblent donner plus de résultats que d'autres, comme en témoignent les longues listes d'attente pour participer à certains programmes. Cette situation pose problème aux nouveaux arrivants pour lesquels un accès rapide au marché du travail est déterminant. En conséquence, il semble intéressant de chercher à mieux identifier les méthodes efficaces d'enseignement des langues et de les généraliser.

Certains indices montrent l'existence de discriminations sur le marché du travail.

On relève des disparités considérables, et persistantes, en termes d'emploi des immigrés, même chez ceux ayant été scolarisés en Belgique. Cette observation vaut également pour les enfants nés en Belgique de parents immigrés, même après prise en compte du niveau d'instruction atteint, du classement de l'élève et du parcours parental. Ce sont là des signes de discriminations sur le marché du travail. Les résultats de tests en situation ont d'ailleurs confirmé ce constat.

Ce constat se reflète dans le choix de l'objectif des politiques de la diversité et de lutte contre les discriminations…

Il semble que la Belgique ait largement pris conscience de ce problème. De fait, elle fait partie des pays de l'OCDE qui consacrent le plus d'efforts aux mesures anti-discrimination. Toutefois, ces mesures sont difficiles à mettre en œuvre, et les dispositions juridiques ne suffisent pas pour remédier au problème. Les pouvoirs publics

ont par conséquent réorienté leur action vers des mesures indirectes mais ciblées dans le contexte de politiques dites « de la diversité », qui se concentrent sur des mesures volontaristes pour lutter contre les discriminations, accroître l'offre de formation proposée par les employeurs aux groupes défavorisés et diversifier les filières de recrutement.

... dont il faudrait évaluer les effets.

Toutefois, les plans de diversité sont assez récents et ne couvrent qu'une modeste part de l'emploi. Jusqu'à présent, ils n'ont pas d'effets perceptibles sur l'emploi au niveau global. Mais, comme les pouvoirs publics mettent fortement (et de façon croissante) l'accent sur ces politiques dans le cadre actuel d'intégration, il est important de mieux en analyser les effets, en particulier à long terme. Cela permettrait de mieux cibler les mesures donnant de bons résultats et de les généraliser.

Il se peut que des facteurs autres que les discriminations soient également en jeu. Il conviendrait de les étudier de manière plus explicite.

Les discriminations ne sont qu'une des explications possibles de l'ampleur et de la persistance des disparités en termes d'emploi des immigrés et de leurs enfants, quel que soit leur niveau de formation. D'autres raisons peuvent être avancées, comme le fait que leurs réseaux de relations soient moins étendus ou l'existence d'une asymétrie d'information, et il est difficile de faire la part de ces facteurs par rapport à aux discriminations pures et simples car les effets sont les mêmes. Toutefois, les mesures de lutte contre les discriminations ne règlent pas ces problèmes. Les autres mesures, comme le tutorat, les stages et les placements temporaires (éventuellement subventionnés), sont peu répandues. D'après l'expérience d'autres pays de l'OCDE tels que le Danemark et la Suède, ce type de mesure peut être efficace ; il conviendrait donc de réfléchir à étendre leur mise en œuvre à toute la Belgique. Les recommandations afférentes concernant le passage des études à la vie active qui figurent dans la récente étude de l'OCDE sur l'intégration des jeunes sur le marché du travail en Belgique (OCDE, 2007a) méritent une attention particulière dans l'optique de l'intégration des jeunes immigrés.

Les écarts de résultats au regard de l'éducation entre la deuxième génération et les autres autochtones sont plus marqués que dans d'autres pays.

L'étude PISA de l'OCDE a révélé que les écarts de résultats en matière d'éducation entre les enfants d'immigrés nés en Belgique et les autres autochtones sont plus marqués en Belgique que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE. Ces écarts sont importants dans tout le pays, mais particulièrement dans la Communauté flamande. Cela vaut aussi pour le niveau d'instruction de la deuxième génération, en particulier celle vivant en Flandre et à Bruxelles et dont les parents ne sont pas originaires de l'UE 15. Cette deuxième génération est largement surreprésentée parmi les personnes les plus faiblement qualifiées. Cela tient en partie au contexte socio-économique peu favorable dans lequel vivent les enfants d'immigrés. Il est vrai que le milieu parental a un plus fort impact en Belgique qu'ailleurs. Et, même après contrôle des facteurs socio-économiques, les écarts par rapport aux enfants d'autochtones demeurent très profonds. Le système scolaire belge

(en particulier en Flandre) ne parvient pas très bien, semble-t-il, à remédier au handicap que constitue le contexte familial, ni à tout autre handicap lié aux antécédents migratoires (problèmes de langue, par exemple).

Les enfants d'immigrés et leurs parents devraient être mieux informés des choix qui s'offrent à eux dans le domaine de l'éducation.

La Belgique est dotée d'un système éducatif fondé sur un (quasi) marché scolaire dans lequel beaucoup d'établissements sont privés. Certains indices montrent que ce mode d'organisation a contribué à la ségrégation au sein de l'école, en particulier dans la Communauté flamande. Diverses mesures visent à remédier à cette difficulté, mais elles ne semblent pas avoir eu les effets désirés. Il conviendrait par conséquent de diffuser plus d'informations, et des informations de meilleure qualité, auprès des enfants d'immigrés et de leurs parents sur les choix éducatifs qui s'offrent à eux.

Les différences en matière de taux d'emploi entre la deuxième génération et les autochtones sont également plus importantes que dans les autres pays de l'OCDE, particulièrement pour ceux ayant un faible niveau d'instruction.

Les différences en matière de taux d'emploi entre la deuxième génération et les autochtones sont également plus fortes en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE. Les femmes de la deuxième génération semblent particulièrement désavantagées. Parmi les trois régions, les écarts en matière de taux d'emploi pour la deuxième génération par rapport aux enfants d'autochtones sont plus importants à Bruxelles et plus faibles en Wallonie, mais dans un contexte général de faible niveau d'emploi pour les jeunes. Les taux d'emploi augmentent plus sensiblement en fonction du niveau d'instruction pour la deuxième génération que pour les Belges de naissance, ce qui laisse penser qu'il y aurait beaucoup à gagner à améliorer les niveaux d'éducation de la deuxième génération.

La probabilité d'avoir un emploi demeure faible pour la deuxième génération, ce qui exige d'adopter des actions plus ciblées.

Il est particulièrement préoccupant que la probabilité pour la deuxième génération d'avoir un emploi soit moindre, même après prise en compte du niveau d'instruction atteint, du classement des élèves de la deuxième génération et du milieu parental. Manifestement, les mesures facilitant le passage de l'école à la vie active, telles que l'apprentissage, ont un effet bénéfique sur cette population, mais ni plus ni moins que pour les autres autochtones. Concernant les femmes, certains indices montrent que l'impact de l'emploi obtenu par le biais d'agences d'intérim ou de stages est plus marqué pour la deuxième génération que pour les filles de parents autochtones présentant des caractéristiques comparables. Il conviendrait peut-être d'envisager de mieux cibler les dispositifs existants sur les premières, en particulier pour celles qui ont un faible niveau d'instruction.

Il convient de renforcer les mesures d'intervention précoce à l'intention des enfants d'immigrés.

La langue parlée à la maison influe considérablement à la fois sur les résultats des tests PISA et, par la suite, sur le devenir professionnel. En outre, l'âge auquel s'effectue l'immigration a une forte influence sur les résultats en matière d'éducation des enfants nés à l'étranger de parents immigrés. Certains indices montrent que cela vaut aussi pour les résultats sur le marché du travail, même après prise en compte du niveau d'instruction atteint. Ce constat amène à penser qu'un délai dans le regroupement familial peut être contreproductif quand il y a des enfants, et qu'il serait nécessaire de renforcer les mesures d'intervention précoce. Les mesures en vigueur sont largement axées sur l'apprentissage de la langue juste avant l'entrée à l'école primaire et dans les années qui suivent. Selon les observations faites dans d'autres pays de l'OCDE, il serait fort utile de stimuler le langage chez les enfants bien plus jeunes (autrement dit dès l'âge de 2 ou 3 ans). Cet âge crucial est aussi celui où l'écart de fréquentation de l'école maternelle entre les enfants d'immigrés et les enfants d'autochtones est le plus marqué. Il conviendrait donc de mettre en place des mesures incitant les parents immigrés à envoyer très tôt leurs enfants à l'école maternelle. Pour ce faire, il faudrait prendre des mesures volontaristes associant les parents, par exemple en dispensant des cours de langue aux mères dans le même établissement.

Bibliographie

Adam, I. (2006), « La discrimination ethnique à l'embauche à l'agenda politique belge », *Formation emploi,* n° 94, pp. 11-25.

Arrijn, P., S. Feld et A. Nayer (1998), « Discrimination in Access to Employment on Grounds of Foreign Origin: The Case of Belgium », International Migration Paper n° 23, OIT, Genève.

Blume, K.J., M. Ejrnaes, H.S. Nielsen et A. Würtz (2003), « Self-Employment among Immigrants: A Last Resort? », Centre for Applied Microeconometrics, Working Paper n° 2003-08, Université de Copenhague.

Bousetta, H., S. Gsir et D. Jacobs (2005), « Active Civic Participation of Immigrants in Belgium », document, Oldenburg.

Caestecker, F. (2006), « Histoire de la migration en Belgique », in B. Khader, M. Martiniello, A. Rea et C. Timmermann (dir. pub.), *Penser l'immigration et l'intégration autrement,* Bruylant, Bruxelles, pp. 13-28.

Caille, J.-P. (2001), « Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire », *Éducation & formations*, vol. 60, pp. 7-18.

Ceulemans, E., H. Verhoeven, N. Ouali, A. Valkeneers et B. Cambré (2004), « Diversité dans l'administration fédérale : l'emploi des étrangers et des personnes d'origine étrangère dans la fonction publique fédérale », Rapport et l'Université catholique de Louvain et de l'Université Libre de Bruxelles.

Chancellerie du Premier Ministre (2006), *Stratégie de Lisbonne. Programme national de réforme 2005-2008,* Belgique, Rapport 2006.

Clark, K. et S. Drinkwater (2000), « Pushed Out or Pulled In? Self-Employment among Ethnic Minorities in England and Wales », *Labour Economics*, vol. 7, pp. 603-628.

De Meyer, I., J. Pauly et L. Van de Poele (2005), « Learning for Tomorrow's Problems in Flanders − First Results from PISA 2003 », Ministère de l'Education de la Communauté flamande et Département de l'éducation de l'UNiversité de Gand, Bruxelles et Gand.

Denolf, L. et A. Martens (1990), « Na de mijnsluiting loopbaanontwikkeling van jonge Turkse, Belgische en Italiaanse ex-mijnwerkers uit Genk », *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 11, n° 5-6, pp. 363-400.

Duquet, N., I. Glorieux, I. Laurijssen et Y. Van Dorsselaer (2006), *Wit krijt schrijft beter*, Garant, Antwerpen/Apeldoorn.

Feld, S. M. Nantcho et S. Perin (2006), « Educational Factors in the Economic Integration of the Foreign Population in Belgium », Rapport présenté à la Conférence européenne sur la population, Liverpool, juin 2006.

Fonds de Participation (2006), *L'entrepreunariat des migrants en Belgique. Contexte et perspectives d'avenir,* Fonds de Participation, Bruxelles.

Grimmeau, J.-P. (2004), « Vagues d'immigration et localisation des étrangers en Belgique », in A. Morelli (dir. pub.), *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, 2e édition, Couleur livres, pp. 109-121.

Hirtt, N. (2005), « Belgique – Finlande: le coût exorbitant du libéralisme scolaire », *L'école démocratique*, vol. 24, pp. 1-17, octobre-décembre.

Hullebroeck, P. (1992), « La politique générale d'immigration et la législation des étrangers », in A. Morelli (dir. pub.), *Histoire des étrangers et e l'immigration en Belgique*, Vie ouvrière, Bruxelles, pp. 119-140.

INS (2008, à paraître), « En Belgique, 1 habitant sur 6 est d'origine étrangère. Les "nouveaux Belges" dorénavant intégrés dans les statistiques démographiques », Institut national de statistique (INS), Bruxelles.

Jacobs, D. A. Rea et L. Hanquinet (2007), « Performances des élèves issus de l'immigration en Belgique selon l'étude PISA. Une comparaison entre la Communauté française et la Communauté flamande », Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

Krzeslo, E. et M. Hamzaoui (2006), « Embauches et obstacles dans l'accès à l'emploi des femmes primo arrivantes, enquête auprès d'un groupe de femmes de diverses origines », Document du l'Université libre de Bruxelles, Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation.

Lambert, P.-Y. (1999), *La participation politique des allochtones en Belgique − Historique et situation bruxelloise,* Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve.

Lamberts, M., F. Pauwels, E.L. Schryvers et M. Van de Maele (2005), « De weg naar evenredige arbeidsdeelname via diversiteitsplannen op organisatieniveau. Onderzoek naar de (duurzame) effecten van positieve actieplannen allochtonen en diversiteitsplannen », HIVA, Université catholique de Louvain.

Ludwig, J. et D.L. Miller (2007), « Does "Head Start" Improve Children's Life Chances? Evidence form a Regression Discontinuity Design", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n° 1, pp. 159-208.

Manço, A. et U. Manço (1995), « Turcs de Belgique : la communauté comme logique d'intégration ? », *Les annales de l'autre Islam,* vol. 3, pp. 111-124.

Martens, A. et H. Verhoeven (2006), « Minorités ethniques sure le marché de l'émploi », in B. Khader, M. Martiniello, A. Rea et C. Timmermann (dir. pub.), *Penser l'immigration et l'intégration autrement,* Bruylant, Bruxelles, pp. 271-298.

Martens, A. (1976), *Les immigrés : flux et reflux d'une main-d'oeuvre d'appoint : la politique belge de l'immigration de 1945 à 1970,* Presses universitaires de Louvain, Louvain.

Martiniello, M. et A Rea (2001), *Et si on racontait…une histoire de l'immigration en Belgique*, Bruxelles, Communauté française de Belgique.

OCDE (2004), *Prestations et salaries : Les indicateurs de l'OCDE,* OCDE, Paris.

OCDE (2005a), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique,* OCDE, Paris

OCDE (2006a), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE,* OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Where Immigrant Students Succeed − A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003,* OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Des emplois pour les jeunes/Jobs for Youth – Belgique,* OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden* (en anglais seulement), OCDE, Paris.

OCDE (2007c), *Perspectives des migrations internationales,* OCDE, Paris.

Ouali, N. (2006), « Politiques éducatives et immigration: pourquoi avons-nous tant tardé? », in B. Khader, M. Martiniello, A. Rea et C. Timmermann (dir. pub.), *Penser l'immigration et l'intégration autrement,* Bruylant, Bruxelles, pp. 255-270.

Peeters, A., A. Gevers et D. Sanders (2006), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005,* Idea Consult, Bruxelles.

Phalet, K. et M. Swyngedouw (2003), « Measuring Immigrant Integration: The Case of Belgium », *Studi Emigrazione/Migration Studies*, vol. XL, n° 152, pp. 773-803.

Reniers, G. (1999), « On the History and Selectivity of Turkish and Moroccan Migration to Belgium », *International Migration,* vol. 37, n° 4, pp. 679-705.

Rosholm, M., M. Røed et P. Schøne (2006), « Are New Work Practices and New Technologies Biased against Immigrant Workers? », IZA Discussion Paper n° 2135, Bonn.

Tielens, M. (2005), « Eens allochtoon, altijd allochtoon? De socio-economische etnostratificatie in Vlaanderen », *Steunpunt WSE, Reeks De arbeidsmarkt in Vlaanderen,* Louvain.

Van de Cryce, B. (2000), « Statistische discriminatie van allochtonen op jobmarkten met rigide lonen », Université catholique de Louvain, Louvain.

Van de Voorde, M. et H. de Bruijn (2006), « Mainstreaming the Flemish Employment Equity and Diversity Policy: Opportunities and Threats », Document présenté à la Conférence européenne sur l'égalité des chances.

Vertommen, S. et A. Martens (2006), « Ethnic Minorities Rewarded: Ethnostratification on the Wage Market in Belgium », Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper n° 61/2006, Milan.

Vertommen, S., A. Martens et N. Ouali (2006), *Topography of the Belgian Labour Market,* Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

Annexe 2.1.
Tableaux supplémentaires

Tableau 2.1A. Populations nées à l'étranger et étrangères en Belgique, 1995 et 2005

Dix principaux pays de naissance	Nés à l'étranger		Étrangers			
2005	Nombre	%	Nombre	%	Dont étrangers nés en Belgique	en % des étrangers
France	156 192	*12.3*	120 600	*13.4*	17 465	*14.5*
Maroc	147 937	*11.7*	80 602	*9.0*	14 942	*18.5*
Italie	125 059	*9.9*	175 498	*19.5*	66 822	*38.1*
Pays-Bas	111 561	*8.8*	110 492	*12.3*	15 068	*13.6*
Turquie	83 847	*6.6*	39 664	*4.4*	5 668	*14.3*
Allemagne	83 567	*6.6*	37 007	*4.1*	3 794	*10.3*
Rép. démocratique du Congo	68 468	*5.4*	13 454	*1.5*	1 926	*14.3*
Espagne	35 508	*2.8*	42 907	*4.8*	12 610	*29.4*
Serbie et Monténégro	29 829	*2.4*	12 378	*1.4*	1 147	*9.3*
Pologne	28 966	*2.3*	18 026	*2.0*	1 929	*10.7*
Autres pays	397 981	*31.4*	249 845	*27.7*	31 206	*12.5*
Total	**1268 915**		**900 473**		**172 577**	***19.2***
1995	Nombre	%	Nombre	%	Dont étrangers nés en Belgique	en % des étrangers
France	149 341	*14.9*	100 088	*11.0*	17 798	*17.8*
Italie	140 413	*14.1*	210 656	*23.2*	82 886	*39.3*
Maroc	93 945	*9.4*	140 303	*15.4*	60 882	*43.4*
Pays-Bas	86 336	*8.6*	77 157	*8.5*	13 980	*18.1*
Allemagne	83 013	*8.3*	31 818	*3.5*	3 747	*11.8*
Turquie	59 590	*6.0*	81 744	*9.0*	32 643	*39.9*
Rép. démocratique du Congo	53 446	*5.3*	12 210	*1.3*	2 150	*17.6*
Espagne	39 076	*3.9*	48 322	*5.3*	14 762	*30.5*
Royaume-Uni	26 614	*2.7*	25 974	*2.9*	4 503	*17.3*
Portugal	20 486	*2.1*	23 925	*2.6*	3 849	*16.1*
Autres pays	246 974	*24.7*	157 572	*17.3*	25 511	*16.2*
Total	**999 234**		**909 769**		**262 711**	***28.9***

Source : Institut national de statistique (INS).

Tableau 2.1B. Population née à l'étranger par pays de naissance et région géographique, à la fin de 1985, 1990, 2000 et 2005

	1990	1995	2000	2005	*Évolution 1990-2005 en %*
Bruxelles					
Maroc	43 129	49 078	59 138	75 347	*75*
France	29 519	31 271	34 359	38 371	*30*
Rép. démocratique du Congo	15 914	16 736	19 486	23 768	*49*
Turquie	14 470	16 459	18 790	21 849	*51*
Italie	20 713	19 857	19 257	18 327	*-12*
Espagne	19 509	17 573	15 943	15 060	*-23*
Portugal	8 738	12 436	12 343	12 382	*42*
Pologne	4 098	3 823	4 387	11 146	*172*
Allemagne	9 499	9 963	10 474	10 744	*13*
Serbie et Monténégro	4 549	5 382	6 663	9 023	*98*
Autres	75 935	85 269	98 160	128 984	*70*
TOTAL personnes nées à l'étranger (NE)	**246 073**	**267 847**	**299 000**	**365 001**	***48***
% du grand total NE	*26.5*	*26.8*	*27.8*	*28.8*	
Hors UE 15 en % de NE	*54.1*	*55.7*	*59.2*	*66.1*	
Flandre					
Pays-Bas	64 412	74 082	82 621	98 552	*53*
Maroc	22 754	27 908	33 458	46 145	*103*
Turquie	22 795	28 648	34 012	42 835	*88*
Allemagne	36 143	36 593	36 352	35 733	*-1*
France	34 312	33 116	31 466	29 669	*-14*
Rép. démocratique du Congo	12 883	13 742	14 825	17 555	*36*
Italie	15 440	15 929	16 289	15 931	*3*
Serbie et Monténégro	2 529	5 744	7 317	13 537	*435*
Russie	1 842	2 494	4 156	13 216	*617*
Royaume-Uni	13 380	13 890	13 525	12 646	*-5*
Autres	77 371	90 485	107 801	149 782	*94*
TOTAL personnes nées à l'étranger (NE)	**303 861**	**342 631**	**381 822**	**475 601**	***57***
% du grand total NE	*32,7*	*34,3*	*35,5*	*37,5*	
Hors UE 15 en % de NE	*39,9*	*42,9*	*46,6*	*54,3*	
Wallonie					
Italie	109 953	104 627	98 294	90 801	*-17*
France	84 842	84 954	85 368	88 152	*4*
Allemagne	34 517	36 457	36 826	37 090	*7*
Rép. démocratique du Congo	20 860	22 968	23 963	27 145	*30*
Maroc	14 270	16 959	19 776	26 445	*85*
Turquie	12 896	14 483	16 098	19 163	*49*
Espagne	13 348	13 049	12 337	11 785	*-12*
Luxembourg	6 936	7 169	7 290	8 220	*19*
Pays-Bas	7 581	7 572	7 486	8 184	*8*
Algérie	4 559	5 240	5 713	7 586	*66*
Autres	69 846	75 278	81 555	103 742	*49*
TOTAL personnes nées à l'étranger (NE)	**379 608**	**388 756**	**394 706**	**428 313**	*13*
% du grand total NE	*40.8*	*38.9*	*36.7*	*33.8*	
Hors UE 15 en % de NE	*28.1*	*30.4*	*33.1*	*39.1*	

Total					
France	148 673	149 341	151 193	156 192	*5%*
Maroc	80 153	93 945	112 372	147 937	*85*
Italie	146 106	140 413	133 840	125 059	*-14*
Pays-Bas	76 596	86 336	94 633	111 561	*46*
Turquie	50 161	59 590	68 900	83 847	*67*
Allemagne	80 159	83 013	83 652	83 567	*4*
Rép. démocratique du Congo	49 657	53 446	58 274	68 468	*38*
Espagne	40 765	39 076	37 062	35 508	*-13*
Serbie et Monténégro	9 863	14 950	18 768	29 829	*202*
Pologne	18 776	17 995	18 594	28 966	*54*
Autres	228 633	261 129	298 240	397 981	*74*
GRAND TOTAL personnes nées à l'étranger (NE)	**929 542**	**999 234**	**1 075 528**	**1 268 915**	***37***
% du grand total NE	*9.3*	*9.9*	*10.5*	*12.1*	
Hors UE 15 en % de NE	*38.8*	*41.5*	*45.2*	*52.6*	

Source : Institut national de statistique (INS).

Tableau 2.1C. Résultat des régressions sur l'intégration des immigrés sur le marché du travail

a) Résultats des régressions logistiques (probabilités relatives estimées) sur les déterminants de l'emploi des immigrés de 15 à 64 ans

Variables de contrôle	UE-15		UE-15		Hors UE-15		Hors EU-15	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Nationalité belge	1.099	1.026	1.353 ***	1.463 ***	1.605 ***	1.622 ***	1.486 ***	1.281 ***
(catégorie de référence : nationalité étrangère)								
Niveau d'instruction intermédiaire			2.198 ***	2.042 ***			2.310 ***	2.467 ***
Niveau d'instruction supérieur			4.544 ***	4.108 ***			4.903 ***	6.488
(catégorie de référence : faible niveau d'instruction)								
Durée de séjour : 3-4 ans			0.921	1.198			1.155	1.301
5-6 ans			0.349 ***	0.771			1.352 *	1.320
7-8 ans			0.617 *	1.015			1.257	2.060 ***
9-10 ans			0.680	1.112			1.225	1.650 ***
11 ans et plus			0.557 ***	1.403 **			1.367 **	1.974 ***
(catégorie de référence: 1-2 ans)								
Nombre d'observations	6 177	6 600	6 177	6 600	7 065	7 497	7 065	7 497

Note : Tous les modèles incluent une constante. Les modèles 3, 4, 7 et 8 incluent des variables de contrôle pour l'âge, le statut matrimonial et la région de résidence. ***/**/* : significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les estimations grisées ne sont pas significativement différentes de zéro.

Source : Calculs du Secrétariat sur la base de données agrégées de l'Enquête sur les forces de travail en Belgique (2003-05) liées avec le Registre national. Données fournies par l'Institut national de statistique (INS).

b) Résultats des régressions logistiques (probabilités relatives estimées) sur les déterminants de surqualification des immigrés hautement qualifiés et des personnes nées dans le pays, population de 15 à 64 ans

Variables de contrôle	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
	(1)	(2)	(3)	(4)
Nés dans l'UE-15 et Belges	0.896	1.095	0.95	1.095
Nés dans l'UE-15 et étrangers	0.891	1.097	0.659 ***	0.65 ***
Nés en dehors de l'UE-15 et Belges	1.597 ***	1.101	1.646 ***	1.043
Nés en dehors de l'UE-15 et étrangers	2.058 ***	2.12 ***	1.5 ***	1.17
(catégorie de référence : autochtone)				
Diplôme obtenu en Belgique			0.72 ***	0.585 ***
(catégorie de référence : obtenu à l'étranger)				
Nombre d'observations	22 670	23 502	22 232	23 091

Note : Tous les modèles incluent une constante. Les modèles 3 et 4 incluent des variables de contrôle pour l'âge et les secteurs d'activités. ***/**/* : significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les estimations grisées ne sont pas significativement différentes de zéro.

Source : Calculs du Secrétariat sur la base de données agrégées de l'Enquête sur les forces de travail en Belgique (2003-05) liées avec le Registre national. Données fournies par l'Institut national de statistique (INS).

Tableau 2.1D. Résultats des régressions sur l'intégration sur le marché du travail de la deuxième génération

a) Résultats des régressions logistiques (probabilités relatives estimées) sur les déterminants de l'emploi de la deuxième génération par rapport aux enfants d'autochtones, avec des termes d'interaction pour l'éducation, personnes de 15 à 39 ans non scolarisées

Variables de contrôle	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Deuxième génération	0.340 ***	0.330 ***	0.335 ***	0.488 ***	0.563 ***	0.542 ***	0.408 ***	0.559 ***	0.498 ***
(catégorie de référence : enfants d'autochtones)									
Niveau d'instruction intermédiaire				2.376 ***	2.696 ***	2.498 ***	2.285 ***	2.710 ***	2.468 ***
Niveau d'instruction supérieur				3.692 ***	7.726 ***	6.031 ***	3.551 ***	7.610 ***	5.874 ***
(catégorie de référence : faible niveau d'instruction)									
Niveau intermédiaire * 2e génération							1.349 **	0.947	1.095
Niveau supérieur * 2e génération							1.504 **	1.251	1.382 ***
Nombre d'observations	29 052	28 450	57 502	29 052	28 450	57 502	29 052	28 450	57 502

Note : Tous les modèles incluent une constante. Les modèles 3, 6 et 9 incluent des variables de contrôle pour le sexe ; les modèles 4 à 9, des variables de contrôle pour l'âge, le statut matrimonial et la région de résidence. ***/**/* : significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les estimations grisées ne sont pas significativement différentes de zéro.

Source : Calculs du Secrétariat sur la base de données agrégées de l'Enquête sur les forces de travail en Belgique (2003-05) liées avec le Registre national. Données fournies par l'Institut national de statistique (INS).

b) Résultats des régressions logistiques (probabilités relatives estimées) sur les déterminants de l'emploi de la deuxième génération par rapport aux enfants d'autochtones, avec des termes d'interaction pour les régions et pays d'origine des parents (UE 15 /non UE 15), personnes de 15 à 39 ans non scolarisées

Variables de contrôle	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2e génération avec des parents originaires de l'UE-15	0.965	0.478 ***	0.642 ***	1.178	0.717 *	0.898
2e génération avec des parents non originaires de l'UE-15	0.279 ***	0.227 ***	0.248 ***	0.346 ***	0.400 ***	0.376 ***
(catégorie de référence : enfants d'autochtones)						
Région de résidence : Flandre	1.819	1.327 ***	1.535 ***	2.380 ***	1.815 ***	2.033 ***
Région de résidence : Wallonie	0.883 *	0.578 ***	0.701 ***	1.000	0.737 ***	0.851 ***
(catégorie de référence : Bruxelles)						
Flandre * 2e génération avec des parents originaires de l'UE-15	0.779	1.024	0.882	0.452 **	0.846	0.652 *
Flandre * 2e génération avec des parents non originaires de l'UE-15	1.387 ***	1.686 ***	1.551 ***	1.226	1.208	1.256 **
Wallonie * 2e génération avec des parents originaires de l'UE-15	1.039	1.969 ***	1.505 ***	0.787	1.352	1.064
Wallonie * 2e génération avec des parents non originaires de l'UE-15	1.321 **	2.144 ***	1.718 ***	1.425 **	1.696 ***	1.583 ***
Nombre d'observations	30 427	29 878	60 305	30 427	29 878	60 305

Note : Tous les modèles incluent une constante. Les modèles 3 et 6 incluent des variables de contrôle pour le sexe ; les modèles 4 à 6 incluent, pour l'âge et le statut matrimonial. ***/**/* : significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les estimations grisées ne sont pas significativement différentes de zéro.

Source : Calculs du Secrétariat sur la base de données agrégées de l'enquête sur les forces de travail en Belgique (2003-05) liées avec le Registre national. Données fournies par l'Institut national de statistique (INS).

Glossaire

ABVV	*Algemeen Belgisch Vakverbond*
ACLVB	*Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België*
ACV	*Algemeen Christelijk Vakverbond* (ABVV, ACLVB et AVC sont les trois principaux syndicats)
CPAS	Centre public d'action sociale
CRI	Centres régionaux d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère
FIPI	Fonds d'impulsion à la politique des immigrés
FOREM	Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi
GRAE	Guide pour la recherche active d'emploi
INS	Institut national de statistique
MIRE	Missions régionales pour l'emploi
ORBEM	Office régional bruxellois de l'emploi
PISA	Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves
SERV	*Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen* (Commission pour la diversité du Conseil économique et social de la Flandre)
SPF	Service public fédéral
SYNTRA	Centre régional de formation pour les PME de Flandre
TSO/KSO	*Technisch Secundair Onderwijs/Kunstsecundair onderwijs* (Filière technique de l'enseignement secondaire)
UNIZO	*Unie van Zelfstandige Ondernemers* (Organisation pour les travailleurs indépendants et les PME)
VCSPO	*Vlaamse Confederatie voor Social-Profit Ondernemingen* (Confédération flamande des entreprises socials)
VDAB	*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (Service flamand de l'emploi)
VESOC	*Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomit* (Comité flamand de consultation économique et sociale)
VOKA	*Vlaams netwerk van ondernemingen* (Chambre de commerce et d'industrie de Flandre)

Chapitre 3.

L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN FRANCE

Introduction

La question de l'intégration des immigrés sur le marché du travail en France évoque immédiatement les incidents de l'automne 2005, au cours desquels les quartiers enregistrant une forte concentration d'immigrés ont été le théâtre d'affrontements entre la police et des jeunes issus de l'immigration, d'incendies de véhicules et d'actes de vandalisme multiples. Les médias internationaux avaient alors parlé d'un échec de l'intégration et décrit une jeunesse déracinée en mal d'éducation et d'emploi. Cependant, comme l'avaient à l'époque fait remarquer de nombreux observateurs, les personnes impliquées dans ces incidents n'étaient pas des immigrés, mais des enfants d'immigrés, pour la plupart nés et éduqués en France, et possédant la nationalité française. L'approche économique classique de l'intégration (Chiswick, 1978), dans laquelle les immigrés acquièrent progressivement le capital humain propre à leur pays d'accueil (en particulier la langue) et voient leurs perspectives d'emploi converger vers celles des autochtones, ne semble pas toujours vérifiée dans ce contexte.

Pour autant, ce serait faire fausse route que de considérer que ces événements n'étaient en rien liés à la question de l'immigration et de l'intégration, et de les analyser sans tenir compte de facteurs tels que le passé migratoire des parents, les différences avec la population autochtone, la manière dont ces différences sont prises en compte, si tant est qu'elles le soient par la société et les institutions du pays d'accueil, et enfin l'impact de toutes ces caractéristiques sur les enfants d'immigrés. Si la convergence des perspectives d'emploi des immigrés vers celles des autochtones présentant les mêmes caractéristiques demeure un critère important d'intégration, certains estiment que la réussite relative de la deuxième génération constitue le meilleur indicateur de l'assimilation des parents (Card, 2004).

Le but de ce chapitre est par conséquent d'analyser non seulement la situation de la population immigrée sur le marché du travail en France, mais également celle des enfants d'immigrés, qu'ils soient nés et aient été éduqués en France ou qu'ils soient arrivés en France lorsqu'ils étaient enfants. Dans la plupart des pays, et la France ne fait pas figure d'exception, on s'attend à ce que les difficultés que rencontrent les immigrés sur le marché du travail puissent, après les premières années d'adaptation, trouver une solution dans les politiques générales et les programmes traditionnels destinés à l'ensemble de la population.

À cet égard, les immigrés et leurs enfants ont un point commun dans le sens où ils ne font l'objet d'aucune politique spécifique ou d'aucun ciblage explicite, sauf lorsqu'ils

viennent d'arriver et pour une courte période[1]. L'absence de politique spécifique signifie que, dans la pratique, les questions liées à l'immigration sont prises en compte par des organismes et dans le cadre de programmes généraux destinés à l'ensemble de la population. Si les immigrés en bénéficient de manière « préférentielle », c'est seulement parce qu'ils sont surreprésentés dans certains groupes (les chômeurs de longue durée, par exemple) ou certaines zones géographiques (les quartiers enregistrant des taux de chômage élevés) qui font l'objet de politiques certes spécifiques, mais qui ne se définissent pas en termes de migration ou de critères ethniques.

Cependant, les raisons structurelles qui expliquent les mauvaises performances des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail ne sont pas forcément les mêmes. Si les deux générations peuvent se heurter aux mêmes obstacles, comme par exemple la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou culturelle ou des caractéristiques physiques, la nature des aspirations et du capital humain qu'apporte chacune d'entre elles sur le marché du travail est différente. Ces deux générations feront par conséquent l'objet d'analyses distinctes tout au long de ce chapitre.

Ce chapitre présente, en premier lieu, un premier diagnostic de la situation sur le marché du travail des immigrés et de leurs enfants, comparée à celle observée dans d'autres pays de l'OCDE (section 1). La section 2 offre un survol historique des mouvements migratoires et des politiques en France. Les sections suivantes discutent des résultats et des politiques vis-à-vis des immigrés (sections 3 et 4) et de leurs enfants (sections 5 à 8). Elles donnent un aperçu des politiques concernant les Zones urbaines sensibles (ZUS), qui représentent le moyen de ciblage (indirect) des personnes d'origine immigrée, ainsi qu'une description des résultats et des politiques en matière de lutte contre les discriminations. La dernière section comprend un résumé et des recommandations.

Ce chapitre contient de nombreux sigles d'organisations, de groupes ou de programmes, qui sont décrits lorsqu'ils paraissent pour la première fois, et dont le sigle est utilisé par la suite. Un glossaire est joint en annexe.

1. Premier diagnostic

Avant d'examiner le passé migratoire de la France et l'évolution de sa politique d'intégration jusqu'à aujourd'hui, nous avons jugé utile de décrire dans les grandes lignes le contexte global du marché du travail et de présenter quelques données comparatives d'ordre général.

Le marché du travail en France se caractérise par un taux de chômage relativement élevé par rapport à la majorité des pays de l'OCDE (9.3 % contre 6.7 % pour l'ensemble de l'OCDE en 2005) et un faible rapport emploi/population (63 % contre 68 %). L'emploi est concentré dans les classes d'âge de forte activité (25-54 ans), les individus plus jeunes et plus âgés enregistrant des taux de participation particulièrement bas (moins de 40 % pour les jeunes et 43.7 % pour les 55-64 ans).

La protection de l'emploi (OCDE, 2004) est généralement forte, ce qui favorise certes la stabilité de l'emploi et la formation, mais tend également à retarder l'ajustement dans

1. Cependant, l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, établissement public, a notamment pour mission l'intégration des personnes immigrées et de leurs enfants ainsi que la prévention des discriminations dont ils peuvent faire l'objet en raison de leurs origines.

les entreprises et incite les employeurs à une certaine prudence en matière d'embauche. Cette caractéristique du marché du travail pénalise les jeunes mais aussi les immigrés, car, en tant que nouveaux arrivés, ils sont par définition ceux que les employeurs connaissent le moins. Par ailleurs, le coin fiscal ainsi que le niveau du salaire minimum sont élevés en France, ce qui rend l'embauche relativement moins attractive que l'investissement en capital.

La situation des jeunes sur le marché du travail est particulièrement difficile, le taux de chômage chez les 15-24 ans s'élevant à 23 %, soit plus de deux fois la moyenne de l'OCDE. L'accession à un premier emploi stable n'intervient généralement qu'au terme d'un long processus, souvent parsemé de stages et d'emplois temporaires. De nombreux programmes du marché du travail ont été mis en œuvre pour s'attaquer à ce phénomène du chômage élevé chez les jeunes, dont des exonérations, partielles ou totales, des contributions patronales de sécurité sociale, des subventions salariales ou des dispositifs spéciaux de formation, dont certains visent en particulier à relancer l'apprentissage, mais ils ne semblent guère avoir amélioré la situation.

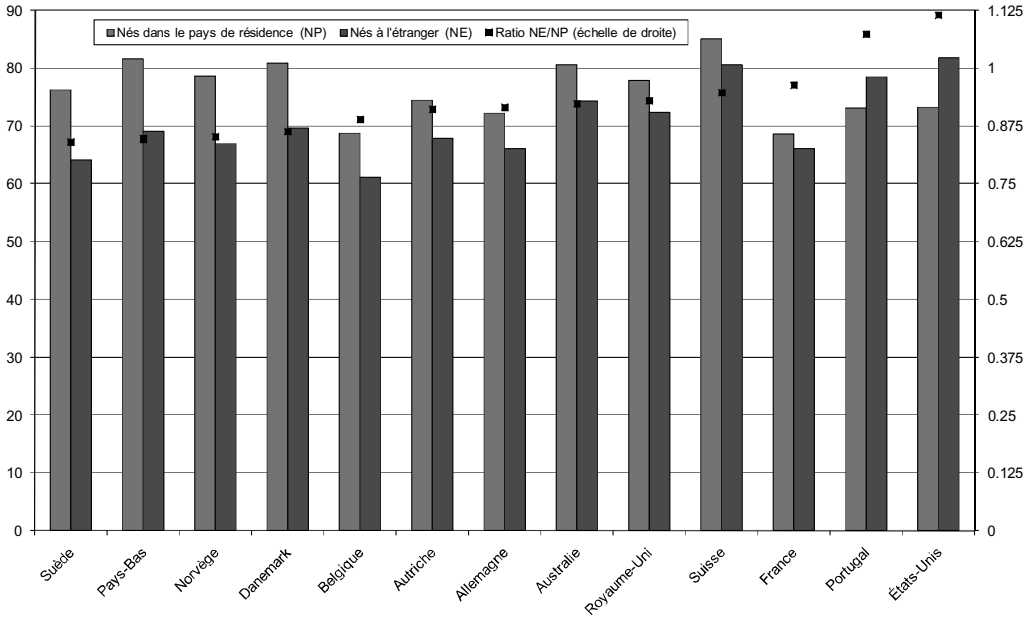
La situation actuelle des immigrés sur le marché du travail en France, par rapport aux autres pays, est représentée dans les graphiques 3.1a à 3.1d, qui portent sur les personnes âgées de 15 à 64 ans. Comme il apparaît clairement, en France, la situation des immigrés de sexe masculin est relativement satisfaisante par rapport à d'autres pays européens, en particulier pour ce qui est de l'emploi. D'un autre côté, le taux de chômage de cette catégorie de la population est plus d'une fois et demie supérieur à celui des autochtones, ce qui reste faible en termes relatifs par rapport aux autres pays européens, mais est élevé par rapport à l'Australie, au Canada et aux États-Unis. En revanche, les taux de chômage absolus sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE.

La situation des immigrées est similaire pour ce qui est du taux de chômage, mais avoisine la moyenne s'agissant de l'emploi. Les taux d'activité des immigrées, selon leurs origines, sont plus ou moins élevés que ceux des femmes autochtones, mais dans les deux cas les écarts ne sont pas très élevés. D'après le recensement de 1999, les taux d'activité des femmes originaires d'Afrique du Nord et d'Europe du Sud sont respectivement de 60 % et 70 %, contre 66 % pour les femmes autochtones.

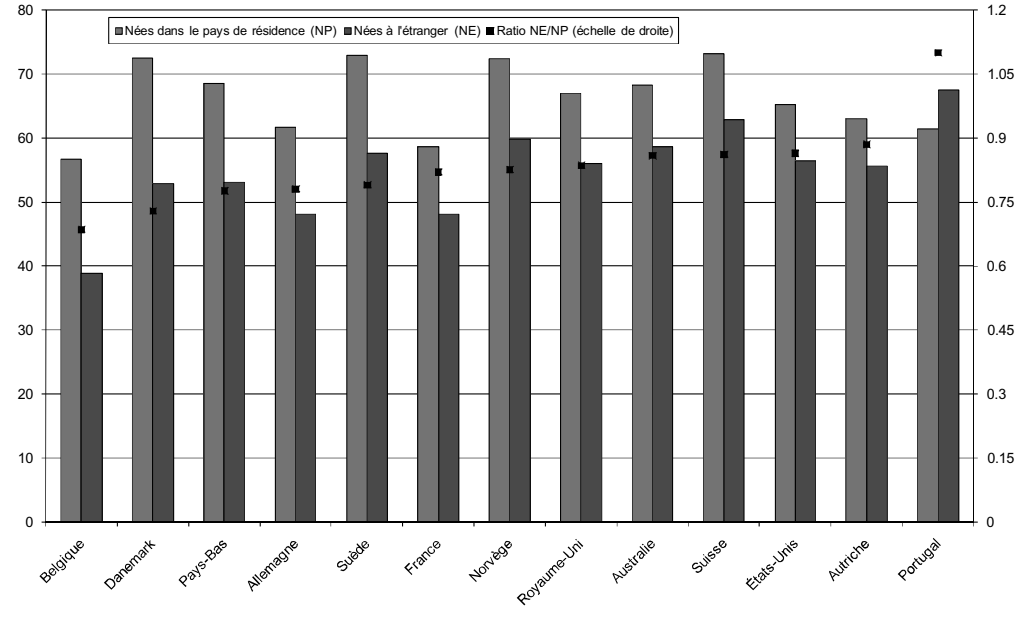
Malgré le rang qu'elle occupe globalement par rapport aux pays européens, la France connaît depuis ces quinze dernières années une évolution préoccupante de la situation de l'emploi, une chute des rapports emploi/population et une hausse des taux de chômage chez les nouveaux arrivants (c'est-à-dire les personnes arrivées en France depuis cinq ans ou moins ; graphiques 3.2a et 3.2b)[2]. Quant aux chiffres de l'emploi et du chômage de l'ensemble des personnes nées à l'étranger, ils suivent globalement la même évolution que ceux des personnes nées en France.

2. On semble toutefois assister, depuis 2003, à un retournement de tendance pour ce qui est du chômage des nouveaux arrivants, mais il est encore trop tôt pour prévoir si cette évolution se confirmera, en particulier compte tenu du fait qu'elle coïncide avec le changement du plan d'échantillonnage de l'Enquête Emploi.

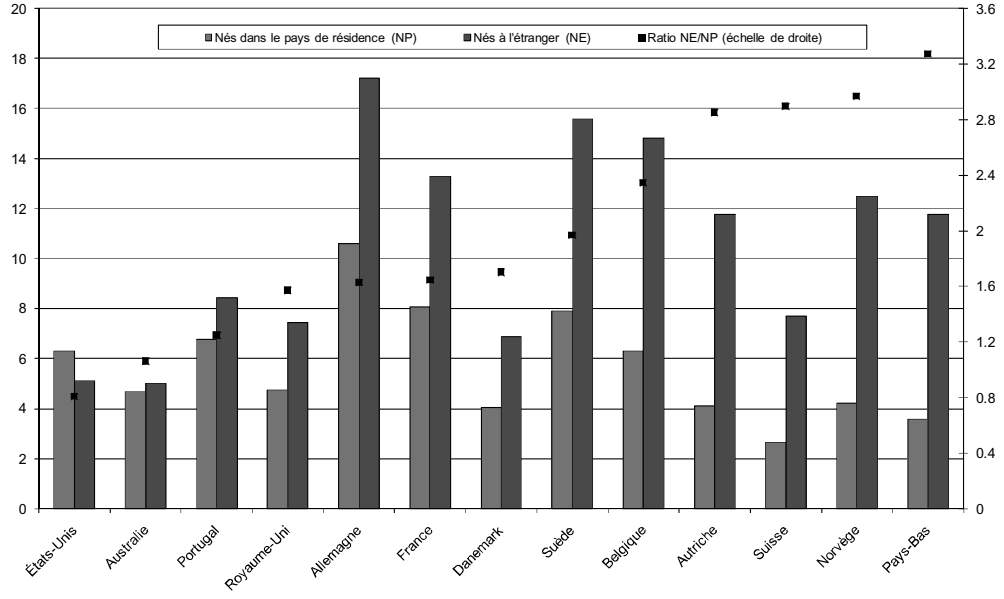
Graphique 3.1a. Rapport emploi-population selon le lieu de naissance, *hommes* de 15 à 64 ans, 2005



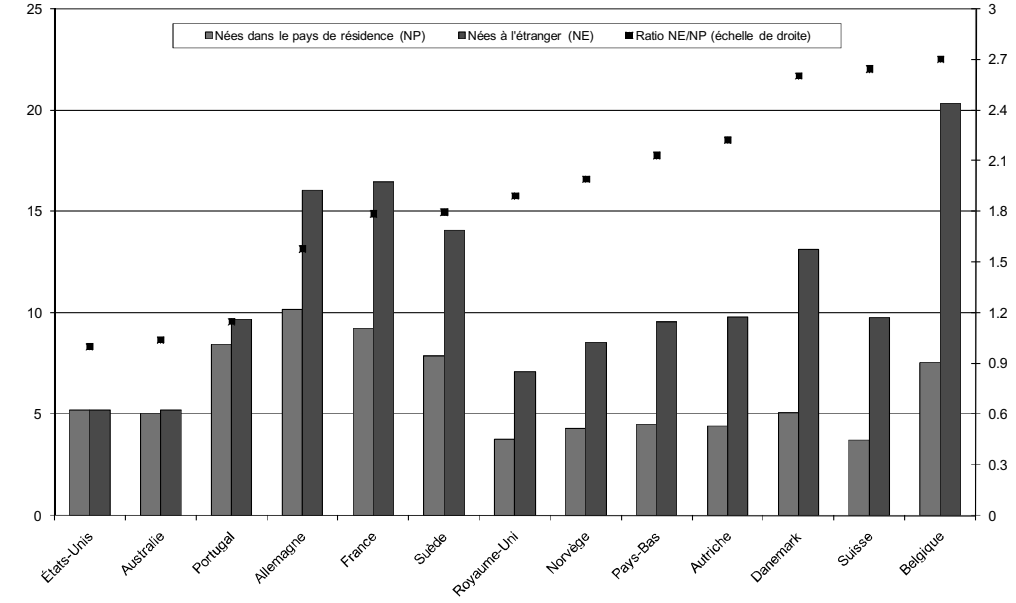
Graphique 3.1b. Rapport emploi-population selon le lieu de naissance, *femmes* de 15 à 64 ans, 2005



Graphique 3.1c. Taux de chômage selon le lieu de naissance, *hommes* de 15 à 64 ans, 2005

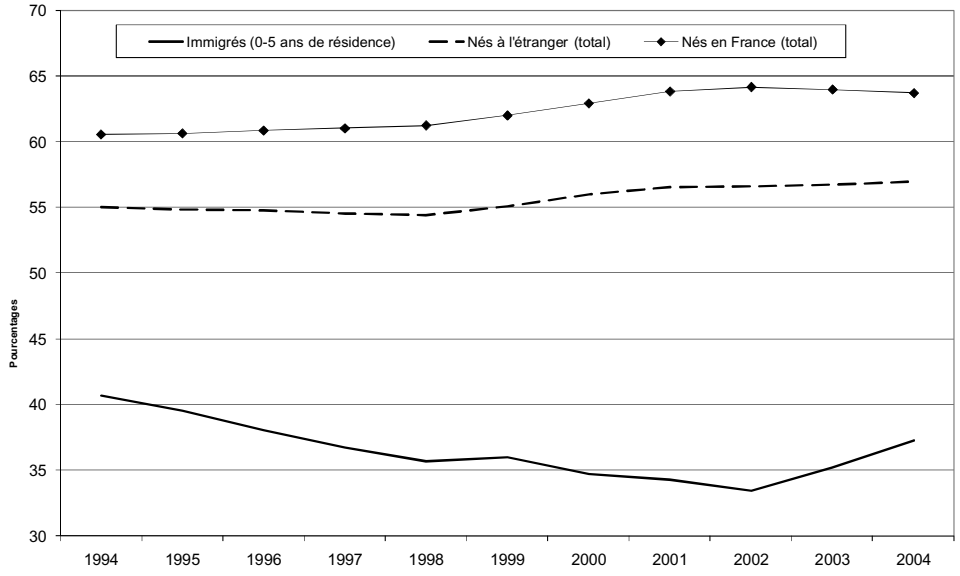


Graphique 3.1d. Taux de chômage selon le lieu de naissance, *femmes* de 15 à 64 ans, 2005

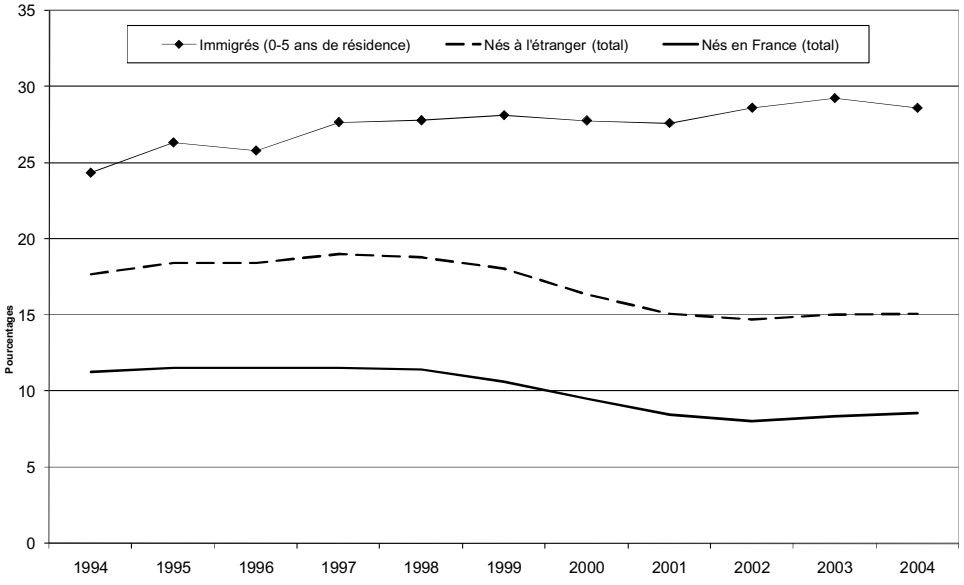


Source : Enquête communautaire sur les forces de travail pour les pays membres de l'Union européenne ; enquêtes nationales sur la population active pour les autres pays.

Graphique 3.2a. Rapports emploi-population des nouveaux immigrés, de l'ensemble des personnes nées à l'étranger et de celles nées en France, 1994-2004, moyenne sur trois ans, France



Graphique 3.2b. Taux de chômage des nouveaux immigrés, de l'ensemble des personnes nées à l'étranger et de celles nées en France, 1994-2004, moyenne sur trois ans, France



Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

S'agissant de la deuxième génération, c'est-à-dire des enfants nés en France de parents immigrés, les résultats pour les 20-29 ans laissent apparaître des écarts importants de rapports emploi/population avec les enfants de la même tranche d'âge dont les parents sont nés en France[3]. On retrouve toutefois cette caractéristique dans tous les pays européens figurant au tableau 3.1, à l'exception de la Suisse.

Tableau 3.1a. Taux d'emploi des immigrés, de la deuxième génération et de la population née dans le pays de résidence, personnes de 20 à 29 ans non scolarisées, par sexe et niveau d'instruction

		Faible niveau d'instruction (inférieur au 2e cycle du secondaire)		Niveau d'instruction intermédiaire (2e cycle du secondaire)		Niveau d'instruction élevé (supérieur)	
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
France	Nés dans le pays de résidence	67	45	84	68	88	85
	Immigrés[1]	63	32	66	50	83	72
	Deuxième génération - deux parents nés à l'étranger	55	40	70	63	86	80
	Deuxième génération - un parent né à l'étranger	69	49	78	67	85	81
Australie[2]	Nés dans le pays de résidence	76	61	89	75	91	82
	Immigrés	74	55	81	59	73	66
	Deuxième génération[3]	77	67	88	76	89	82
Danemark	Nés dans le pays de résidence	62	49	90	85	87	87
	Immigrés	51	30	69	46	64	57
	Deuxième génération	57	46	79	71	74	74
Allemagne	Nés dans le pays de résidence	57	42	81	73	90	86
	Immigrés	62	27	76	54	82	61
	Deuxième génération - deux parents nés à l'étranger	52	43	76	69	78	74
Norvège	Nés dans le pays de résidence	65	53	82	75	89	89
	Immigrés	55	40	66	63	75	74
	Deuxième génération - deux parents nés à l'étranger	58	50	73	67	75	74
	Deuxième génération - un parent né à l'étranger	59	54	75	71	82	82
Suisse	Nés suisse en Suisse	76	68	95	88	95	91
	Nés à l'étranger	86	62	92	79	94	80
	Deuxième génération[4]	78	71	94	89	93	89
Royaume-Uni	Nés dans le pays de résidence	56	29	84	70	87	87
	Immigrés	54	28	64	51	75	72
	Deuxième génération[5]	49	...	66	55	80	79
États-Unis	Nés dans le pays de résidence	58	39	73	66	85	84
	Immigrés	87	37	79	55	82	59
	Deuxième génération - deux parents nés à l'étranger	62	41	72	68	77	75
	Deuxième génération - un parent né à l'étranger	66	44	70	60	86	81

1. Pour la France, les immigrés ne comprennent pas les personnes nées françaises à l'étranger ; cependant la deuxième génération peut comprendre des enfants de personnes nées françaises à l'étranger.

2. Les niveaux de qualification pour l'Australie sont définis comme suit : bas : sans qualification (professionnelle) ; intermédiaire: attestation de compétences ; élevé : diplôme et niveau supérieur.

3. La deuxième génération est définie comme ayant un ou deux parents nés à l'étranger.

4. La deuxième génération est définie comme née en Suisse et n'ayant pas la nationalité suisse à la naissance.

5. La deuxième génération pour le Royaume-Uni est définie comme née au Royaume-Uni et appartenant au groupe ethnique « Britannique non blanc ».

Source : Suisse : Recensement 2000 ; Danemark, Norvège et Suède : registres de population (2004) ; Allemagne : Microcensus (2005) ; Australie : recensement 2001 ; France : Étude de l'histoire familiale (1999) ; États-Unis : *Current Population Survey March 2005 supplement* ; Royaume-Uni : Enquête sur les forces de travail (troisième trimestre 2005).

3. Ces différences sont sous-estimées pour la France car la source utilisée ne permet pas d'exclure de la deuxième génération les enfants issus de parents nés français à l'étranger (encadré 3.1).

Les résultats de la France sont dans ce domaine comparables à ceux du Royaume-Uni (environ 10 points de pourcentage d'écart avec les enfants des autochtones, chez les hommes comme chez les femmes), mais plus satisfaisants que ceux des pays nordiques. Les taux de chômage absolus de la deuxième génération sont très élevés en France (environ 30 %) mais faibles en termes relatifs, par rapport à ceux d'autres pays européens, en raison avant tout du fait que les enfants de la population autochtone connaissent eux aussi un chômage élevé (avoisinant 20 %). Là encore, les résultats de l'Australie et des États-Unis traduisent une situation satisfaisante pour la deuxième génération, dont les taux de chômage sont encore plus faibles que ceux observés chez les enfants des autochtones.

Tableau 3.1b. Taux de chômage des immigrés, de la deuxième génération et de la population née dans le pays de résidence, personnes de 20 à 29 ans non scolarisées

	Nés dans le pays de résidence	Immigrés	Deuxième génération
Australie	10.5	12.1	10.3
Danemark	4.9	11.0	9.6
Allemagne	15.0	21.7	25.0
Norvège	5.5	12.4	11.4
Suisse	3.3	10.9	5.8
France	19.9	33.7	29.7
Royaume-Uni	7.1	8.5	14.8
États-Unis	8.0	5.7	7.5

Source et note : Voir tableau 3.1a.

Selon le bilan ainsi dressé, la situation des immigrés sur le marché du travail est relativement plus satisfaisante en France que dans les autres pays européens, tandis que les performances des enfants d'immigrés nés et éduqués en France sont plutôt décevantes, et que la situation des nouveaux entrants s'est détériorée au cours de la dernière décennie. Ces conclusions feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans ce chapitre.

2. Aperçu historique de l'immigration en France depuis 1945

2.1. Reconstruction après-guerre, croissance et appel à la main-d'œuvre immigrée

La période d'après-guerre en France a été marquée par de forts besoins de main-d'œuvre. L'État a officiellement encouragé l'immigration, tout en souhaitant mieux la maîtriser, ce dont témoigne la création de l'Office national d'immigration (ONI) en 1946, chargé de recruter des travailleurs étrangers et, le cas échéant, de faire venir leur famille en France. Dans les faits, au cours des trois décennies suivantes, il a avant tout eu pour mission de régulariser les immigrés déjà présents sur le territoire, les employeurs et les immigrés contournant souvent les procédures d'introduction. Différentes institutions, comme le Commissariat au plan (créé en 1946), évaluent les besoins de main-d'œuvre pour planifier la politique de recrutement, mais leu succès a toutefois été assez mitigé (Le Moigne et Lebon, 2002). Les conditions d'accueil des réfugiés sont précisées en 1951 à l'occasion de la signature de la Convention de Genève sur les demandeurs d'asile, puis par la création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Le nouveau statut de libre circulation accordé aux musulmans d'Algérie en 1947 porte le

nombre des entrées en métropole à 740 000 entre 1947 et 1953, chiffre à comparer avec les 561 000 retours en Algérie sur la même période.

Toutefois, l'immigration ne connaît de véritable essor qu'à partir de 1956, sous l'effet d'une croissance économique forte appuyée sur une industrie ayant des besoins soutenus en main-d'œuvre non qualifiée, avec un solde migratoire de 1.1 million de personnes entre 1956 et 1961, dont beaucoup furent régularisées après leur arrivée. Les Italiens étaient déjà nombreux, ils continuent de l'être, et les Espagnols et les Portugais prennent progressivement la relève.

La fin de la guerre d'Algérie en 1962 entraîne le retour massif des Français d'Algérie, au nombre de 900 000, mais ils ne semblent pas avoir freiné les besoins en main-d'œuvre. Avec la réintroduction de la libre circulation entre l'Algérie et la France après la fin de la guerre, l'immigration algérienne reprend et est accompagnée de mouvements en provenance des autres pays du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne, et de regroupements familiaux d'Espagnols et de Portugais. Les années 60 sont caractérisées par des flux d'entrées très importants : sur la seule période 1962-65, l'ONI introduit ainsi plus d'un demi-million de travailleurs permanents. À titre de comparaison, les entrées actuelles de travailleurs, y compris de ressortissants de l'Union européenne, se situent aux environs de 20 000 par année. La population étrangère atteint 3 442 000 personnes en 1975 (soit 7.5 % de la population totale). La période de croissance a vu le tarissement de certains flux traditionnels de migrations de travail (Italiens notamment) et le gonflement des flux venant des pays du Maghreb et du Portugal.

2.2. La crise des années 70 et ses répercussions : une immigration plus contrôlée et tournée vers le regroupement familial

La donne change avec la crise économique qui suit le premier choc pétrolier (1973) : préoccupé par le ralentissement de la croissance et la hausse du chômage, l'État suspend l'immigration pour tout autre motif que le droit d'asile. Bien que fortement freinée, l'immigration de travail se poursuit cependant dans les faits : non seulement les employeurs peuvent toujours, sous certaines conditions (impossibilité d'employer un travailleur français pour le même poste), solliciter la venue des travailleurs étrangers, mais ces restrictions ne sont pas applicables aux travailleurs ressortissants de la Communauté économique européenne, qui bénéficient de la libre circulation depuis 1968[4].

Cependant, l'immigration de travail devient secondaire par rapport à l'immigration familiale, qui devient un droit en 1976 (Kohler et Thave, 1999). Cette prédominance des migrations d'ordre familial entraîne une rupture avec l'image traditionnelle du migrant (immigration de travail masculine), comme en atteste le rééquilibrage entre hommes et femmes dans la population étrangère (108 hommes pour 100 femmes en 1990, contre 149 pour 100 en 1931, voir Daguet et Thave, 1996). Ce phénomène reste l'une des caractéristiques majeures des migrations contemporaines vers la France, parallèlement à la diversification des nationalités d'origine et à la prédominance des flux venant d'Afrique (Maghreb et Afrique subsaharienne). La population immigrée a crû de façon continue entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 80. En termes relatifs, cependant, le pourcentage des personnes nées étrangères à l'étranger était au même niveau en 1990 (7.5 %) qu'en 1975.

4. Il convient de remarquer que, parmi les principaux pays pourvoyeurs de main-d'œuvre en France, seule l'Italie est membre de la Communauté économique européenne en 1968. Le Portugal et l'Espagne en deviennent membres en 1986.

Les recensements de 1990 et de 1999 montrent une stagnation et même une diminution du nombre d'étrangers (3 260 000 personnes en 1999), phénomène qui s'explique en partie par les naturalisations, dont le nombre excède désormais celui des nouvelles entrées (Le Moigne et Lebon, 2002). Le nombre d'« immigrés » au sens donné par le Haut Conseil à l'intégration (1991), c'est-à-dire des personnes nées étrangères à l'étranger, atteignait 4.9 millions en 2005 (Borrel, 2005), soit une augmentation de 17 % par rapport à 1990, alors que la population dans son ensemble avait augmenté de 7 % pendant la même période. La répartition de la population immigrée par région d'origine et son évolution sont données dans le tableau 3.2. Le pourcentage des immigrés originaires d'Europe ne cesse pour sa part de chuter, passant de 67 % environ en 1975 à 40 % en 2005, alors que ceux des personnes originaires d'Afrique et d'Asie ont tous deux augmenté de plus de 10 points pour atteindre respectivement 42 % et 14 %.

Avec la restriction des migrations de travail dans les années 70, les migrations irrégulières se sont développées, bien qu'il soit difficile d'évaluer dans quelle mesure. En 1981-82, un programme de régularisation, initialement réservé aux personnes titulaires d'un emploi puis étendu aux autres catégories, s'est traduit par la régularisation de 130 000 personnes sur 150 000 demandeurs. En 1997-98, un deuxième programme plus restrictif a abouti à la régularisation, au titre de l'immigration familiale dans 85 % des cas, de 87 000 personnes sur 150 000 requérants. En 1998, la France a mis en place une procédure (supprimée récemment) permettant aux étrangers en situation irrégulière résidant en France depuis une période déterminée de régulariser leur statut (Levinson, 2005). Selon le ministère de l'Intérieur de l'époque, la population d'immigrés en situation irrégulière oscillait dans une fourchette de 200 000 à 400 000 personnes, une estimation que la plupart des observateurs considèrent inférieure à la réalité.

Tableau 3.2. Population immigrée par pays d'origine, 1975-2005

Pourcentages

	1975	1982	1990	1999	2004-2005
Europe	**67.1**	**57.3**	**50.4**	**45.0**	**40.2**
Espagne	15.2	11.7	9.5	7.4	5.7
Italie	17.2	14.1	11.6	8.8	6.9
Portugal	16.8	15.8	14.4	13.3	11.5
Pologne	4.8	3.9	3.4	2.3	..
Autre Europe	13.1	11.8	11.5	13.2	16.0
Afrique	**28.0**	**33.2**	**35.9**	**39.3**	**42.4**
Algérie	14.3	14.8	13.3	13.4	13.8
Maroc	6.6	9.1	11.0	12.1	12.6
Tunisie	4.7	5.0	5.0	4.7	4.5
Autre Afrique	2.4	4.3	6.6	9.1	11.6
Asie	**3.6**	**7.9**	**11.4**	**12.7**	**14.0**
Turquie	1.9	3.0	4.0	4.0	4.6
Cambodge, Laos, Vietnam	0.7	3.0	3.7	3.7	3.3
Autre Asie	1.0	1.9	3.7	5.0	6.1
Amérique, Océanie	**1.3**	**1.6**	**2.3**	**3.0**	**3.5**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Nombres de personnes (en milliers)	**3 887**	**4 037**	**4 166**	**4 306**	**4 926**

Source : INSEE, recensements 1975-2005.

3. Historique de la politique migratoire et de la politique d'intégration

3.1. L'accès à la nationalité : l'intégration par la citoyenneté

La question de l'intégration des immigrés s'est posée lors des premières migrations massives de travailleurs qui ont eu lieu au XIX[e] siècle[5]. Le statut des nouveaux arrivants par rapport à la communauté nationale a dû être précisé, ainsi que celui des enfants de ces immigrés naissant sur le territoire français (conséquence du caractère de plus en plus permanent de l'immigration). La réforme du droit de la nationalité a été l'une des étapes importantes de la politique d'intégration. Cette évolution a d'abord concerné la troisième génération, avec l'adoption du principe du « double *jus soli* » en 1851 : un enfant né en France d'un étranger lui-même né en France a la nationalité française. La loi de 1889 portait sur la deuxième génération : un individu né en France de parents étrangers devient français à sa majorité. Depuis 1889, un étranger pouvait faire une demande de naturalisation au bout de dix ans de résidence, délai ramené à trois ans en 1927.

3.2. Ouverture à l'immigration et organisation de la politique d'accueil après la Seconde Guerre mondiale

Après la Seconde Guerre mondiale, la politique d'accueil s'est heurtée à des problèmes de logement (existence de bidonvilles), que les pouvoirs publics ont pris en charge à travers la création en 1956 de la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs algériens (SONACOTRAL). La politique sociale visant les travailleurs algériens est également passée par la création, en 1958, du FAS (Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leurs familles). Sa mission était de promouvoir une action sociale familiale en faveur des travailleurs algériens dont les enfants restaient en Afrique, il était financé par des prélèvements sur les cotisations versées par les employeurs et les salariés au titre des allocations familiales (Cour des comptes, 2004).

L'action de ces deux institutions a été étendue à l'ensemble des immigrés en 1962 pour la première, devenue SONACOTRA, et en 1964 pour le FAS. Les domaines d'action du FAS (voir ci-dessous) se sont élargis en même temps que son public : il devait assurer des fonctions d'aide au logement, d'accès à la formation, d'enseignement de la langue et d'action culturelle à l'ensemble des travailleurs étrangers venant en France à titre permanent. Trois ans plus tard, sa compétence a été étendue aux travailleurs temporaires et à des groupes sociaux posant des problèmes d'adaptation sociale analogues à ceux des travailleurs étrangers. Outre la mise en œuvre de programmes d'action sociale et sanitaire, sa mission a été étendue à l'accueil. Dans les années 50 et 60, la France a donc répondu aux migrations de masse en renforçant sa politique d'intégration des travailleurs immigrés et de leurs familles.

La création du FAS et de la SONACOTRA témoigne d'une prise de conscience relativement précoce dans la France de l'après-guerre de la nécessité « d'accompagner » les migrations de travailleurs, même si les politiques adoptées s'adressaient en premier lieu aux travailleurs déjà placés sous l'autorité de la France dans leur pays d'origine (l'Algérie) et pour qui « l'émigration » ne signifiait pas qu'ils allaient relever de la compétence juridictionnelle d'un autre État. Avec l'indépendance de l'Algérie et la poursuite des arrivées de travailleurs algériens en France, la pratique consistant à financer

5. Ces migrations ont accompagné le processus d'industrialisation et concernaient essentiellement les Belges et les Italiens.

le FAS avec les « excédents » des contributions de sécurité sociale retenues sur les prestations familiales versées au titre des enfants restés en Algérie a été maintenue et élargie aux autres nationalités.

3.3. Depuis les années 70 : crise économique, frein à l'immigration et renforcement de l'objectif d'intégration

Le droit à la migration familiale a été consacré par une décision du Conseil d'État de 1978 qui annule un décret restrictif à cet égard. Cette décision reconnaît aux étrangers le droit de mener une vie familiale normale, tout en précisant que le gouvernement ne peut interdire l'occupation d'un emploi par les membres des familles de ressortissants étrangers (Cour des comptes, 2004). Cette décision a limité la possibilité des pouvoirs publics de restreindre les arrivées de familles en fonction du contexte économique et social, comme cela avait été le cas pendant les années 30. On est ainsi passé d'une situation où l'initiative des migrations était essentiellement du ressort des employeurs à une situation où la demande émanait des immigrés eux-mêmes et où on accordait une importance croissante à la question des droits de l'homme, tels qu'énoncés dans la Constitution.

Au début des années 80, l'objectif d'intégration a été affirmé par l'octroi de nouveaux droits aux étrangers : droit de créer une association de type 1901 (1981) et droit d'accéder à des postes d'administration et de direction des syndicats (1982). En 1983, le FAS est devenu le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles. L'adoption du terme « immigré » marque l'intention de prendre en compte l'installation durable et la référence aux « familles » de donner une dimension générationnelle à la migration. Les dernières différences juridiques séparant les naturalisés français et les Français de naissance (inéligibilité à certaines professions pendant dix ans) ont disparu en 1984.

L'amélioration des droits sociaux des étrangers a suivi la progression des droits politiques : dans les années 90, les étrangers originaires de pays hors UE ont progressivement obtenu l'accès aux prestations non contributives (comme le Revenu minimum d'insertion), ce droit étant consacré par la loi du 11 mai 1998. Pendant longtemps, les politiques d'accueil (c'est-à-dire les services destinés aux nouveaux arrivants) se sont pour l'essentiel résumées aux procédures d'examen et d'octroi des cartes de séjour, et il était exceptionnel que les nouveaux arrivants soient orientés vers des programmes de formation (notamment linguistique), des soins médicaux ou une prise en charge sociale appropriés. Les premiers éléments d'un service officiel national d'accueil n'ont été mis en place que dans les années 90 (voir ci-dessous).

Parallèlement, la lutte contre l'immigration irrégulière a été renforcée, même si les désaccords existant entre les partis politiques ont pu occasionner des allers-retours de certaines politiques. Ainsi, l'obligation d'un jugement préalable avant toute expulsion (au lieu que cette dernière soit un acte purement administratif) a été rétablie en 1981, puis supprimée en 1986, avant que le dispositif d'éloignement soit ensuite rendu de plus en plus strict. Les deux dernières décennies ont ainsi été marquées par un double mouvement d'intégration des immigrés en situation régulière et de mesures plus sévères à l'encontre des immigrés en situation irrégulière.

Les années récentes se sont caractérisées par un surcroît d'intérêt pour les politiques d'intégration, comme en témoignent plusieurs rapports officiels sur la question, tels que celui de la Cour des comptes (2004). Ce dernier est critique à l'égard de la politique d'intégration dont il souligne le manque de cohérence, dû notamment à la dispersion des institutions concernées.

4. La politique récente de la France en matière d'intégration

4.1. Les acteurs publics et institutionnels de la politique d'intégration

Ces dernières années, une forte consolidation a eu lieu à la fois au niveau des acteurs de la politique d'intégration et des mesures dans ce domaine. En mai 2007, un nouveau ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-développement a été créé, avec pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre l'action gouvernementale dans les domaines de l'immigration, du droit d'asile, de l'intégration des populations immigrées, de la promotion de l'identité nationale et du co-développement. Cette réorganisation devrait théoriquement se traduire par une centralisation de l'ensemble, ou du moins de la majorité, des activités du gouvernement relatives à l'immigration et aux immigrés. À l'exception des deux dernières attributions, ce regroupement des compétences est similaire à celui en vigueur en Australie. Toutefois, compte tenu du caractère récent de ce changement, il n'est pas possible d'affirmer s'il a abouti à la mise en œuvre de mesures d'intégration plus efficaces.

Jusqu'à une période récente, le programme d'accueil et d'intégration des citoyens étrangers relevait officiellement de la Direction de la population et des migrations (DPM) du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. Les principaux acteurs publics au niveau opérationnel sont désormais au nombre de deux : l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), créée en avril 2005 et responsable des nouveaux arrivants, et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), instituée en mars 2006, et dont les attributions sont la mise en œuvre des mesures destinées aux immigrés résidents et aux personnes issues de l'immigration, et la participation à la lutte contre les discriminations. Par ailleurs, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), un organisme public qui jouit d'une grande notoriété, s'occupe des cas individuels de discrimination et a en outre pour mission de promouvoir l'égalité. Au nombre des autres acteurs figurent une multitude d'ONG, d'associations et d'organisations qui interviennent dans l'accueil et l'accompagnement social des immigrés et des personnes issues de l'immigration, ainsi que des syndicats et des groupements d'employeurs.

Les pouvoirs publics se penchent depuis quelques années avec attention sur les questions d'intégration, en particulier sur le renforcement du suivi et de l'évaluation de l'intégration des immigrés et de leurs enfants, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques appropriées, destinées à améliorer une situation qu'on s'accorde généralement à qualifier de délicate et requérant une intervention urgente. Certains dispositifs officiels en vigueur datent en fait du début des années 90, mais ont été réactivés. Les événements du 11-Septembre ont fait surgir la crainte que certains segments de la population qui sont mal intégrés dans la société française, mécontents et en manque de repères, n'en viennent à représenter des risques bien plus graves que des actes de petite criminalité, de la violence occasionnelle et des troubles urbains.

Le Haut Conseil à l'intégration (HCI), un organisme de réflexion indépendant créé en 1989 et dont la mission est de faire des propositions, à la requête du premier ministre, sur des sujets liés à l'intégration des immigrés, fait partie de ces institutions à avoir bénéficié d'une nouvelle impulsion. Le HCI soumet chaque année au premier ministre un rapport sur des questions relatives à l'intégration, et son avis a été sollicité à plusieurs reprises sur des aspects spécifiques de l'intégration. Plus récemment, il a publié un rapport sur les résultats de la politique de l'intégration au cours de la période 2002-05 (HCI, 2006).

Le Comité interministériel à l'intégration, créé au même moment que le HCI et dont la dernière réunion remontait à 1990, a été de nouveau convoqué en 2003, et chargé de concevoir et de coordonner, sous la direction du premier ministre, un programme d'action sur l'intégration dont les mesures s'étendront à quelque trente ministères. Ce programme d'action a trois objectifs principaux : *i)* concevoir des voies d'intégration pour les primo-arrivants, et en particulier un programme officiel d'accueil ; *ii)* promouvoir la mobilité sociale et professionnelle individuelle des immigrés et de leurs enfants ; *iii)* lutter contre l'intolérance et pour l'égalité des droits. Il a été précisé par « 55 mesures pour l'intégration », qui allaient de la création de l'ANAEM au doublement des bénéficiaires du programme de parrainage vers l'emploi, ou aux mesures visant à prévenir les mariages forcés. Depuis, le Comité se réunit tous les ans et continue de jouer un rôle important pour ce qui est de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'intégration.

Comme indiqué ci-dessus, les problèmes d'intégration sur le marché du travail que rencontrent les immigrés après leur période d'installation en France (ainsi que les personnes issues de l'immigration) sont pris en compte par les organismes et dans le cadre des programmes généraux destinés à l'ensemble de la population, comme c'est généralement le cas dans la plupart des pays de l'OCDE. L'État français a toujours eu pour position officielle de ne pas tenir compte, dans ses relations avec sa population, de considérations d'ordre ethnique, liées à l'origine nationale ou à l'appartenance à des groupes particuliers, mais plutôt de s'adresser à des individus égaux devant la loi et soumis de manière uniforme aux mêmes règles et réglementations. Cette attitude s'applique particulièrement dans le cas des enfants d'immigrés nés et éduqués en France, et qui obtiennent la nationalité française à leur majorité. Il est aussi généralement admis que les institutions de la société française, c'est-à-dire le cadre juridique, les tribunaux, les systèmes d'éducation et de santé et la réglementation du marché du travail sont les garants officiels et implicites de l'égalité en général, et de l'intégration progressive des nouveaux arrivants dans la société française en particulier. Comme nous le verrons, la réalité peut différer quelque peu des principes affichés.

En France (comme dans d'autres pays), les groupes et les territoires ou quartiers défavorisés, notamment ceux dans lesquels les immigrés et leurs enfants sont surreprésentés, sont l'objet de nombreuses politiques ciblées, que ce soit à l'échelon national, régional ou local. Bien que ce ciblage ne soit pas spécifiquement axé sur les immigrés et leurs enfants, ceux-ci constituent dans bien des cas un groupe prioritaire. Les ressources allouées à l'intégration des immigrés par le biais des programmes généraux susceptibles de comporter un ciblage indirect sont difficiles à évaluer, mais elles sont vraisemblablement plus élevées que les fonds directement consacrés à l'intégration (voir ci-dessous). L'analyse de l'ensemble de ces programmes et dépenses dépasse le cadre de la présente étude. Nous nous limiterons à l'examen de ceux qui considèrent généralement, si ce n'est officiellement, les personnes issues de l'immigration comme un groupe cible prioritaire. On les distingue souvent par le fait que leurs bénéficiaires cibles doivent comporter des personnes résidant en « zone urbaine sensible » (ZUS), une dénomination géographique qui désigne un territoire au taux de chômage élevé, et réputé « à risques ». Ces territoires comptent généralement une concentration élevée d'immigrés (vulnérables) et de leurs enfants.

Les politiques visant des territoires tels que les ZUS sont regroupées sous l'appellation de « politique de la ville », et on reconnaît aujourd'hui de manière implicite qu'elles ciblent les immigrés. La gestion de leurs crédits a en effet été confiée, à compter de 2007, à la nouvelle agence ACSE, qui prend également en charge les activités du FASILD (voir ci-dessous) explicitement axées sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants.

Bien qu'aucun des organismes généraux tels que l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ne s'adresse exclusivement à la population immigrée, l'un d'entre eux mérite d'être mentionné, car il est ciblé sur les jeunes non qualifiés ou faiblement qualifiés, une catégorie dans laquelle les enfants d'immigrés sont en général surreprésentés. Il est par ailleurs très actif dans l'orientation des jeunes immigrés et des enfants d'immigrés vers certains programmes publics, tels que TRACE et CIVIS, et les programmes de parrainage vers l'emploi (voir ci-dessous). Il s'agit du réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

Du fait que l'ANAEM et l'ACSE, les nouveaux acteurs publics de la politique de l'intégration, sont des créations récentes, il sera difficile de fournir une quelconque évaluation de leur efficacité. On peut toutefois affirmer qu'elles ne constituent pas une rupture avec le passé, dans le sens où elles consistent en un regroupement d'organismes préexistants.

4.2. La politique d'accueil

Outre ses compétences en matière de recrutement et d'introduction en France des travailleurs étrangers, l'Office des migrations internationales (OMI) avait pour mission, depuis 1946 et jusqu'à une date récente, de participer aux volets administratif, sanitaire et social en matière de contrôle, d'accueil et de séjour des étrangers sur le sol français. Cependant, jusqu'en 1993, si l'intégration des immigrés bénéficiait de ressources financières et faisait l'objet de mesures au cas par cas, l'intégration des primo-arrivants était quant à elle peu prise en compte de manière systématique dans la politique publique officielle. Deux associations, présentes depuis longtemps aux côtés des nouveaux arrivants, étaient toutefois très actives dans le domaine des mesures d'intégration sur le terrain. Il s'agissait du Service social d'aide aux émigrants (SSAE), dont la création remonte à 1924, et de l'Association de service social familial migrants (ASSFAM), initialement créée en 1951 pour aider les familles d'immigrés algériens arrivant en France, et dont la mission a été étendue en 1979 à l'ensemble des catégories d'immigrés. Le champ d'activité de ces deux associations est large : informations d'ordre général sur la vie en France, aide juridique, médiation avec le système scolaire et les institutions publiques, aide familiale, services d'éducation de base aux adultes, etc. Depuis les années 50, elles sont sous contrat avec le Fonds d'action sociale (FAS, le prédécesseur du FASILD) et ont pour mission de faciliter, aux échelons national et local, l'intégration sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leurs familles (voir ci-dessous).

En 1990 a eu lieu la première tentative d'instauration de programmes régionaux en faveur de l'intégration des populations immigrées, les préfets[6] étant chargés de mettre en place des dispositifs visant à faciliter l'intégration des immigrés et des personnes issues de l'immigration, et d'évaluer les initiatives antérieures. Dans la pratique, toutefois, les régions qui avaient mis au point un programme concret et opérationnel étaient peu nombreuses. En 1993, une circulaire du gouvernement a formalisé les premiers programmes d'accueil à l'échelon départemental, destinés aux immigrés au titre du regroupement familial. Celle-ci précisait que l'accueil des proches devait être préparé avant leur arrivée avec l'immigré déjà en France, et que la famille devait bénéficier d'un premier accueil officiel. Des mesures d'intégration étaient proposées pour faciliter l'installation et un suivi était prévu. Le plan départemental d'accueil devait donner un

6. Les préfets sont les représentants de l'État dans les départements, qui sont au nombre de 100. Ils sont chargés de représenter l'État auprès des administrations locales, sont responsables du maintien de l'ordre public et de la sécurité, des documents officiels et des règles en matière d'immigration, et doivent contrôler la légalité des actes des collectivités locales.

caractère officiel définitif à l'organisation de ces mesures. L'année suivante, une nouvelle directive a précisé que l'apprentissage de la langue ferait partie intégrante des plans départementaux d'accueil. Tous les adultes arrivés en France au titre du regroupement familial se sont alors vu accorder un crédit de 200 heures de formation linguistique, et étaient prioritaires dans l'enseignement linguistique financé par le FAS.

En 1995, le FAS a été chargé de réaliser un examen du système de formation linguistique destiné aux immigrés adultes. Il s'est livré à une évaluation des niveaux et des exigences sur la base d'une enquête de l'INSEE/INED consacrée à la mobilité géographique et à l'insertion sociale, dont il est ressorti que 45 % de la totalité des citoyens étrangers adultes possédaient une maîtrise insuffisante du français, que ce soit à l'oral, à l'écrit, ou aux deux, et que 450 000 d'entre eux, soit environ 29 %, maîtrisaient mal le français tant à l'oral qu'à l'écrit. Compte tenu de ces chiffres, le FAS a estimé que le nombre de places offertes chaque année en cours de français ne couvrait que 3 % à 10 % des besoins potentiels, si on prend en compte le critère de la maîtrise écrite et orale. Cette évaluation ne s'est traduite par aucune mesure concrète.

En 1999, les plans départementaux d'accueil ont été élargis aux membres étrangers de famille de Français, et à la famille des réfugiés ne séjournant pas en centre provisoire d'hébergement. Il était recommandé de porter une attention particulière à la situation de cette dernière catégorie, eu égard à son besoin de protection. La circulaire insistait fortement sur le fait que l'accueil doit commencer dès le dépôt des dossiers de demande de regroupement familial, et que le demandeur doit être informé sur les actions à envisager dès l'arrivée de sa famille, l'accent étant particulièrement mis sur l'apprentissage de la langue française. L'accueil à l'arrivée devait être enrichi, systématisé et personnalisé, avec le concours des services sociaux spécialisés, lorsque leur intervention était jugée nécessaire. Sur le plan de l'organisation, les principaux acteurs mobilisés étaient les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales, le FAS, l'OMI et les services sociaux compétents, en particulier le SSAE et l'ASSFAM. Il a été demandé à l'ensemble des départements de mettre en place un plan départemental d'accueil devant définir les modalités de prise en charge et le rôle de chaque acteur, évaluer les besoins et recenser les ressources existantes et les moyens supplémentaires nécessaires, et prévoir un programme de suivi et de contrôle.

L'accueil à proprement parler, organisé le même jour et au même lieu que la visite médicale réglementaire, devait comporter une présentation de la société française (modes de vie, droits et obligations), le cas échéant dans la langue parlée par le nouvel arrivant, un entretien personnalisé permettant de faire un bilan social, un bilan linguistique (si nécessaire) et un premier entretien avec un travailleur social qualifié (si nécessaire).

Cette première étape vers l'officialisation du processus d'accueil consistait ainsi en une spécification précise des mesures que devaient prendre les acteurs déjà associés à l'accueil des immigrés, en fonction de leurs responsabilités et de leurs compétences, tout en élargissant le processus à une catégorie plus vaste d'immigrés et à l'ensemble des départements. La définition exacte des mesures à prendre était déléguée à l'échelon local. Dans la pratique, toutefois, du fait que les services nécessaires n'étaient pas disponibles dans l'ensemble des régions, seul environ un cinquième des arrivants en bénéficiaient.

4.3. Le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

La deuxième étape a eu lieu en 2005 avec la création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui fusionnait les moyens et les compétences des deux principaux acteurs de l'accueil et de l'intégration des immigrés (l'OMI et le SSAE). Le

programme d'accueil en vigueur s'est vu octroyer un statut officiel et reconnu, avec le Contrat d'accueil et d'intégration, et a été étendu à l'ensemble des départements, après avoir été expérimenté pendant un an dans un nombre limité de départements.

Le CAI, contrat qui énonce les responsabilités de l'État et du nouvel arrivant, est proposé aux immigrés lors de leur visite à une plate-forme locale de l'ANAEM. Initialement facultatif, il est désormais obligatoire (voir ci-dessous). Il engage ses signataires dans un certain nombre de domaines, et donne également aux immigrés le droit de bénéficier de plusieurs services (essentiellement de formation). En contrepartie, ceux-ci s'engagent à respecter les valeurs et les principes fondamentaux de la République française, et à suivre la formation prescrite. Ce contrat est signé pour une période d'un an renouvelable une fois. Il n'est lié à aucune indemnité spécifique d'introduction, et seuls les réfugiés et les immigrés résidant depuis au moins cinq ans peuvent prétendre à l'aide sociale (le RMI[7]), dont le montant s'élève, depuis janvier 2007, à environ 440 EUR par mois pour une personne seule, et à 660 EUR pour un couple, chaque enfant donnant droit à une somme supplémentaire. À titre de comparaison, le montant du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) est de 1 250 EUR pour un emploi de 35 heures hebdomadaires. Les immigrés titulaires d'un permis de séjour de longue durée (un an) peuvent également bénéficier des autres transferts sociaux comme les allocations familiales et l'allocation de rentrée scolaire.

La session initiale d'une demi-journée comporte la présentation du contrat, un aperçu sur la vie en France, les lois et valeurs françaises. Elle comprend aussi un examen médical, un entretien avec un travailleur social qui identifiera les besoins spécifiques, y compris un accompagnement personnalisé si besoin. Elle permet également d'évaluer les capacités linguistiques de la personne. La formation suivante comporte une session obligatoire d'une journée sur la citoyenneté (« formation civique ») et, en fonction de la maîtrise du français de l'immigré, une formation linguistique de 200 à 400 heures. Au nombre des autres sessions d'information, facultatives, figure une session d'une journée intitulée « Vivre en France » qui s'apparente à une présentation des services et des institutions publics et de la vie quotidienne en France. Depuis 2008, le suivi peut inclure une évaluation des qualifications. Les inscriptions à ces diverses sessions et aux autres rendez-vous se font directement à la plate-forme locale, en présence de l'immigré, par un conseiller de l'ANAEM qui est également chargé du suivi du contrat et de l'évaluation des progrès accomplis.

Les sessions de formation prescrites sont obligatoires et un non-respect des immigrés dans ce domaine peut entraîner le non-renouvellement du titre de séjour ou le refus de la délivrance d'une carte de résident (dix ans). La loi stipule explicitement que le respect des conditions du contrat sera pris en compte lors de l'attribution de la carte de séjour et, à terme, de l'octroi de la nationalité française.

À la fin novembre 2006, plus de 200 000 contrats avaient été signés, avec un taux d'adhésion (nombre de contrats signés/nombre de contrats proposés) de 93 %. Les immigrés originaires du Maghreb et d'Afrique subsaharienne représentent plus des deux tiers des signataires, toutes les nationalités enregistrant des taux d'adhésion élevés. Quelque 85 % des signataires étaient âgés de moins de 40 ans, les membres de famille de Français étant majoritaires (56 %). Les non-signataires se retrouvent principalement chez les immigrés plus âgés et chez ceux qui ont le plus de difficultés à communiquer en

7. Le RMI (Revenu minimum d'insertion) est un revenu annuel minimum garanti versé aux personnes qui s'engagent à prendre part à des actions définies en commun avec elles, et nécessaires à leur intégration sociale et professionnelle.

français. Les trois quarts des refus sont relatifs à un manque d'intérêt, le quart étant lié à des problèmes de garde d'enfant, de transport ou à des horaires de formation non adaptés. Face au refus de certains immigrés maîtrisant mal le français, c'est-à-dire ceux qui ont le plus besoin d'une formation linguistique, de signer le contrat, celui-ci est devenu obligatoire depuis 2007.

Le niveau de maîtrise du français s'est révélé plus élevé que prévu, près de 70 % des signataires étaient considérés comme possédant une maîtrise suffisante de la langue, ce qui s'explique par la proportion élevée des immigrés en provenance d'Afrique francophone, ainsi que par le fait qu'environ 45 % d'entre eux résidaient déjà en France depuis au moins deux ans. Les autres, c'est-à-dire les personnes pour lesquelles communiquer en français était difficile (18 %) ou impossible (13 %) ont été invitées à suivre une formation linguistique organisée par l'ACSE (voir ci-dessous). La fréquentation effective à cette formation n'était toutefois que de 65 % environ en 2004. On ignore les raisons de cette non-participation (au nombre desquelles pourrait notamment figurer le fait d'avoir trouvé un emploi).

Initialement, une « attestation ministérielle de compétences linguistiques » (AMCL) était remise aux migrants dont le niveau de français était jugé satisfaisant, ce qui les dispensait de l'obligation d'apporter la preuve de leur maîtrise des compétences linguistiques de base nécessaires dans la vie quotidienne, une des conditions de l'octroi de la nationalité française. Pour certains immigrés, toutefois, ce niveau de connaissance, c'est-à-dire la maîtrise du français écrit et oral, ne peut pas être considéré comme étant suffisant pour pouvoir accéder aux programmes publics généraux du marché du travail. En 2007, l'AMCL a été remplacée par le Diplôme initial de langue française (DILF), devenu à compter de cette date le niveau de référence pour l'évaluation de la maîtrise du français.

En 2006, les ressources allouées à la formation linguistique s'élevaient à quelque 60 millions EUR, pour environ 30 % des 95 000 signataires du CAI, et elles devraient augmenter en 2007-08. Le nombre d'heures effectives d'apprentissage du français (200 à 400 heures) est modeste par rapport à ce que proposent d'autres pays[8], et leur nombre maximal est légèrement inférieur à la limite au-delà de laquelle, ainsi que le montrent des études empiriques, des cours supplémentaires ne seraient plus efficaces au regard de l'accès à l'emploi (OCDE, 2007). Quoi qu'il en soit, l'apprentissage du français est entré en 2004 dans le champ de la formation professionnelle continue, ce qui dans la pratique signifie que cet apprentissage confère l'ensemble des droits et avantages (congés, diplômes, financement) associés à ce type d'éducation[9]. Les salariés qui maîtrisent mal le français peuvent désormais acquérir le niveau requis dans des conditions compatibles avec leur emploi. Ce droit ne s'applique toutefois pas aux demandeurs d'emploi et aux autres individus sans emploi souffrant du même handicap qui peuvent toutefois être orientés vers l'ACSE (voir ci-dessous) en vue de suivre une formation linguistique, à condition qu'elle soit considérée comme nécessaire pour leur permettre de trouver un emploi rémunéré.

S'agissant de l'aide en matière d'accès au marché du travail, la session d'information « Vivre en France » comporte un module facultatif d'une heure et demie destiné aux demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, ou prévoyant de s'y inscrire, ainsi qu'aux jeunes

8. En Australie, les immigrés peuvent suivre jusqu'à 1 300 heures de formation linguistique, et au Danemark 2 000 heures. L'Allemagne n'accorde pour sa part que 600 heures, et la Belgique moins de 200.

9. Selon le droit du travail français, les entreprises en France doivent consacrer de 0.55 % à 1.6 % (le pourcentage variant en fonction de la taille de l'entreprise) de leur masse salariale à la formation. La formation linguistique entre désormais dans le domaine d'application de cette loi.

de 16 à 25 ans susceptibles d'être suivis par une Mission locale (voir ci-dessous). Il peut également s'adresser aux autres primo-arrivants qui ont des perspectives d'emploi qualifié mais qui risquent de se heurter à certaines difficultés sur le marché du travail (emploi précaire, surqualification, etc.). L'objectif de ce module est de faire connaître aux immigrés les divers organismes et agences d'aide à la recherche d'emploi et de formation, de leur présenter les droits et les devoirs liés au statut de demandeur d'emploi ou de travailleur, et de les convaincre de la nécessité de donner une image plus fidèle de leurs compétences et de leur valeur sur le marché du travail. Depuis 2008, la session inclut une évaluation des compétences et qualifications des nouveaux arrivants et de leur adéquation avec le marché du travail français et détermine les besoins éventuels en formation ou en éducation.

La question de la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger, très débattue dans de nombreux autres pays, bénéficie d'une moindre attention en France, en dépit de l'importance que représentent les qualifications officielles sur le marché du travail français. Cet état de fait pourrait être lié aux faibles qualifications d'une grande partie des immigrés dans le passé, un phénomène observé aussi dans d'autres pays européens. C'est une situation qui évolue, cependant, les immigrés récents étant plus souvent diplômés du supérieur (27 %) que la population née dans le pays dans son ensemble (22 %), mais moins que les cohortes récentes nées dans le pays (39 %). Des procédures de reconnaissance existent toutefois, que ce soit au niveau des instances régionales d'éducation (les rectorats d'académie) ou de l'ENIC-NARIC[10], le Centre français d'informations sur la reconnaissance académique et professionnelle des diplômes. Cependant, l'ENIC-NARIC ne reçoit que peu de demandes et semble n'avoir qu'un domaine de compétence limité. En France, la notion d'équivalence des diplômes est considérée sous l'angle juridique, ce qui dans la pratique signifie qu'aucune équivalence officielle reconnue ou accordée n'est juridiquement contraignante. Un immigré qui souhaite faire reconnaître son diplôme se voit remettre une « assimilation » ou une « attestation de reconnaissance de niveau d'études ». Le premier de ces documents est proposé par les administrations organisatrices de concours ou les établissements de formation. Une commission reconnaît un niveau d'études et autorise le demandeur à se présenter à un concours ou lui permet de poursuivre ses études au niveau qu'elle estime correspondre à la formation suivie à l'étranger par rapport aux enseignements délivrés dans l'établissement. Aucun certificat ou document d'équivalence n'est délivré. Le niveau d'éducation française auquel les qualifications étrangères sont considérées équivalentes est essentiellement implicite.

L'attestation, pour sa part, est destinée à aider un utilisateur éventuel (en particulier un employeur) à comprendre le parcours éducatif d'un individu. Elle situe le diplôme étranger dans le *système éducatif d'origine* sans faire référence au système éducatif français. Elle indique le nombre d'années d'études que sanctionne le diplôme et, dans la mesure du possible, les débouchés de ce diplôme dans le pays d'origine. Elle ne fait pas référence aux qualifications du système éducatif français et n'établit avec lui aucune comparaison. C'est par la suite à l'employeur qu'il revient de décider si le diplôme présenté sanctionne effectivement les compétences nécessaires au poste auquel postule le candidat. Pour les professions réglementées, l'attestation ne donne pas l'autorisation d'exercice en France. Pour cela, les immigrés doivent obtenir l'autorisation nécessaire auprès des instances compétentes (voir *www.ciep.fr/enic-naricfr/equivalence.php)*.

10. European Network of Information Centre – National Academic Recognition Information Centre.

4.4. Les mesures d'intégration dès l'arrivée

Créée récemment, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) joue un rôle central dans la mise en œuvre des politiques d'intégration. Elle reprend une grande partie des anciennes attributions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), ainsi que celles liées à la politique de la ville, en vue de coordonner plus efficacement les mesures et de renforcer l'efficacité de ces deux domaines d'action.

Bien que le FASILD ait été il y a peu absorbé par l'ACSE, nous continuerons à l'évoquer au présent dans la suite du chapitre car la majorité de ses fonctions se maintiennent au sein de l'ACSE, même si sa place officielle dans l'organigramme administratif a été modifiée.

Le FASILD est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministères du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, et du Budget. Son histoire remonte à la création du FAS, son prédécesseur, en 1958 (voir ci-dessus). Depuis 1990, il traite de questions relatives à l'accueil, l'action éducative, la formation et l'emploi, le logement des familles et des personnes isolées, l'insertion sociale et la lutte contre toutes les formes de discrimination. En 2001, sa mission a été redéfinie vers l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration, et la lutte contre les discriminations. C'est également en 2001 que le FAS est devenu le FASILD.

En 2005, son budget provenait à 95 % des subventions de l'État et s'élevait à 181 millions EUR. Le reste émanait essentiellement du Fonds social européen. Les dépenses liées à ses interventions représentaient environ 157 millions EUR, le reste constituant le budget de fonctionnement. En 2004, il a accordé un financement à quelque 4 500 associations et organismes. Les dépenses liées au marché du travail regroupent celles consacrées à l'enseignement de la langue (environ 37 % du total), aux primo-arrivants (3 %), à la prévention et à la lutte contre les discriminations (3.5 %), et à la promotion de la diversité culturelle (environ 7 %). La moyenne des dépenses du FASILD pour chaque nouvel arrivant adulte s'élève à environ 50 EUR, hors apprentissage de la langue. Ce chiffre n'inclut pas les montants dépensés dans le cadre des programmes généraux du marché du travail qui ne ciblent pas directement les immigrés.

Le FASILD est présent dans la totalité des régions, et ses interventions officielles, telles que celles portant sur l'enseignement du français et la formation, sont conduites à l'échelon régional par le biais de marchés publics. Le FASILD est géré par un conseil d'administration national et par 16 comités régionaux qui regroupent des représentants des collectivités territoriales, des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, et des spécialistes de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. Les personnes issues de l'immigration sont fortement représentées dans ses structures, ce qui peut lui permettre d'établir des liens entre l'administration publique centrale et sa clientele cible d'immigrés.

Le rôle du FASILD consiste à relayer les priorités nationales en matière d'intégration des immigrés à l'échelon local, et à assurer la coordination entre les nombreux groupes et associations actifs dans ce domaine. Il use pour cela de sa capacité de financement et des responsabilités qui lui ont été officiellement confiées en matière d'intégration des immigrés. Cependant, compte tenu du budget limité dont il dispose pour ses interventions sur le marché du travail, et du fait que les problèmes d'intégration des immigrés sur le marché du travail sont généralement pris en compte dans les programmes généraux, ses fonctions de coordination et de suivi semblent être sa principale raison d'être dans ce

domaine, ses financements lui garantissant une présence et une influence au niveau local. Ses liens avec la communauté immigrée à l'échelon local garantissent, en l'absence d'associations officielles d'immigrés reconnues par l'État, la remontée des préoccupations et des difficultés des immigrés au regard du marché du travail vers l'administration centrale.

L'enseignement linguistique pour les primo-arrivants, tel que prévu dans le CAI et administré au départ par le FASILD, relève désormais directement de l'ANAEM, l'ACSE ayant conservé ses compétences en matière d'enseignement du français auprès des immigrés installés, en fonction des besoins.

La deuxième responsabilité de l'ACSE, soit la gestion des contrats urbains de cohésion sociale, sera examinée ultérieurement, dans le cadre de l'analyse de la situation des immigrés de la deuxième génération.

4.5. Politique de naturalisation[11]

La loi sur la nationalité française combine les concepts juridiques de droit du sol et de droit du sang. Les personnes nées en France acquièrent la nationalité française à la naissance si au moins un de leurs parents est né en France. Si ce n'est pas le cas, elles l'obtiendront automatiquement à l'âge de 18 ans, si elles ont résidé en France pendant au moins cinq années consécutives depuis l'âge de 11 ans. Les personnes nées à l'étranger peuvent acquérir la nationalité française par déclaration après quatre années de cohabitation si elles épousent un citoyen français, ou par décret, suite à leur demande, et sous certaines conditions : être âgé d'au moins 18 ans, vivre en France depuis cinq ans au moins au moment de la demande, être de bonne moralité et ne pas avoir de casier judiciaire, et apporter la preuve de son intégration dans la société française, en particulier en justifiant d'une maîtrise suffisante du français, et d'une bonne connaissance des droits et des devoirs des citoyens.

En 2004, 41 % des immigrés en France étaient titulaires de la nationalité française, un pourcentage qui se situe dans la moyenne internationale, mais les taux de naturalisation varient fortement par pays ou par région d'origine des immigrés. On trouve les pourcentages les plus élevés chez les personnes originaires d'Asie du Sud-Est, suivies par les Africains d'Afrique subsaharienne, les Marocains et les Européens de l'Est. À l'autre extrémité du spectre, les pourcentages sont relativement faibles pour les personnes nées au Portugal, en Algérie, en Turquie et dans les pays occidentaux hors Europe du Sud. Les taux peu élevés des immigrés en provenance des pays européens témoignent incontestablement de l'impact de l'entrée dans l'UE de ces pays, dont les ressortissants ont désormais moins de raisons de demander la nationalité française que les ressortissants originaires d'autres régions du monde. En règle générale, les travailleurs manuels et les personnes inactives sont moins nombreux à acquérir la nationalité française que les spécialistes et les directeurs, les techniciens et les autres employés de bureau. Les résultats en matière d'emploi sont plus favorables pour cette dernière catégorie, mais le lien avec le pays de naissance est moins évident, étant donné qu'on retrouve de faibles taux de naturalisation chez des personnes nées à l'étranger affichant des performances aussi bien satisfaisantes (Portugais) que non satisfaisantes (Algériens) sur le marché du travail.

11. La présente section s'inspire largement de Fougère et Safi (2007).

Le fait de posséder la nationalité française est généralement synonyme de meilleures performances en matière d'emploi en raison d'un accès facilité aux emplois du secteur public. En France, le secteur public (regroupant les entreprises publiques et la sécurité sociale) représente 22 % de l'emploi total, mais seuls 11 % des immigrés y sont employés. La nationalité française simplifie également les procédures d'embauche, ou du moins rassure les employeurs sur l'absence d'irrégularités. Par ailleurs, la naturalisation peut témoigner d'une meilleure intégration, les personnes possédant une bonne maîtrise de la langue et un niveau d'instruction élevé choisissant par elles-mêmes de demander la nationalité française et affichant des résultats plus satisfaisants au regard de l'emploi. Examiner ces résultats uniquement au regard de la nationalité ne permet pas de distinguer l'impact des choix personnels de celui de la naturalisation.

Toutefois, après prise en compte des facteurs susceptibles d'influer à la fois sur la naturalisation et sur les performances en matière d'emploi (comme le niveau d'instruction), il ressort que l'acquisition de la nationalité française a un impact très fort sur l'emploi, de 23 points de pourcentage en moyenne, pour les femmes comme pour les hommes (Fougère et Safi, 2007). Les sources de données utilisées permettent d'établir une comparaison entre l'évolution des taux d'emploi des personnes naturalisées au cours d'une période spécifique, et celle des taux d'emploi des personnes n'ayant pas acquis la nationalité, au cours de la même période. La prime liée à la naturalisation varie fortement en fonction du pays ou de la région d'origine, ainsi que du sexe, les hommes originaires des pays d'Afrique subsaharienne et les femmes venues de Turquie enregistrant une majoration de plus de 40 points de pourcentage, contre seulement la moitié pour les hommes et les femmes portugais et les femmes originaires d'Afrique subsaharienne. Ce phénomène de prime liée à la naturalisation s'observe dans d'autres pays, en particulier en Belgique (voir chapitre 2).

Il semblerait par conséquent que les employeurs utilisent le critère de la nationalité française comme instrument de filtrage dans leurs décisions d'embauche. On ignore toutefois s'ils considèrent la nationalité française comme la garantie d'une plus forte motivation ou d'une plus grande productivité, ou comme le gage d'une intégration plus facile des immigrés sur leur lieu de travail. Il est toutefois peu probable que la naturalisation à proprement parler se traduise par une hausse perceptible de la productivité, ou un changement de comportement notable des immigrés sur leur lieu de travail, même s'il est possible qu'elle augmente la probabilité d'être embauché à un poste à plus forte productivité. L'impact mesuré est considérable et porte à croire que les employeurs privilégient de manière systématique les travailleurs immigrés de nationalité française, ce qui plaide fortement en faveur de l'adoption par les immigrés de la nationalité française, si rien ne s'y oppose par ailleurs.

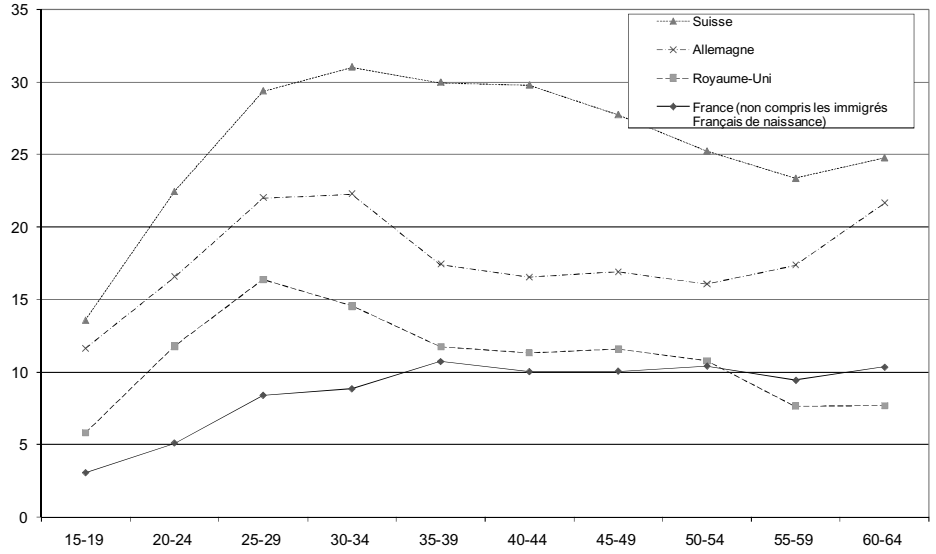
Pour résumer, les mesures d'intégration destinées aux immigrés à leur arrivée en France et au cours de la période suivant cette arrivée sont relativement modestes par rapport aux dispositifs en vigueur dans les pays nordiques, et se rapprochent peut-être davantage de ce qui se pratique en Allemagne. Les mesures d'accueil en vigueur ne semblent pas très étendues, à l'exception de la formation linguistique. Les services conçus spécifiquement pour répondre aux besoins des immigrés, particulièrement pour ce qui est de la connaissance du marché du travail français, des techniques de recherche d'emploi et de la reconnaissance des qualifications sont limités dans leur champ d'action et dans le temps. Comme nous le verrons, ce manque relatif, jusqu'à récemment, de services d'accueil officiels, bien qu'il ne constitue pas forcément une explication, peut aider à comprendre pourquoi les performances des primo-arrivants sur le marché du travail sont relativement décevantes et ne s'améliorent qu'à l'issue d'une période

relativement longue. Quant à savoir si les services mis en place récemment seront suffisants pour assurer une augmentation notable des résultats en matière d'emploi, la question reste ouverte.

5. Analyse plus détaillée des résultats des immigrés sur le marché du travail

En France, la population immigrée de la tranche d'âge 15-64 ans est une population vieillissante, les individus des catégories d'âge supérieures au sein de cette tranche étant plus nombreux que les immigrés plus jeunes (graphique 3.3). À titre d'illustration, les personnes nées à l'étranger représentent un peu plus de 3 % des 15-19 ans, mais environ 10 % de tous les âges au-delà de 35 ans, le pourcentage augmentant à chaque tranche de cinq ans. Il s'agit d'une caractéristique unique dans les pays d'immigration traditionnels en Europe, la plupart d'entre eux affichant une pyramide des âges similaire à celle observée chez les trois autres pays du graphique 3.3, avec un pic au niveau de la génération des 25-35 ans. Cette singularité témoigne de la chute des niveaux de migration en France par rapport à l'époque antérieure au premier choc pétrolier de 1973, et de l'absence de mouvements significatifs dans les années 90. Même si les arrivées augmentent depuis quelques années, leur nombre n'est pas suffisant pour modifier cette tendance générale.

Graphique 3.3. Population née à l'étranger en pourcentage de la population totale, par groupe d'âge, dans quelques pays de l'OCDE, 2005

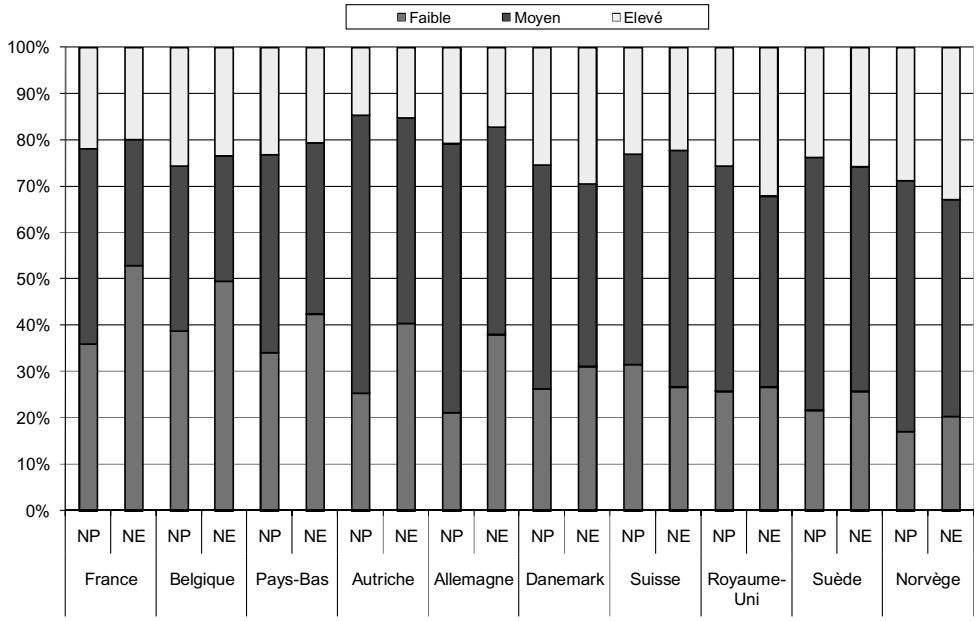


Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

Le niveau d'instruction de la population immigrée est en moyenne inférieur à celui de la population autochtone. Sur l'ensemble des dix pays d'immigration pris en compte dans le graphique 3.4, c'est en France que la population née à l'étranger affiche le pourcentage le plus élevé (> 50 %) de personnes titulaires d'une qualification de niveau inférieur à celui du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Toutefois, ce pourcentage est également important (environ 36 %) dans la population née en France : les écarts de niveau d'instruction entre les populations autochtone et née à l'étranger sont donc globalement similaires à ceux qu'on retrouve en Allemagne et en Belgique. En règle générale, les nouveaux arrivants sont plus nombreux que les Français nés en France à posséder un faible niveau d'instruction, et aussi nombreux qu'eux à afficher un niveau

d'instruction élevé. Cela s'explique à la fois par l'augmentation des niveaux d'études dans les pays d'origine et par la persistance des mouvements d'immigrés faiblement qualifiés dans des communautés bien établies. Ces immigrés sont ceux qui ont le plus à gagner d'une installation réussie dans un pays d'accueil de l'OCDE.

Graphique 3.4. Niveau d'instruction selon le lieu de naissance, personnes âgées de 25 à 64 ans, moyenne annuelle, 2001-05



NE = né à l'étranger ; NP = né dans le pays.

Note : Les pays sont classés en ordre décroissant du pourcentage des personnes nées à l'étranger ayant un faible niveau d'instruction.

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

Les différences dans la structure par âge et de niveau d'instruction devraient avoir un impact sur les performances des immigrés en matière de taux d'activité, par rapport à celles des personnes nées en France, mais les effets de l'âge et de l'éducation ont tendance à s'annuler. Les immigrés plus âgés ont en général des performances supérieures à la moyenne sur le marché du travail, alors qu'un faible niveau d'instruction est souvent associé à des performances médiocres. Globalement, l'effet net semble positif, c'est-à-dire que les taux d'emploi et de chômage de la population immigrée sont respectivement plus élevés et plus faibles que si cette population présentait la même pyramide des âges et la même structure de niveau d'instruction que la population née en France.

Toutefois, la population immigrée n'est pas homogène pour ce qui est des résultats sur le marché du travail. Le tableau 3.3 présente les résultats moyens, sur une période de cinq ans, d'immigrés originaires de pays et de régions multiples, et fournit, outre les valeurs observées, les valeurs ajustées en fonction des différences d'âge et de structure de niveau d'instruction. Les immigrés de sexe masculin originaires des pays de l'UE et les femmes originaires du Portugal affichent en général des résultats satisfaisants sur le marché du travail par rapport aux personnes nées en France. Tous les autres groupes d'origine étrangère ont des taux d'emploi inférieurs et des taux de chômage supérieurs à ceux des personnes nées en France, les immigrés originaires du Maghreb affichant dans ce domaine les moins bons résultats. Ces caractéristiques se retrouvent en général chez les femmes immigrées. Nos évaluations ne font toutefois que confirmer un constat largement admis.

Cependant, l'ajustement des données en fonction des différences d'âge et de niveau d'instruction entraîne une amélioration des résultats des immigrés qui enregistraient déjà auparavant des résultats satisfaisants (principalement ceux originaires des pays d'Europe du Sud), alors que c'est l'inverse pour les personnes originaires du reste du monde.

Tableau 3.3. Résultats relatifs à l'emploi et au chômage de la population née dans le pays de résidence et née à l'étranger par pays/région d'origine, 2001-05, France

	Hommes					
	Rapport emploi-population			Taux de chômage		
	Observé	Ajusté pour l'âge et l'éducation	Différence	Observé	Ajusté pour l'âge et l'éducation	Différence
Nés dans le pays de résidence	69.8	--	--	7.3	--	--
Nés à l'étranger	66.3	60.8	-5.5	13.7	14.9	1.2
Espagne	71.6	74.1	2.5	5.5	7.0	1.4
Italie	63.9	71.1	7.1	4.5	5.6	1.1
Portugal	81.3	82.5	1.2	4.9	4.6	-0.3
Autre UE15	71.2	65.0	-6.3	6.8	9.2	2.4
Autre Europe	64.1	57.1	-7.0	13.1	15.3	2.2
Algérie	59.0	53.7	-5.2	18.2	21.5	3.3
Maroc	62.7	57.9	-4.8	18.2	19.0	0.8
Tunisie	63.4	55.7	-7.6	16.8	18.8	2.0
Autre Afrique	65.4	51.8	-13.6	18.6	20.2	1.6
Turquie	65.9	58.7	-7.2	18.8	14.4	-4.4
Autre Asie	69.3	58.5	-10.8	10.8	11.4	0.6
Autre	65.5	57.5	-8.0	14.4	15.3	0.9
	Femmes					
	Rapport emploi-population			Taux de chômage		
	Observé	Ajusté pour l'âge et l'éducation	Différence	Observé	Ajusté pour l'âge et l'éducation	Différence
Nées dans le pays de résidence	58.2	58.2	--	9.5	9.5	--
Nées à l'étranger	47.4	42.9	-4.5	16.4	17.1	0.7
Espagne	54.1	56.1	2.0	8.0	9.8	1.8
Italie	47.1	49.4	2.3	11.1	13.9	2.8
Portugal	69.3	71.6	2.3	7.5	6.5	-1.0
Autre UE15	52.3	44.0	-8.3	8.5	11.6	3.0
Autre Europe	48.2	39.4	-8.8	16.1	18.7	2.6
Algérie	44.6	40.2	-4.3	18.5	21.7	3.2
Maroc	37.0	32.1	-4.9	24.8	24.5	-0.3
Tunisie	42.6	39.7	-2.9	14.4	15.5	1.1
Autre Afrique	47.8	42.0	-5.8	20.9	19.2	-1.7
Turquie	19.5	19.1	-0.5	38.4	26.8	-11.6
Autre Asie	45.9	38.3	-7.5	18.9	19.3	0.4
Autre	46.8	37.0	-9.8	19.5	21.7	2.2

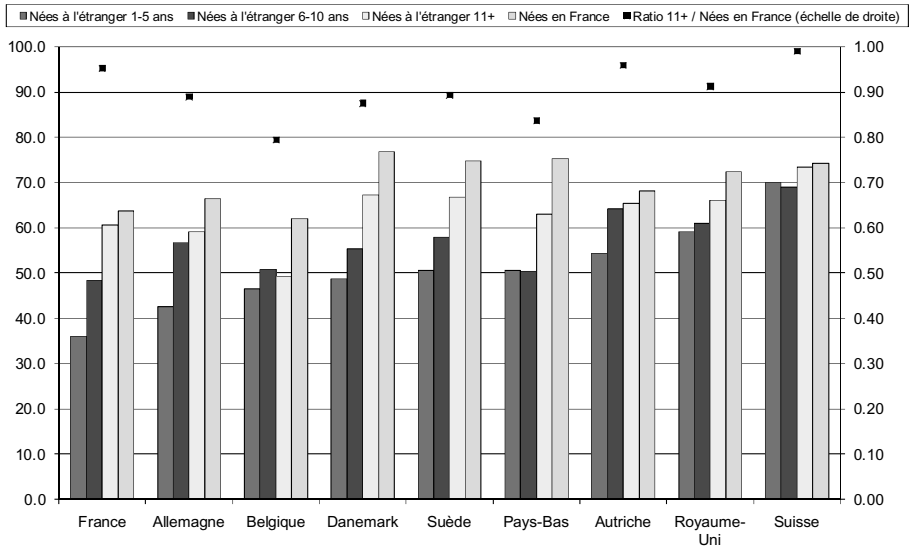
Note : Les taux ajustés sont obtenus à partir d'un premier calcul des probabilités relatives (population de référence : personnes nées en France) obtenus par un modèle logistique en contrôlant l'âge et le niveau d'instruction. Ces probabilités relatives sont ensuite appliquées aux personnes nées en France.

Source : Enquêtes sur les forces de travail.

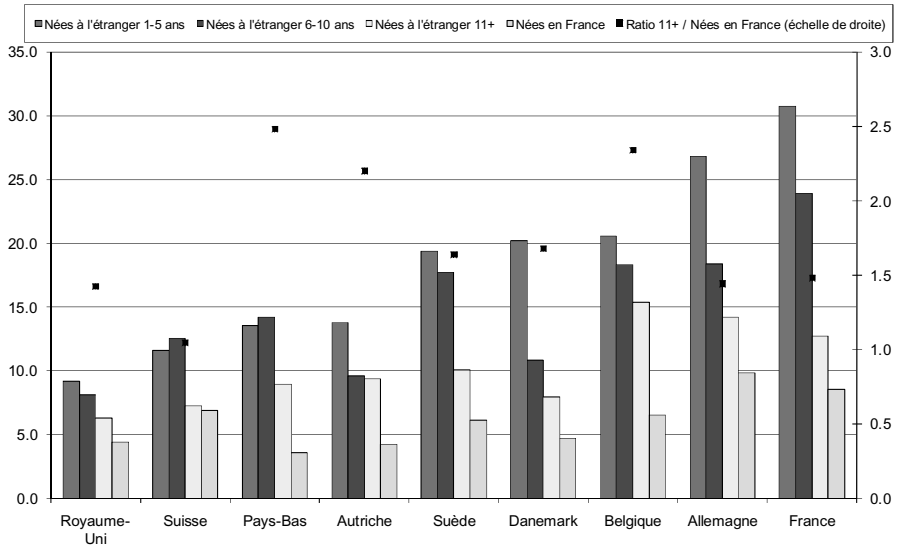
En bref, les résultats des immigrés sur le marché du travail en France que nous venons d'observer semblent meilleurs qu'ils ne le sont dans la réalité pour la plupart des groupes d'immigrés, du fait de la sous-représentation, en France, des groupes dont les performances ne sont pas aussi satisfaisantes, c'est-à-dire les jeunes et/ou les immigrés plus récents. En outre, de nombreux immigrés arrivent en France pour des raisons humanitaires ou

familiales et ne sont par conséquent que peu nombreux à être titulaires d'un emploi à leur arrivée. En effet, les taux d'emploi et de chômage (2005) des immigrés installés en France depuis cinq ans ou moins sont respectivement les plus faibles et les plus élevés d'Europe, ce qui s'explique à la fois par la nature de l'immigration en France et par les conditions relativement difficiles sur le marché du travail pour les nouveaux arrivants (graphiques 3.5a et 3.5b) et les nouveaux entrants sur le marché du travail en général.

Graphique 3.5a. Rapports emploi-population des personnes nées en France et des personnes nées à l'étranger selon leur durée de résidence, moyenne 2003-05



Graphique 3.5b. Taux de chômage des personnes nées en France et des personnes nées à l'étranger selon leur durée de résidence, moyenne 2003-05



Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

Le tableau 3.4 montre que les performances des immigrés originaires des pays non membres de l'OCDE laissent particulièrement à désirer au cours des dix premières années suivant leur arrivée dans le pays. Les immigrés originaires des pays de l'OCDE ont pour leur part globalement atteint au moins la parité et obtiennent souvent de meilleurs résultats que les autochtones à tous égards, six à dix ans après leur arrivée en France. Au

total, comme les immigrés originaires des pays non membres de l'OCDE sont plus nombreux, les résultats au regard de l'emploi et du chômage des immigrés toutes origines confondues semblent moins satisfaisants, y compris dix ans après leur arrivée en France, que ceux de la population née sur le territoire.

Les différences entre les hommes et femmes immigrés originaires de pays non membres de l'OCDE et les hommes et femmes nés dans le pays tendent à être semblables, sauf en ce qui concerne le taux de participation. Celui des femmes immigrées est au départ plus faible que celui de leurs homologues nées dans le pays, et il converge plus lentement que le taux de participation des hommes immigrés. Cela peut refléter la répartition des tâches familiales à l'arrivée dans le pays, avec des hommes immigrés entrant sur le marché du travail, tandis que leurs conjointes prennent en charge l'organisation de leur vie dans le pays d'accueil.

Tableau 3.4. Indicateurs du marché du travail, population née à l'étranger par durée de résidence, différence par rapport à la population née en France, moyenne 2003-05

Durée de résidence	Hommes et Femmes			Hommes			Femmes		
	Non-OCDE	OCDE	Tous	Non-OCDE	OCDE	Tous	Non-OCDE	OCDE	Tous
Rapport emploi-population									
1-5 ans	-34	-11	-28	-25	-4	-20	-41	-16	-34
6-10 ans	-21	0	-15	-11	6	-6	-28	-3	-20
11 ans et plus	-7	4	-3	-4	6	-1	-9	2	-5
Total des immigrés	-11	2	-7	-7	5	-3	-15	0	-10
Taux de chômage									
1-5 ans	30	5	22	25	4	19	39	6	27
6-10 ans	22	2	15	18	1	14	26	3	17
11 ans et plus	7	-2	4	7	-3	4	8	-1	4
Total des immigrés	11	-1	7	10	-2	6	12	-1	7
Taux de participation									
1-5 ans	-21	-9	-18	-9	-1	-7	-31	-15	-26
6-10 ans	-9	1	-6	4	7	5	-18	0	-13
11 ans et plus	-2	3	0	2	5	3	-5	1	-3
Total des immigrés	-5	2	-3	1	4	2	-10	0	-7

Note : Dans le cadre de ce tableau, l'OCDE ne comprend pas la Corée, le Mexique ni la Turquie, qui sont inclus dans la catégorie « Non-OCDE ».

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

S'agissant d'autres caractéristiques de l'emploi, les immigrés ont moins de chances de travailler dans le secteur public (12 % contre 27 %), cela s'expliquant notamment par l'obligation d'avoir la nationalité française pour occuper de nombreux emplois dans ce secteur. D'un autre côté, ils ne sont pas plus susceptibles d'occuper un emploi temporaire[12]. Ils ont également moins de chances d'occuper un emploi atypique, notamment de travailler le week-end, le soir ou la nuit, ou d'occuper un poste à horaires variables. Ils sont particulièrement sous-représentés dans la formation continue (23 % de participation contre 43 %, sur une période de cinq ans), qu'il s'agisse des hommes ou des femmes, des jeunes ou des plus âgés, des individus originaires du Maghreb ou de l'UE. Ils sont toutefois à peu près aussi nombreux à avoir bénéficié d'une promotion entre 1990 et 1999. Les femmes immigrées sont plus nombreuses à travailler à temps partiel (39 %

12. Les résultats cités ici sont issus de *Les Immigrés en France*, INSEE – Références (2005), une présentation statistique d'ensemble de l'immigration et des immigrés. Les comparaisons ne tiennent pas compte des effets liés à l'âge, au niveau d'instruction, etc.

contre 29 %) et, parmi celles-ci, elles sont deux fois plus nombreuses, en termes relatifs, à souhaiter travailler à temps plein (16 % contre 8 %). Les écarts entre les salaires mensuels des immigrés et ceux des personnes nées en France sont d'environ 13 %, mais s'expliquent en grande partie par la surreprésentation des femmes immigrées dans les emplois à temps partiel, et par celle des immigrés, de manière générale, dans les emplois faiblement rémunérés. Les écarts de niveau de salaire entre les travailleurs à temps plein immigrés et leurs homologues nés en France se situent aux environs de 5 % dans l'ensemble des catégories socioprofessionnelles (spécialistes, employés de bureau ou ouvriers). En résumé, à l'exception de l'accès aux emplois du secteur public et à la formation, les performances des immigrés occupant un emploi soutiennent avantageusement la comparaison avec celles des personnes nées en France.

La situation n'étant toutefois pas suffisamment satisfaisante, il serait utile de renforcer les mesures d'accueil destinées à accélérer l'entrée sur le marché du travail des nouveaux arrivants, entrée qui intervient relativement tardivement. Ce renforcement s'impose d'autant plus qu'il semblerait prouvé qu'entrer rapidement sur le marché du travail après l'arrivée dans le pays d'accueil a un impact positif sur les résultats à plus long terme des immigrés en matière d'emploi (OCDE, 2007). Comme mentionné précédemment (graphiques 3.2a et 3.2b), la détérioration des performances des immigrés récents au cours de la dernière décennie frappe particulièrement les personnes dont les niveaux d'études sont les plus élevés (CITE 5 et 6). Il est vrai qu'en France l'arrivée des nouveaux entrants sur le marché du travail s'accomplit lentement, même pour les personnes nées sur le territoire, avec des taux d'emploi atteignant moins de 50 % un an après la fin des études, même pour les plus qualifiées d'entre elles (OCDE, 2008), alors même qu'elles ne sont pas handicapées par une maîtrise imparfaite de la langue ou un manque de qualifications.

Le tableau 3.5 donne un aperçu large et synthétique des résultats en termes de taux d'activité de la population immigrée par rapport à ceux des personnes nées en France, premièrement tels qu'observés directement (première colonne), puis en tenant compte des différences d'âge et de niveau d'instruction, et après ventilation par nationalité. Les résultats sont classés par durée du séjour, pays ou région de naissance, niveau d'instruction, et pays d'études (France ou autre). Sont considérés comme ayant suivi leurs études en France les immigrés ayant atteint le niveau de premier cycle du secondaire et arrivés en France avant l'âge de 11 ans, ceux qui ont obtenu un diplôme de l'enseignement secondaire et sont arrivés en France avant l'âge de 15 ans, et ceux qui sont diplômés de l'enseignement supérieur et sont arrivés en France avant l'âge de 19 ans. Les résultats figurant dans ce tableau ont été calculés en fonction de la définition que donne la France du terme « immigré », c'est-à-dire une personne née étrangère à l'étranger. Sont par conséquent incluses dans les non-immigrés les personnes nées françaises à l'étranger, dont le nombre était d'environ 1.5 million en 2005. Il s'agit principalement des personnes rapatriées des anciennes colonies d'Afrique.

On remarque avant tout (première colonne) que les immigrés qui possèdent la nationalité française ont les mêmes probabilités relatives[13] d'occuper un emploi que leurs homologues nés en France, mais que c'est dû en grande partie, comme nous

13. La probabilité d'emploi est le rapport entre le pourcentage des personnes employées et celui des personnes sans emploi. Un taux d'emploi de 0.75 signifie que la probabilité d'emploi est de 3/4 contre 1/4 ou de 3 contre 1. Bien que cette mesure ne soit pas entièrement transparente, elle présente une certaine commodité pour les modélisations statistiques. Les probabilités sont généralement mesurées par rapport aux probabilités d'un groupe de référence ; on parle alors de probabilité relative. Une probabilité relative de 1 signifie que les probabilités d'emploi, et par conséquent les taux d'emploi, des deux groupes sont les mêmes.

l'avons déjà observé pour ce qui est des immigrés en général, au fait qu'ils sont concentrés dans les tranches d'âge supérieures. Lorsqu'on tient compte de l'âge et des niveaux d'études (deuxième colonne), leurs résultats en matière d'emploi se détériorent par rapport à ceux des personnes nées en France, et se rapprochent de ceux des personnes nées à l'étranger qui ont conservé leur nationalité (probabilité relative de 0.77). La prise en compte de l'âge et du niveau d'instruction influe beaucoup moins fortement sur les résultats des femmes immigrées sur le marché du travail, résultats qui restent inférieurs à ceux des femmes nées en France, la nationalité française étant associée à une amélioration des performances.

Deuxièmement, les résultats au cours de la période suivant l'arrivée en France (pour les personnes entrées sur le territoire depuis moins de cinq ans) sont peu satisfaisants et ne s'améliorent que faiblement avec la durée du séjour au cours des dix premières années, sauf pour les immigrés de sexe masculin de nationalité étrangère, qui semblent atteindre la parité avec leurs homologues nés en France plus rapidement (troisième et quatrième colonnes). Par la suite, le rapport emploi/population de l'ensemble des immigrés de sexe masculin ne diffère guère de celui de leurs homologues nés en France[14]. Les résultats des femmes au cours des dix premières années sont aussi faibles que ceux de leurs homologues masculins, et restent à la traîne même chez celles qui résident en France depuis plus de dix ans.

Troisièmement, les résultats en matière d'emploi par pays de naissance (cinquième colonne) des immigrés de sexe masculin qui résident en France depuis plus de dix ans et ont obtenu la nationalité française ne présentent aucun écart significatif avec ceux des hommes nés en France, sauf pour les immigrés originaires de Turquie, dont les résultats sont sensiblement plus faibles que ceux des hommes nés en France. S'agissant des immigrés de sexe masculin de nationalité étrangère, les hommes africains (du Maghreb comme d'Afrique subsaharienne) affichent des performances inférieures à celles des hommes nés en France, alors que tous les autres groupes d'immigrés présentent soit des écarts négligeables, soit, dans le cas des immigrés d'Europe du Sud, des résultats sensiblement meilleurs que ceux des hommes nés en France[15]. Chez les femmes, les immigrées originaires d'Afrique subsaharienne et d'Europe du Sud enregistrent des résultats satisfaisants en matière d'emploi, qu'elles soient naturalisées ou non.

Sur le front du chômage, le tableau est moins nuancé, seuls les hommes originaires d'Europe du Sud affichant des résultats satisfaisants par rapport aux hommes nés en France. Les probabilités de chômage des immigrés originaires d'Afrique et de Turquie sont au moins deux à trois fois supérieures à celles des personnes nées en France.

14. Bien que les coefficients à la base des probabilités relatives ne diffèrent pas de zéro de manière significative, ils sont tous négatifs, ce qui laisserait penser que les résultats au regard de l'emploi ne sont peut-être pas aussi bons que ceux des hommes non immigrés. Toutefois, la taille de l'échantillon utilisé pour l'enquête est peut-être trop restreinte pour garantir une évaluation suffisamment fiable des différences observées. Il s'agit d'une remarque qui peut s'appliquer à de nombreux résultats présentés ici.

15. Les immigrés portugais, qui représentent le groupe le plus important des immigrés originaires d'Europe du Sud, peuvent s'appuyer sur des réseaux sociaux particulièrement denses, qui facilitent leur recherche d'emploi. Une enquête a révélé que près de 60 % d'entre eux ont trouvé l'emploi qu'ils occupent actuellement par l'intermédiaire de leurs réseaux, contre près de 30 % pour les personnes nées en France ou dans les pays du Maghreb (Dos Santos, 2005).

Tableau 3.5. Probabilités de trouver un emploi et d'être au chômage de la population née à l'étranger par rapport à la population née dans le pays de résidence, selon la nationalité, le niveau d'instruction, la durée de résidence et l'origine, France, 2005

Hommes

	Trouver un emploi							Etre au chômage						
Variables de contrôle :														
Âge	N	O	N	O	O	O	O	N	O	N	O	O	O	O
Niveau d'instruction	N	O	N	O	O	-	-	N	O	N	O	O	-	-
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Hommes	(probabilités relatives)							(probabilités relatives)						
Nationalité française, nés à l'étranger	1.01	0.77						1.85	2.14					
Niveau d'instruction														
Inférieur au 2e cycle du secondaire						0.97							1.78	
Obtenu en France							1.06							0.82
Obtenu à l'étranger							0.93							2.21
2e cycle du secondaire						0.75							2.03	
Obtenu en France							0.83							1.27
Obtenu à l'étranger							0.62							3.39
Supérieur						0.45							3.33	
Obtenu en France							0.66							2.07
Obtenu à l'étranger							0.32							5.06
Durée de résidence														
0 à 5 ans			0.28	0.22	0.22					7.86	7.36	7.39		
6 à 10 ans			0.42	0.34	0.34					4.92	4.67	4.68		
Plus de 10 ans			1.14	0.87						1.58	1.86			
Pays/région de naissance														
Maghreb					0.88							2.02		
Autre Afrique					0.86							2.27		
Europe du Sud					0.89							0.95		
Autre Europe					0.78							3.79		
Turquie					0.44							5.28		
Autres pays					0.99							1.28		
Étrangers nés à l'étranger	0.82	0.77						2.13	1.96					
Niveau d'instruction														
Inférieur au 2e cycle du secondaire						1.11							1.55	
Obtenu en France							1.14							1.22
Obtenu à l'étranger							1.10							1.61
2e cycle du secondaire						0.50							2.83	
Obtenu en France							0.80							1.96
Obtenu à l'étranger							0.37							3.71
Supérieur						0.39							2.54	
Obtenu en France							0.49							0.72
Obtenu à l'étranger							0.37							2.90
Durée de résidence														
0 à 5 ans			0.46	0.46	0.46					3.12	2.39	2.40		
6 à 10 ans			0.94	0.91	0.90					2.30	1.85	1.86		
Plus de 10 ans			1.03	0.93						1.82	1.83			
Pays/région de naissance														
Maghreb					0.62							2.95		
Autre Afrique					0.59							3.25		
Europe du Sud					2.43							0.35		
Autre Europe					0.83							1.55		
Turquie					0.73							2.10		
Autres pays					0.86							2.76		

Tableau 3.5. Probabilités de trouver un emploi et d'être au chômage de la population née à l'étranger par rapport à la population née dans le pays de résidence, selon la nationalité, le niveau d'instruction, la durée de résidence et l'origine, France, 2005 *(suite)*

Femmes

	Trouver un emploi							Etre au chômage						
Variables de contrôle :														
Âge	N	O	N	O	O	O	O	N	O	N	O	O	O	O
Niveau d'instruction	N	O	N	O	O	-	-	N	O	N	O	O	-	-
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Femmes														
Nationalité française, nées à l'étranger	0.72	0.62						2.12	2.25					
Niveau d'instruction														
Inférieur au 2e cycle du secondaire						0.81							1.60	
Obtenu en France							0.64							1.69
Obtenu à l'étranger							0.87							1.57
2e cycle du secondaire						0.56		0.54					2.92	
Obtenu en France							0.68							2.53
Obtenu à l'étranger							0.34	0.31						3.80
Supérieur						0.51							3.19	
Obtenu en France							0.68							1.97
Obtenu à l'étranger							0.29							5.02
Durée de résidence														
0 à 5 ans			0.22	0.24	0.24					6.50	5.29	5.32		
6 à 10 ans			0.37	0.32	0.32					3.34	2.73	2.75		
Plus de 10 ans			0.82	0.69						1.91	2.09			
Pays/région de naissance														
Maghreb					0.57							2.97		
Autre Afrique					0.90							1.81		
Europe du Sud					0.82							1.43		
Autre Europe					0.67							1.38		
Turquie					0.38							3.33		
Autres pays					0.70							1.81		
Étrangères nées à l'étranger	0.42	0.42						2.95	2.62					
Niveau d'instruction														
Inférieur au 2e cycle du secondaire						0.55							2.05	
Obtenu en France							0.54							2.59
Obtenu à l'étranger							0.54							1.98
2e cycle du secondaire						0.37							2.87	
Obtenu en France							0.54							1.66
Obtenu à l'étranger							0.31							3.73
Supérieur						0.24							4.66	
Obtenu en France							0.39							4.10
Obtenu à l'étranger							0.23							4.78
Durée de résidence														
0 à 5 ans			0.23	0.25	0.25					5.19	4.00	4.02		
6 à 10 ans			0.35	0.32	0.32					4.07	3.53	3.54		
Plus de 10 ans			0.56	0.55						2.20	2.05			
Pays/région de naissance														
Maghreb					0.32							3.44		
Autre Afrique					0.73							2.67		
Europe du Sud					1.55							0.75		
Autre Europe					0.41							1.75		
Turquie					0.18							5.28		
Autres pays					0.37							2.56		

N = Non ; O = Oui.

Note : Pour une explication des probabilités relatives, voir note 13 dans le texte. Toutes les probabilités relatives sont calculées relativement à la population née dans le pays de résidence, à l'exception de celles concernant le niveau d'instruction, qui sont calculées relativement à la population née dans le pays de résidence du même niveau d'instruction. Les probabilités d'emploi sont calculées par rapport à la population en âge de travailler, celles du chômage par rapport à la population active. Les probabilités relatives ont été estimées à partir des régressions logistiques avec les employés et les chômeurs respectivement comme variables dépendantes. Les cellules grisées ne sont pas significativement différentes de 1. Celles soulignées sont significatives à $p < 0.05$, toutes les autres à $p < 0.01$.

Source : Enquête sur les forces de travail.

Pour ce qui est des niveaux d'études, les résultats confirment ceux des graphiques 3.6a et 3.6b, c'est-à-dire que les immigrés qui ont un faible niveau d'instruction ont des résultats plus satisfaisants par rapport à ceux de leurs homologues nés en France que les immigrés hautement qualifiés (sixième colonne).

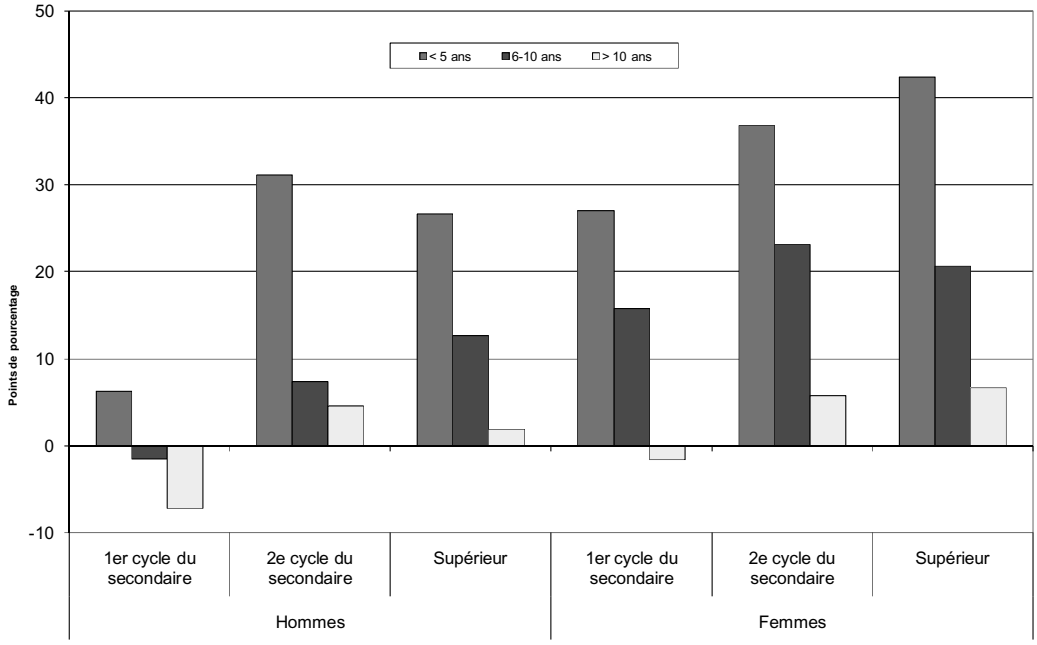
Les performances relatives des immigrés ont en effet tendance à décliner avec leur niveau d'instruction, ce qui est dû en partie au lieu d'obtention des qualifications, en particulier pour les hommes moyennement et hautement qualifiés. Pour les emplois requérant des qualifications supérieures, la maîtrise du français et la nature des qualifications et de l'expérience peuvent être des critères plus déterminants pour les employeurs, ce qui place les immigrés en situation potentiellement défavorable par rapport à leurs homologues nés en France du même âge et ayant le même niveau de qualifications. Le lieu où ont été acquises les qualifications pourrait en partie explique le résultat observé, en particulier s'agissant des hommes ayant un niveau d'instruction moyen à élevé.

L'obtention d'un diplôme en France réduit généralement les écarts de performances entre les immigrés, et notamment les immigrés naturalisés, et les personnes nées en France (septième colonne).

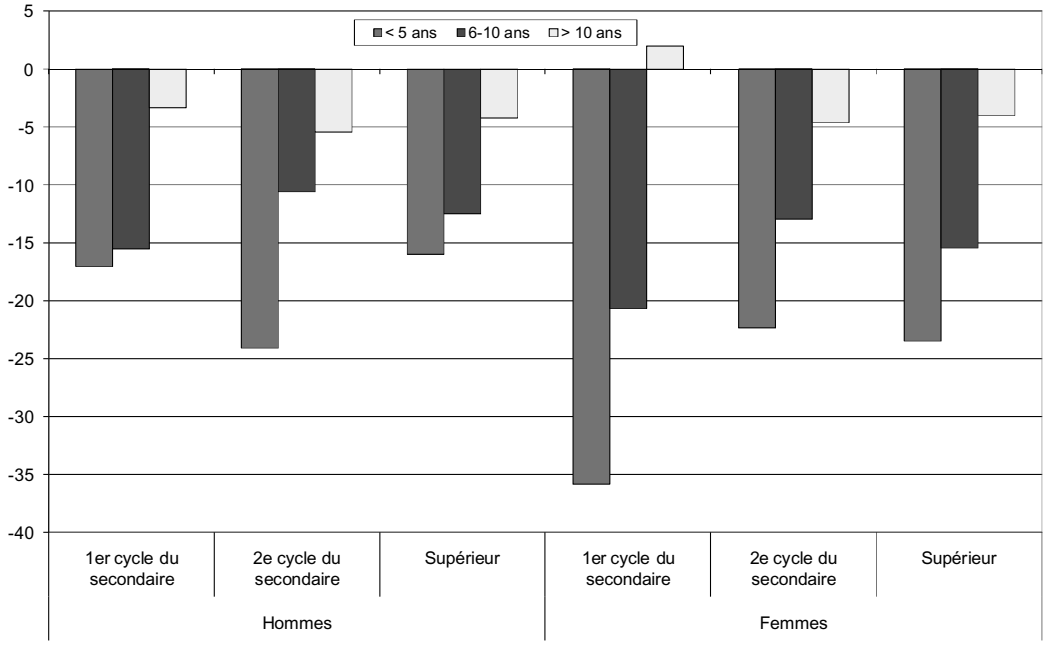
De fortes disparités subsistent toutefois même pour les hommes et les femmes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur obtenu en France. Cette dernière catégorie, telle que définie par les critères permettant de déterminer si un immigré peut être considéré comme ayant suivi ses études en France, est principalement composée de personnes arrivées mineures en France. Ainsi, bien que le champ limité des procédures existantes en matière de reconnaissance des qualifications puisse expliquer une partie de la différence entre les résultats des immigrés et ceux des personnes nées en France, il est loin de rendre compte de l'intégralité du phénomène.

Bien que le taux d'emploi des immigrés faiblement qualifiés soit faible par rapport à celui de leurs homologues plus qualifiés, il reste plus élevé que celui des hommes nés en France faiblement qualifiés. En outre, pour ce qui est des taux d'emploi, les immigrés peu qualifiés se rapprochent davantage de leurs homologues nés en France que les immigrés hautement qualifiés, et ce, quels que soient la durée de séjour et le sexe (graphiques 3.6a et 3.6b). La « convergence » avec les résultats des autochtones est beaucoup plus rapide pour les immigrés peu qualifiés que pour ceux qui ont un niveau d'instruction moyen à élevé. Ainsi, à niveau d'instruction égal, les résultats des immigrés de sexe masculin au cours de la période initiale de leur installation en France sont déjà au même niveau que ceux de leurs homologues nés en France.

Graphique 3.6a. Différence entre le rapport emploi-population des personnes nées en France et à l'étranger, par sexe, niveau d'instruction et durée de séjour en France, moyenne 2003-05



Graphique 3.6b. Différence entre les taux de chômage des personnes nées en France et à l'étranger, par sexe, niveau d'instruction et durée de résidence en France, moyenne 2003-05



Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

Ce résultat n'est pas propre à la France. Le tableau 3.6 montre les probabilités d'emploi pour les personnes nées à l'étranger par rapport à celles nées dans le pays par niveau d'instruction pour quelques pays de l'OCDE. La situation en moyenne pour tous les pays est identique à celle observée en France. En particulier au Danemark, en Allemagne, en Espagne, en Suisse et aux États-Unis, les taux d'emploi des immigrés faiblement qualifiés sont en termes relatifs meilleurs que ceux des immigrés hautement qualifiés.

Tableau 3.6. Probabilités de trouver un emploi pour la population née à l'étranger par rapport à la population née dans le pays de résidence, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, 2004 et 2005

Variables de contrôle :	Hommes					Femmes				
Âge	N	O	O			N	O	O		
Niveau d'instruction	N	O	Non appliquable			N	O	Non appliquable		
			Niveau d'instruction					Niveau d'instruction		
	Total	Total	Faible	Moyen	Élevé	Total	Total	Faible	Moyen	Élevé
Australie	0.72	0.67	0.69	0.48	0.72	0.72	0.60	0.64	0.54	0.65
Autriche	0.81	0.60	0.79	0.57	0.75	0.73	0.61	0.54	0.72	0.46
Belgique	0.70	0.42	0.44	0.39	0.43	0.52	0.39	0.40	0.41	0.34
Danemark	0.46	0.38	0.66	0.34	0.22	0.44	0.34	0.36	0.39	0.25
France	**0.89**	**0.72**	**0.89**	**0.58**	**0.58**	**0.66**	**0.55**	**0.63**	**0.50**	**0.46**
Allemagne	0.69	0.64	0.84	0.61	0.31	0.44	0.42	0.50	0.45	0.22
Pays-Bas	0.51	0.33	0.32	0.32	0.37	0.52	0.40	0.39	0.38	0.46
Portugal	1.26	0.93	0.78	1.37	0.81	1.21	0.85	0.92	0.81	0.70
Espagne	1.34	1.11	1.09	1.58	0.71	1.47	1.23	1.49	1.62	0.59
Suède	0.52	0.38	0.40	0.39	0.34	0.50	0.41	0.44	0.45	0.32
Suisse	0.73	0.57	0.58	0.63	0.44	0.65	0.55	0.62	0.59	0.32
Royaume-Uni	0.70	0.53	0.52	0.51	0.60	0.53	0.44	0.35	0.46	0.54
États-Unis	1.55	1.59	2.61	1.28	0.87	0.68	0.72	1.06	0.69	0.55
Moyenne	**0.84**	**0.68**	**0.82**	**0.70**	**0.55**	**0.70**	**0.58**	**0.64**	**0.62**	**0.45**

N = Non ; O = Oui.

Note : Les probabilités relatives sont calculées par rapport aux personnes nées dans le pays d'accueil, sauf celles par niveaux d'instruction, qui sont calculées par rapport aux personnes nées dans le pays d'accueil ayant le même niveau d'instruction. Les cellules grisées sont celles pour lesquelles les coefficients ne sont pas significativement différents de 0 au seuil conventionnel. Les chiffres soulignés correspondent à un $p < 0.05$. Les autres sont significatifs au seuil $p < 0.01$.

Source : Enquête sur les forces de travail.

6. Les enfants d'immigrés

Bien que les taux d'emploi et de chômage des immigrés en France, en particulier ceux arrivés récemment, demeurent inquiétants, ce sont incontestablement ceux de leurs enfants arrivés en France en bas âge ou nés et éduqués en France qui préoccupent le plus les médias et les pouvoirs publics depuis quelques années, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, le nombre d'enfants d'immigrés est relativement plus élevé, en termes relatifs, que celui de leurs parents, car le taux de fécondité des femmes immigrées est plus élevé que celui des femmes nées en France. Par conséquent, les difficultés que rencontrent les représentants de ce groupe sur le marché du travail sont amplifiées par leur supériorité numérique. Deuxièmement, si on peut évoquer les différences culturelles ou linguistiques ou le manque d'équivalence des qualifications et des expériences acquises à l'étranger pour expliquer les résultats moins favorables des immigrés sur le marché du travail, ces mêmes raisons ne peuvent être avancées pour leurs enfants nés et éduqués en France. On peut alors se demander si le handicap dont souffre ce dernier groupe sur le marché travail ne met pas en évidence l'échec des institutions nationales et l'incapacité de la société dans son ensemble de faire face à la présence des immigrés et à ses conséquences. Troisièmement, les enfants des immigrés en France vivent mal leur handicap sur le marché du travail. Ils nourrissent des attentes élevées et n'hésitent pas à revendiquer leurs droits face à des comportements qu'ils jugent discriminatoires, comme les résultats du « testing » semblent le démontrer (voir ci-dessous).

Les enfants d'immigrés sont-ils défavorisés ? Lorsqu'on tente d'établir un diagnostic, on se heurte souvent en France à un problème statistique lié au passé colonial du pays. En France, la population née à l'étranger se compose en effet d'une part non négligeable de citoyens français rapatriés des anciennes colonies. Leur nombre s'élève à environ 1.5 million, et une grande proportion d'entre eux est constituée de rapatriés d'Algérie, qui, avant son indépendance, était composée de plusieurs départements français (tableau 3.7). Ces Français nés en Algérie doivent être exclus des analyses sur les immigrés, car ils font généralement état d'un niveau d'instruction et de résultats sur le marché du travail similaires à ceux des personnes nées en France, et risquent par conséquent de fausser les statistiques relatives aux résultats des immigrés, même si ce n'est que de manière peu importante, à l'exception des immigrés d'Afrique du Nord. Leur présence considérable dans la population née à l'étranger est la principale raison pour laquelle les immigrés sont définis en France comme des personnes nées étrangères à l'étranger. Cette particularité signifie aussi que, pour identifier de manière précise les enfants d'immigrés, il ne suffit pas de connaître le pays de naissance du ou des parents mais également leur nationalité à la naissance.

Tableau 3.7. Répartition de la population âgée de 15 ans et plus et de la population en âge de travailler, par origine, France, 2005

	15 ans et plus		15 à 60 ans	
	Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage
Immigrés	4 409 000	8.8	3 360 000	9.1
dont arrivés à l'âge de 10 ans ou avant	925 000	1.8	780 000	2.1
Personnes rapatriées	1 534 000	3.1	944 000	2.5
Nés dans le pays de résidence				
Deux parents immigrés (G1)	2 108 000	4.2	1 681 000	4.5
Deux parents rapatriés (G1R)	520 000	1.0	476 000	1.3
Origine mixte des parents				
Un parent G1 / un parent G3	1 818 000	3.6	1 397 000	3.8
Un parent G1R / un parent G3	1 525 000	3.0	1 339 000	3.6
Parents nés dans le pays de résidence	36 927 000	73.8	27 020 000	73.0
Inconnu (mais nés dans le pays de résidence)	1 193 000	2.4	820 000	2.2
Total	50 034 000	100.0	37 037 000	100.0

Note : Les personnes rapatriées sont nées françaises à l'étranger.

G1 : Immigrés.

G1R : Né français à l'étranger.

G3 : Né français en France.

Source : Enquête sur les forces de travail.

Dans la pratique, la nationalité à la naissance des personnes nées à l'étranger est parfois précisée dans les sources de données françaises, mais rarement celle des parents nés à l'étranger des personnes interrogées dans les enquêtes. Dans la plupart des sources de données, les enfants des immigrés et ceux des citoyens français rapatriés se confondent donc, ce qui rend très difficile de brosser un portrait fidèle de cette population et de ses caractéristiques. C'est particulièrement le cas des enfants d'origine algérienne, dont 55 % sont nés de citoyens français rapatriés (Borrel et Simon, 2005). L'encadré 3.1 fournit une évaluation indicative de l'impact de ce groupe sur les statistiques, dans les sources de données qui ne permettent pas d'établir la nationalité à la naissance des immigrés ou des parents immigrés d'enfants nés en France. C'est le cas de nombreuses études publiées.

Encadré 3.1. L'origine sociale des parents d'après l'Enquête Emploi 2005 : des statistiques inédites sur les enfants d'immigrés[16] et de Français rapatriés

La spécificité française de la définition d'un « immigré » (personne née étrangère à l'étranger), peu commune par parmi les pays de l'OCDE, répond au souci de distinguer les migrants étrangers des Français rapatriés. Dans le cas des communautés nées dans un territoire anciennement sous influence française, et plus particulièrement en ce qui concerne l'Algérie, le poids des rapatriés est significatif. Or, ces derniers constituent un groupe spécifique : les comparaisons effectuées par Alba et Silberman (2002) dans le cas de l'Algérie ont montré que les rapatriés ont un niveau d'instruction plus élevé et exercent des professions plus qualifiées que les autres ressortissants d'Algérie. Par conséquent, on peut supposer que le regroupement de ces deux catégories en une seule a aussi des répercussions sur l'estimation de l'intégration de leurs descendants sur le marché du travail. Aucune donnée ne permettait jusqu'à présent d'étudier séparément l'intégration sur le marché du travail de ces deux catégories. Depuis 2005, l'Enquête Emploi donne à la fois des informations sur le lieu et la nationalité de naissance de chacun des deux parents des personnes interrogées. Sur la base de ces données, cet encadré apporte des éléments de réponse pour évaluer l'incidence de la prise en compte des enfants de Français rapatriés sur l'estimation de l'intégration des immigrés de la deuxième génération sur le marché du travail, y compris des communautés originaires du Maghreb. Les résultats des immigrés de la deuxième génération issus de couples mixtes (un parent né en France, le second immigré ou rapatrié) sont présentés séparément.

Selon l'Enquête Emploi 2005, 4.4 millions de personnes âgées de 15 ans ou plus sont immigrées (nées étrangères à l'étranger). Près de 80 % d'entre elles sont arrivées après l'âge de 10 ans ; 1.5 million sont nées françaises à l'étranger, parmi lesquelles 44 % sont rapatriées d'Algérie et 21 % du Maroc ou de Tunisie. Près de 2.1 millions de personnes sont nées en France de deux parents immigrés, 520 000 de deux parents français rapatriés. En outre, plus de 1.6 million sont issues de couples mixtes (un parent immigré, un autre né en France) et 1.5 million d'un parent né en France et d'un autre né français à l'étranger.

Le taux d'emploi des immigrés (55.6 % chez les 15-59 ans) augmente de plus de 2 points de pourcentage lorsque ce groupe inclut les Français rapatriés, et leur taux de chômage baisse de l'ordre de 2.5 points. Le même calcul effectué sur les immigrés nés en Algérie donne des résultats encore plus contrastés : 9 points d'augmentation du taux d'emploi et 10 points de diminution du taux de chômage (les chiffres présentés dans le tableau 3.8 pour le Maghreb correspondent à l'Algérie au Maroc et à la Tunisie).

En ce qui concerne les immigrés de la deuxième génération, les calculs ont été effectués sur les 15-40 ans afin d'éviter les effets liés aux structures par âge. Toutes origines confondues, environ 45 % des immigrés de la deuxième génération au sens strict sont employés. Les résultats des personnes issues de couples mixtes sont largement meilleurs. En effet, pour de multiples raisons, être issu d'un couple mixte (un parent né en France et le second immigré) contribue à améliorer substantiellement les résultats sur le marché du travail. En particulier, le parent né en France peut faire bénéficier ses enfants de sa connaissance du fonctionnement du marché du travail. En outre, le second parent immigré est généralement plus instruit que la moyenne des parents immigrés.

Toutes origines confondues, le taux d'emploi des immigrés de la deuxième génération n'est pas significativement modifié s'il prend en compte les personnes issues de deux parents français rapatriés. De même, les résultats des immigrés de la deuxième génération mixte ne sont pas très différents selon que le second parent est immigré ou français rapatrié, sauf pour ce qui est du taux de chômage (tableau 3.8).

Si l'analyse est restreinte aux immigrés de la deuxième génération originaires du Maghreb, les résultats sont en revanche très contrastés. Parmi les 15-40 ans, environ un tiers des immigrés de la deuxième génération issus de deux parents nés au Maghreb sont en fait des enfants de Français rapatriés. Ce pourcentage s'élève à 82 % des personnes issues de couples mixtes dont un parent est né au Maghreb. Par conséquent, les personnes issues d'au moins un parent rapatrié du Maghreb contribuent à améliorer substantiellement l'intégration sur le marché du travail des immigrés de la deuxième génération issus du Maghreb.

16. Tout au long de cet encadré, le terme « immigré » sans autre spécification désigne exclusivement les personnes nées étrangères à l'étranger, quelle que soit leur nationalité au moment de l'enquête. La « deuxième génération » concerne les enfants d'immigrés.

Si on inclut dans les statistiques les personnes nés en France de deux parents nés français au Maghreb, le taux d'emploi des personnes nées en France de deux parents immigrés passe de 38 % à 44 %. De la même façon, si on prend en compte les immigrés de la deuxième génération mixtes rapatriés avec les immigrés de la deuxième génération mixtes (second parent immigré du Maghreb), le taux d'emploi de ces derniers augmente de plus de 14 points de pourcentage (tableau 3.8).

En résumé, il existe un risque de distorsion des résultats si on ne distingue pas les personnes nées à l'étranger de parents français de celles qui sont nées à l'étranger de parents étrangers. La distorsion la plus importante touche les personnes d'origine nord-africaine et concerne les immigrés nés eux-mêmes en Afrique du Nord ou la deuxième génération mixte (un parent né en France et l'autre en Afrique du Nord). Autrement, il peut également y avoir une distorsion des résultats, mais les conclusions générales tirées des statistiques ne changent pas fondamentalement.

Définition des groupes identifiés dans cet encadré

Immigré : Personne née étrangère à l'étranger.

Deuxième génération : Personne née en France de deux parents nés à l'étranger. Dans cette analyse, ce groupe est comparé avec les personnes nées de deux parents français rapatriés (nés français à l'étranger).

Deuxième génération mixte : Personne dont un parent est né en France, et le second est immigré. Ce groupe est comparé aux personnes nées d'un parent né en France, le second français rapatrié (né français à l'étranger).

Tableau 3.8. Résultats sur le marché du travail des immigrés et de la « deuxième génération » selon le lieu et la nationalité de naissance des parents, 2005

		Taux d'emploi %	Taux de chômage %
	15-60 ans		
IMMIGRES	Immigrés (nés étrangers à l'étranger)	55.6	20.3
	Nés Français à l'étranger	66.1	9.3
	Ensemble	**58.0**	**17.8**
	Nés étrangers au Maghreb	47.6	27.9
	Nés Français au Maghreb	66.3	9.0
	Ensemble	**53.5**	**21.5**
	Nés Français en France	**67.9**	**9.0**
	15-40 ans		
DEUXIEME GENERATION	Deux parents immigrés	45.3	20.6
	Deux parents nés Français à l'étranger	50.3	21.2
	Ensemble	**46.3**	**20.7**
	Deux parents nés étrangers au Maghreb	38.3	28.1
	Deux parents nés Français au Maghreb	55.3	18.5
	Ensemble	**43.6**	**24.6**
	Mixte - un parent immigré	57.2	16.1
	Mixte - un parent né Français en France	58.0	13.4
	Ensemble	**57.7**	**14.4**
	Mixte - un parent né étranger au Maghreb	42.9	21.7
	Mixte - un parent né Français au Maghreb	60.2	13.6
	Ensemble	**57.1**	**14.8**
	Deux parents nés Français en France	**61.5**	**11.8**

Note : Le terme « immigré » sans autre spécification désigne les personnes nées étrangères à l'étranger. La « deuxième génération » correspond aux enfants d'immigrés ou de personnes nées Françaises à l'étranger. Les personnes de la « deuxième génération mixte » ont un parent né Français en France et le second immigré ou né Français à l'étranger.

6.1. Les politiques éducatives destinées aux enfants d'immigrés

Comme indiqué précédemment, la France ne dispose pas de politiques directement axées sur les enfants d'immigrés, à l'exception de celles, mises en place en 1970, destinées aux enfants d'âge scolaire dont la maîtrise du français est insuffisante à leur arrivée sur le territoire (Kleinholt, 2006). Les enfants d'immigrés sont inscrits dans des classes traditionnelles qui correspondent à leur niveau et suivent les mêmes cours que les autres enfants pour les matières dans lesquelles la maîtrise du français n'est pas essentielle (éducation physique, art et musique). Ils sont par ailleurs inscrits à des cours quotidiens spéciaux de français, pour une période qui varie en fonction des élèves mais qui ne dépasse que rarement un an. Dans les établissements scolaires isolés sur le plan géographique, ou qui n'accueillent que peu d'enfants d'immigrés, cet enseignement est dispensé dans le cadre de classes de rattrapage par des enseignants itinérants qui consacrent à ces enfants plusieurs heures de cours par semaine. Pour l'année scolaire 2004-05, le nombre des enfants non francophones primo-arrivants dans les établissements du primaire et du premier cycle du secondaire s'élevait à près de 43 000, soit quelque 0.4 % des enfants scolarisés. Ils étaient répartis à part égale entre l'enseignement primaire et les établissements du premier cycle du secondaire, et quelque 80 % d'entre eux bénéficiaient d'un soutien particulier. Pour l'année scolaire 2006-07, environ 17 600 élèves du primaire et 19 400 du secondaire ont été inscrits dans des classes spéciales.

Dans les comparaisons internationales du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves, l'étude PISA (OCDE, 2006, et tableau 3.9), portant sur les résultats des élèves de 15 ans, les résultats en compréhension de l'écrit et en mathématiques des enfants immigrés en France, c'est-à-dire des enfants nés à l'étranger, étaient de quelque 70 à 80 points inférieurs à ceux des enfants nés en France de parents également nés en France. Cet écart représente environ deux années du cycle scolaire. Lorsqu'on tient compte du statut économique, social et culturel des élèves, cet écart se réduit à environ une année de scolarité (30 à 40 points). Toutefois, une analyse plus détaillée des résultats en mathématiques révèle que l'âge de l'enfant au moment de l'immigration avait également une influence considérable, et que la prise en compte de ce facteur permettait de réduire l'écart de 30 points supplémentaires avec les enfants nés en France de parents nés en France. Ces conclusions laissent penser qu'il y aurait beaucoup à gagner à encourager le regroupement familial lorsque les enfants sont encore jeunes, et que les mesures visant à retarder ce processus sont contreproductives, du moins en termes de résultats en matière d'éducation.

Les performances en matière d'éducation des élèves de la deuxième génération sont plus satisfaisantes, les écarts observés avec les élèves nés en France de parents nés en France n'atteignant que quelque 48 points, aussi bien pour les mathématiques que pour la compréhension de l'écrit. Les trois quarts de ces points peuvent être attribués au contexte socio-économique familial, en particulier au faible niveau d'instruction des parents. Ces résultats relativement favorables dont fait état l'évaluation PISA semblent s'accompagner d'une amélioration pour ce qui est des inscriptions au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Des données économétriques montrent que, toutes choses étant égales par ailleurs, en particulier le niveau d'instruction des parents et les niveaux de profession, les jeunes immigrés de la plupart des origines (à l'exception des enfants d'origine turque) semblent surreprésentés dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire général, et ceux d'origine maghrébine ou subsaharienne dans la filière technologique, ces deux voies étant considérées comme les filières « de prestige » du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Par ailleurs, la quasi-totalité des enfants issus de l'immigration sont

sous-représentés parmi les apprentis et les jeunes en situation d'abandon scolaire, par rapport aux enfants des personnes nées en France (Caille, 2007). Il convient toutefois de faire remarquer que, dans l'étude de Caille, la situation des jeunes issus de l'immigration est analysée en 2002, sept ans après leur entrée en 6e, alors que 91 % d'entre eux sont toujours scolarisés. Les statistiques mesurent donc davantage les inscriptions à un cursus que l'achèvement du deuxième cycle du secondaire. Une analyse menée dix ans après l'entrée en secondaire (l'enseignement secondaire dure en théorie sept ans en l'absence de redoublement) montre toutefois que la probabilité qu'un jeune quitte l'enseignement secondaire sans diplôme ne diffère pas de manière significative pour les enfants d'immigrés et les enfants de personnes nées en France, si on tient compte du statut professionnel, des diplômes de la mère et du père, de la taille de la famille, de la structure familiale, du rang de naissance et du sexe (Coudrin, 2006, et communication personnelle). Cependant, un enfant dont le père ou la mère n'a pas de diplôme enregistre une probabilité supérieure de respectivement 7 ou 11 points de pourcentage de quitter l'école sans diplôme ; vivre dans une famille de quatre enfants se traduit par 7 points supplémentaires, auxquels il faut rajouter 7 points environ si le père est ouvrier. L'impact estimé est le même pour les enfants des immigrés et les enfants des personnes nées en France qui présentent ces caractéristiques, mais les enfants d'immigrés les cumulent en général beaucoup plus souvent que ceux de la deuxième catégorie.

Tableau 3.9. Résultats en lecture des élèves d'origine immigrée âgés de 15 ans selon leur lieu de naissance et/ou celui de leurs parents, 2003

	Lieu de naissance des parents			Écarts dans les résultats obtenus en lecture			
	Au moins un parent né dans le pays de résidence (NR)	Deux parents nés à l'étranger		Résultats observés		En tenant compte de la SSEE	
		Élèves nés dans le pays d'accueil (NA)	Élèves nés à l'étranger (NE)	NR - NA	NR - NE	NR - NA	NR - NE
Australie	77	12	11	4	12	5	11
Autriche	87	4	9	73	77	31	46
Belgique	88	6	6	84	117	40	81
Canada	80	9	11	10	19	12	22
Danemark	94	4	3	57	42	26	19
France	86	11	4	48	79	12	45
Allemagne	85	7	9	96	86	48	37
Luxembourg	67	16	17	47	69	27	39
Pays-Bas	89	7	4	50	61	22	40
Nouvelle-Zélande	80	7	13	22	25	5	29
Suède	89	6	6	20	89	0	63
Suisse	80	9	11	53	93	32	64
États-Unis	86	8	6	22	50	1	23
Moyenne simple	84	8	8	45	63	20	40

Note : Les chiffres grisés ne sont pas significativement différents de 0. SSEE : Situation socio-économique des élèves.
Source: Programme international pour le suivi des acquis des élèves (2003).

Dans une autre étude, une analyse réalisée par Lainé et Okba en 2005, portant sur les niveaux de scolarité trois ans après la fin de la scolarité initiale (jusqu'au deuxième cycle de l'enseignement secondaire), a recours à une autre source de données et brosse, à première vue, un tableau relativement différent de celui qui émerge des résultats de Caille

et Coudrin[17]. Dans cette étude, les données montrent que, alors que les jeunes garçons et les jeunes filles d'origine maghrébine sont respectivement 24 % et 15 % à avoir au mieux suivi une année complète d'enseignement professionnel, leurs homologues de parents nés en France sont environ 8 % et 6 %[18]. Si on inclut les jeunes quittant le système scolaire sans qualification officielle, soit parce qu'ils ont plus tard abandonné leurs études, soit parce qu'ils n'ont pas réussi l'examen sanctionné par un diplôme, ce pourcentage s'élève à 49 % et 32 % pour les jeunes garçons et les jeunes filles d'origine maghrébine, contre 20 % et 13 % pour les enfants des personnes nées en France. Ces données sont présentées sous forme de tableau et ne tiennent pas compte du niveau d'instruction des parents et du statut professionnel du père, contrairement à l'analyse de Caille et Coudrin.

Ces deux études donnent des images contrastées quant aux résultats scolaires des enfants d'immigrés. La première évoque un système éducatif qui remplit sa mission et qui favorise la promotion sociale, la seconde dépeint un système qui néglige les immigrés d'origine maghrébine, plus de la moitié des jeunes hommes et un tiers des jeunes femmes originaires du Maghreb terminant leur scolarité sans qualification officielle, et encore moins sans le niveau considéré comme le minimum requis dans la société moderne. Cette situation contraste avec les aspirations des parents d'origine maghrébine, qui sont près de 60 % à déclarer souhaiter que leurs enfants obtiennent au moins le bac, un pourcentage équivalent à celui observé chez les parents nés en France (Brinbaum et Kieffer, 2005). Bien que leur niveau d'instruction soit inférieur, les parents d'origine maghrébine se rapprochent davantage, pour ce qui est de la perception de l'éducation et des ambitions à l'égard de leurs enfants, des parents nés en France de niveau d'instruction moyen, que des personnes du même milieu socio-économique.

Dans toutes les sociétés, un lien existe entre l'éducation des parents et celle des enfants, lien qui peut être plus ou moins atténué par la capacité des systèmes d'éducation de contrebalancer l'impact du milieu socio-économique sur les résultats. Les niveaux d'études des jeunes d'origine maghrébine sont faibles, mais, toutes choses étant égales par ailleurs, ils sont analogues à ceux des enfants de parents nés en France présentant les mêmes caractéristiques socio-économiques. Leurs résultats sont certes meilleurs que ceux de leurs parents, mais on peut se demander si cela est suffisant pour une population identifiable *de visu* et/ou par le nom de famille, qui est souvent concentrée géographiquement et qui nourrit des aspirations élevées au regard de l'éducation. Ce faible niveau d'instruction a des conséquences immédiates sur le marché du travail, et le sentiment que les résultats du groupe pris dans son ensemble sont peu satisfaisants risque de décourager les prochaines générations issues du même milieu. En outre, face au faible niveau d'instruction général des personnes d'origines ethniques identifiables, les employeurs peuvent avoir tendance à extrapoler les niveaux de productivité qu'ils

17. Les données d'enquête utilisées ici (Génération 98) permettent d'établir une distinction entre les enfants de rapatriés et les enfants de « véritables » immigrés, contrairement à l'étude de Caille.

18. Toutes les études ne font pas la différence entre les personnes qui quittent l'école « sans qualification » et celles qui quittent l'école « sans diplôme ». La première catégorie comprend les personnes qui ont mis fin à leur éducation avant la dernière année du deuxième cycle du secondaire (CAP, BEP ou bac), alors que la deuxième est composée de l'ensemble des personnes qui n'ont pas obtenu de qualification ou de diplôme officiel du deuxième cycle du secondaire. En 2004, les personnes sans qualification représentaient moins de 9 % de la totalité des personnes ayant quitté le secondaire, alors que le pourcentage de celles qui avaient mis fin à leur scolarité sans avoir obtenu de diplôme était deux fois plus élevé (MEN-DEPP 2006). La première de ces définitions est généralement celle utilisée en France pour mesurer les « abandons scolaires ».

peuvent attendre de ces personnes, une attitude qui influera sur leurs décisions d'embauche. Comme nous le verrons, certains employeurs opèrent dans les faits un filtrage important des jeunes d'origine africaine, sans tenir compte objectivement de leurs qualifications lors des procédures de recrutement.

6.2. Les mesures destinées à lutter contre l'échec scolaire

Les personnes issues de l'immigration enregistraient déjà dans les années 70 de mauvais résultats en matière d'éducation ; en 1981, les zones d'éducation prioritaires (ZUP) ont été créées pour tenter d'y remédier. Les ZEP sont des zones identifiées au niveau régional par les recteurs de l'éducation nationale, comme affichant une proportion élevée de populations défavorisées, conformément à un certain nombre de facteurs (faible niveau socio-économique, faible proportion de diplômés, proportion importante de population étrangère, taux de chômage élevé, etc.) et de critères liés aux résultats scolaires. Les établissements d'enseignement situés en ZEP ont bénéficié de financements supplémentaires, et ont été autorisés à avoir recours à des méthodes pédagogiques adaptées aux besoins de leur population. En 1997, les ZEP totalisaient environ 11 % des inscriptions en école élémentaire publique, et 15 % des inscriptions en sixième. Le pourcentage des élèves étrangers variait considérablement : dans la moitié des établissements d'enseignement secondaire du premier cycle situés en ZEP, moins de 14 % des élèves étaient de nationalité étrangère, alors que ce pourcentage atteignait 35 %, voire plus, dans 10 % d'entre eux.

Les ressources supplémentaires allouées aux ZEP ont essentiellement servi à financer des heures d'enseignement supplémentaires et à mieux rémunérer le personnel des établissements de ces zones. Les enseignants exerçant en ZEP bénéficiaient en outre d'avantages relatifs pour ce qui était des promotions et des mutations. Les établissements situés en ZEP ne bénéficiaient d'aucune subvention spéciale. Les moyens supplémentaires étaient largement utilisés pour mieux rémunérer les enseignants. Les heures d'enseignement supplémentaires dégagées ont en grande partie contribué à réduire les effectifs dans les collèges des ZEP, au terme d'une diminution progressive de deux élèves par classe, à partir d'une moyenne d'environ 24 élèves. Ce changement apparaît comme relativement limité et, en effet, une évaluation portant sur la période 1982-92 n'a révélé aucun impact significatif sur les résultats des élèves de collèges situés en ZEP (Benabou *et al.*, 2004), que le critère retenu pour l'évaluation soit l'inscription au premier cycle de l'enseignement secondaire, l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire en général, ou du bac en particulier. Au cours de cette période, en outre, les collèges situés en ZEP ont enregistré une chute du nombre de leurs effectifs et une réduction apparente de la mixité sociale des élèves.

Une étude de l'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire des élèves menée par Piketty (2004) a toutefois démontré un effet significatif de la taille des classes sur les résultats en mathématiques d'élèves de CE2. Selon cette étude, la réduction des effectifs par classe dans les ZEP, telle qu'atteinte par les mesures actuelles, a permis de réduire l'écart de performances par rapport aux établissements hors ZEP d'au mieux 10 %. L'auteur suggère un ciblage plus important des fonds, avec une taille de classe moyenne de 18 élèves, ce qui pourrait réduire l'écart de 40 %.

Des nouvelles mesures mises en œuvre en 2006 intitulées « réseaux ambition réussite » (RAR) comportaient un ciblage plus sélectif des établissements scolaires et étaient destinées à quelque 30 % des ZEP les plus à risques. Le ciblage s'effectue sur la base des catégories socio-professionnelles des parents (dont plus des deux tiers sont

désavantagés), d'une évaluation des élèves à leur entrée en sixième, et du pourcentage d'élèves ayant un retard supérieur à deux ans à leur entrée au collège. Est également prise en compte la proportion des élèves dont les parents perçoivent le revenu minimum d'insertion ou ne sont pas francophones. Il est probable que ces critères permettront un ciblage serré des établissements d'enseignement secondaire (et des écoles maternelles et élémentaires rattachées) qui accueillent une forte proportion d'enfants d'immigrés. Les mesures énoncées prévoient la nomination d'assistants pédagogiques supplémentaires et d'enseignants expérimentés (1 000 enseignants supplémentaires et 3000 assistants pédagogiques), d'encourager l'expérimentation et d'évaluer régulièrement les progrès des élèves. L'objectif est d'éviter le redoublement, en permettant aux élèves d'améliorer leur confiance en eux et en leur faisant bénéficier d'un soutien individuel. Du fait qu'il existe aussi une forte inégalité entre les enfants selon qu'ils ont la possibilité ou non d'être accompagnés et guidés dans leurs devoirs par leurs parents, les RAR proposeront à tous les élèves une étude accompagnée à partir du CE2[19].

Dans ce même ordre d'idée, à partir de la rentrée 2007, chaque RAR mettra en place un partenariat de haut niveau choisi en fonction du contexte local. Le projet pédagogique et éducatif du réseau s'inscrira ainsi dans son environnement, en complémentarité avec les partenaires du secteur culturel, sportif, scientifique et les collectivités territoriales. Les actions prévues dans le cadre des conventions signées avec des grandes écoles, des universités, des entreprises, des associations ou des fédérations sportives ou professionnelles seront renforcées.

Les ZEP dans leur intégralité (y compris les réseaux) doivent elles aussi bénéficier d'un certain nombre de mesures. Les familles des milieux particulièrement défavorisés sont incitées à inscrire leurs enfants dans le système pré-primaire général, qui s'adresse à tous les enfants de 3 à 6 ans. Afin de veiller à ce que les efforts déployés en classe trouvent une continuité dans un cadre périscolaire, l'opération « école ouverte », qui propose des activités d'apprentissage aux enfants les mercredis et samedis durant l'année scolaire et pendant les vacances, devrait être étendue à l'ensemble des ZEP en 2006-07[20]. Le ministère de l'Éducation lui-même devait lancer un projet en collaboration avec les entreprises destiné à fournir un stage aux jeunes qui ne parviennent pas à en trouver au cours de leur scolarité[21]. Le nombre des élèves des ZEP dans le nombre total des boursiers au mérite (800 EUR par an) dans le deuxième cycle de l'enseignement supérieur a été multiplié par 3.5, et un tiers de ces bourses est réservé aux élèves des établissements situés en ZEP. La formation des enseignants doit désormais porter sur des compétences prioritaires telles que la capacité de faire face aux difficultés scolaires, de tenir compte de l'hétérogénéité des élèves et l'aptitude à se faire respecter. Les enseignants ayant exercé dans des établissements situés en ZEP pendant cinq ans au

19. Une étude a en effet révélé que, si 75 % des enfants de familles non immigrées étaient aidés par leurs parents dans leurs devoirs, ce pourcentage n'atteignait qu'environ 36 % pour les enfants de familles immigrées. La présence de frères et sœurs plus âgés peut en partie compenser ce handicap : dans les familles immigrées, 57 % des enfants qui ont des frères et sœurs plus âgés reçoivent une aide de leur part (INSEE, 2006).

20. Cette opération a été lancée en 1991, et le nombre des collèges et des lycées participant n'a cessé d'augmenter. Il approchait les 700 en 2006, et comprend l'ensemble des établissements situés en ZEP.

21. Une enquête récente (Farvaque, 2007) a montré que 22 % des élèves du second cycle du secondaire dont les deux parents sont nés en France avaient des difficultés à se trouver un stage ; pour les élèves dont un des parents est né à l'étranger le pourcentage était de 33 %, et de 39 % si le parent est né dans un pays africain.

minimum pourront bénéficier d'un traitement prioritaire dans les affectations de carrière. Les jeunes enseignants en ZEP seront suivis et encadrés individuellement. Les parents de leur côté doivent s'impliquer davantage dans l'éducation de leurs enfants, et devront se rendre régulièrement à des réunions avec les enseignants, au cours desquelles des interprètes seront, si besoin est, mis à leur disposition. Les élèves des universités et des grandes écoles (le chiffre de 100 000 est avancé comme objectif) seront mobilisés pour apporter leur soutien aux élèves des ZEP. Enfin, une initiative intéressante a été lancée, destinée à faire obstacle à la pratique courante consistant à choisir des options rares (pour la deuxième langue étrangère, par exemple) pour contourner la carte scolaire. Elle prévoit de proposer ces options en priorité dans les établissements situés en ZEP[22].

Par ailleurs il existe des mesures spécifiques du ministère de l'Éducation nationale (la Mission générale d'insertion, MGI) qui cherchent à préparer à la vie active les jeunes de plus de 16 ans qui sont sans qualification, ont abandonné leur scolarité ou n'ont aucun diplôme. L'objectif est de trouver une solution pour ces personnes, qui peut être le retour dans le système éducatif avec une qualification comme objectif ou l'alternance. Certaines indications portent à croire que les enfants d'immigrés sont fortement surreprésentés parmi les clients de la MGI (Bernard et Michaut, 2007). De plus, un module de « découverte professionnelle » est offert aux jeunes dont le lien à l'éducation est fragile au début du second cycle du secondaire. Le module cherche à aider les candidats à construire un projet éducatif et professionnel en les mettant en contact avec le monde du travail et en les informant des nombreuses possibilités de formation et d'éducation ; 22 000 étudiants se sont inscrits à ce module lors de l'année scolaire 2006-07. Il reste à savoir si toutes ces mesures ont produit ou produiront des effets concrets et bénéfiques. Leur ampleur donne à penser que tout a été mis en œuvre pour s'attaquer à cette question prioritaire et stratégique, dont l'importance a encore été soulignée par les émeutes et les troubles urbains d'octobre et de novembre 2005. L'examen annuel prévu dans le cadre des RAR a pour objectif de veiller à ce que des évaluations précoces de l'efficacité aient lieu et, le cas échéant, à ce que les ajustements nécessaires soient opérés. La première de ces évaluations n'est toutefois pas encore disponible. Les efforts semblent majoritairement porter sur le premier cycle de l'enseignement secondaire, considéré en France comme le maillon faible du système d'éducation initiale.

Cependant, des données diverses tendraient à démontrer que l'action engagée devrait porter davantage sur les toutes premières années, de la scolarisation, ce qui permettrait d'obtenir des retombées à moyen terme plus importantes. À titre d'illustration, les résultats d'une étude menée par Caille (2001) semblent indiquer que ce sont les enfants des immigrés qui tirent le plus grand profit d'une inscription précoce (à l'âge de 3 ans) dans l'enseignement pré-primaire. Selon d'autres conclusions de Caille et Rosenwald (2006), les résultats des évaluations de compétences à l'entrée au primaire sont de loin les meilleurs indicateurs des résultats aux évaluations nationales menées à l'entrée en sixième. La moitié des écarts entre les enfants des cadres et ceux des ouvriers observés à l'entrée en sixième étaient déjà perceptibles à l'entrée en primaire, le reste se développant au cours de la période allant de l'entrée au primaire à l'entrée au secondaire. Bien que cet effet s'applique à la fois aux enfants des immigrés et aux autres, le pourcentage des enfants dont les parents sont ouvriers est sensiblement plus élevé chez les immigrés, ce qui fait que ce sont les immigrés, pris en tant que groupe, qui sont particulièrement touchés par cette caractéristique du système éducatif français. Il existe par ailleurs des preuves substantielles que les enfants qui arrivent dans le pays d'accueil plus jeunes ont

22. La carte scolaire devrait être assouplie en France à compter de 2007-08.

de meilleurs résultats au regard de l'éducation et du marché du travail que ceux qui arrivent plus tard.

En France, le système général pré-primaire, accessible à l'ensemble des enfants à partir de l'âge de 3 ans, devrait être un puissant instrument d'intégration. Toutefois, seule environ la moitié des enfants immigrés qui ont fait leur entrée en sixième en 1995 totalisait trois années de scolarité pré-primaire, contre plus de 85 % des autres enfants, et plus de 90 % des enfants nés en France de parents immigrés.

En 1995 également, environ 60 % des élèves de familles immigrées entrant au collège avaient des parents sans diplôme, et 63 % avaient au moins trois frères et sœurs, contre respectivement 13 % et 20 % pour les enfants des familles non immigrées[23]. Ces deux caractéristiques laisseraient supposer que ces premières familles sont moins à même de consacrer du temps et des efforts à l'éducation de leurs enfants au sein du foyer, une carence que le système pré-primaire ne semble pas pour l'heure être en mesure de combler. Dans la mesure où la pédagogie éducative dépend de l'aide prodiguée par les parents pour ce qui est de l'apprentissage des leçons et des devoirs, les parents ayant un faible niveau d'instruction seront pénalisés, à plus forte raison si leur maîtrise de la langue du pays d'accueil est limitée ou imparfaite. Compte tenu de ces résultats, il est évident que les dispositifs de soutien scolaire pour les enfants présentant des difficultés doivent être renforcés, afin que les enfants issus d'un milieu immigré désavantagé puissent être autant à même de suivre une scolarité normale que les enfants de parents nés en France.

6.3. Les performances des enfants d'immigrés au regard du marché du travail

Le tableau 3.10 compare des résultats généraux sur le marché du travail des enfants nés en France de parents immigrés et ceux des enfants de parents nés en France. Pour une lecture plus aisée, la section suivante aura recours à des abréviations pour désigner les différentes générations (G2, etc.) sur le modèle de Meurs *et al.* (2005). Toutes les générations concernent des individus autochtones âgés de 15 à 40 ans et non scolarisés. G2 désigne les enfants nés en France de parents immigrés, G3 les enfants de personnes nées en France et G2 1⁄2 les enfants de couples mixtes.

Les individus G3 affichent, on le sait (Meurs *et al.*, 2005), des résultats sensiblement meilleurs que les G2, les G2 1⁄2 ayant des performances intermédiaires, proches de celles des G3 pour les hommes, mais avoisinant davantage celles des G2 pour les femmes. À noter que, contrairement aux idées reçues, les résultats pour les femmes dont le père avait une nationalité africaine à la naissance ne sont guère meilleurs que ceux des hommes de même origine parentale. De manière générale, les enfants d'immigrés originaires d'Europe du Sud affichent des performances sur le marché du travail similaires à celles des enfants de personnes nées en France, alors que les enfants des immigrés originaires d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne enregistrent des résultats nettement moins satisfaisants, même cinq ans après la fin de leurs études (Silberman et Fournier, 2006 ; Brinbaum et Werquin, 2004). Ces conclusions restent vraies pour des aspects aussi divers que la durée du chômage, l'incidence du travail à temps partiel et du travail intérimaire, la durée écoulée avant le premier emploi, et le pourcentage d'individus ayant passé plus

23. D'après les chiffres cités ci-dessus, l'effet cumulatif d'avoir deux parents sans diplôme et trois ou quatre frères et sœurs se traduit par une augmentation de la probabilité de quitter l'école sans diplôme d'au moins 25 points de pourcentage.

d'un an au chômage, et s'appliquent également aux enfants d'immigrés titulaires d'un diplôme universitaire (Frickey et Primon, 2002 ; Frickey *et al.*, 2004). Les écarts subsistent même après prise en compte de caractéristiques telles que le niveau d'instruction, le statut matrimonial, le statut des parents en termes de taux d'activité ou leur statut socio-économique, et la taille de la famille dans laquelle l'enfant a grandi. Les niveaux de salaire des jeunes d'origine maghrébine constituent une exception : il n'existe qu'une faible disparité avec ceux des enfants de parents nés en France présentant les mêmes caractéristiques (Dupray et Moullet, 2004). Ces caractéristiques comprennent non seulement le niveau d'instruction mais aussi la situation sur le marché du travail et la profession de chaque parent lors de la fin des études, ainsi que la mention de stages dans les demandes d'emploi, le fait d'avoir travaillé pendant les vacances ou pendant les études et le lieu de résidence. Ces résultats indiquent que l'obstacle principal est l'accès à l'emploi et que les facteurs qui en sont responsables ne se maintiennent pas dans le milieu de travail après l'embauche, du moins en ce qui concerne le salaire sinon la nature ou la stabilité de l'emploi.

Tableau 3.10. Résultats sur le marché du travail des enfants d'immigrés et de personnes nées à l'étranger, France, 2005

	Taux de participation		Rapport emploi-population		Taux de chômage	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Origine des parents						
Parents nés en France (G3)	95	84	85	73	11	13
Parents d'origine mixte (G2 1/2)	95	81	82	65	13	20
Parents immigrés (G2)	91	77	72	60	21	22
Nationalité du père à la naissance						
Europe du Sud	95	80	83	70	13	13
Afrique	87	73	63	51	28	30
Reste du monde	94	78	76	54	19	31
France	95	84	85	73	11	13

G2 : Enfants nés dans le pays de résidence de parents immigrés ; G2 1/2 : Personnes nées dans le pays de résidence ayant un parent immigré ; G3 : Personnes nées dans le pays de résidence de parents non immigrés.

Source : Enquête sur les forces de travail.

Le tableau 3.10 montre que les taux globaux d'emploi des G2 étaient, en 2005, de 10 à 15 points de pourcentage inférieurs à ceux des G3, et leurs taux de chômage de quelque 10 points de pourcentage supérieurs. Les écarts sont plus importants pour les personnes dont le père avait la nationalité d'un pays d'Afrique à sa naissance[24]. Les résultats des enfants dont le père est originaire d'Europe du Sud sont très proches de ceux des enfants dont les parents sont nés en France. Enfin, les femmes dont le père provient d'un autre pays du reste du monde (autres pays d'Europe, Asie, Amériques) ont généralement des résultats similaires à ceux des enfants dont le père a la nationalité d'un pays d'Afrique.

Certains écarts de performances sur le marché du travail pourraient être attribués au fait que les niveaux d'études sont généralement plus bas chez les enfants d'immigrés. Le tableau 3.11 montre dans quelle mesure cette caractéristique peut expliquer les

24. Des contraintes dues à la taille de l'échantillon de l'Enquête Emploi, dont ces résultats sont extraits, ne permettaient guère de procéder à une décomposition plus fine.

différences observées. Il démontre clairement que, même lorsqu'on tient compte du niveau d'instruction et du fait qu'un individu vit, ou ne vit pas, dans une zone défavorisée, les probabilités d'emploi et de chômage sont respectivement plus faibles et plus élevées pour les enfants dont les deux parents sont immigrés que pour les enfants de parents nés en France, et ce, pour les hommes comme pour les femmes. Ainsi, la probabilité d'emploi pour les femmes nées dans le pays de parents immigrés est 0.62 fois celui des femmes dont les parents sont nés dans le pays, l'âge et le niveau d'instruction étant égaux par ailleurs. La probabilité de chômage pour les mêmes personnes est 1.65 fois celui de femmes ayant des parents nés dans le pays. Il est intéressant remarquer que la prise en compte du cadre de vie – zone défavorisée – aggrave généralement le handicap observé pour les enfants des immigrés.

Tableau 3.11. Probabilités de trouver un emploi et d'être au chômage des enfants d'immigrés nés en France relativement aux autres personnes nées en France, 2005

	Trouver un emploi					Etre au chômage				
Variables de contrôle :										
Age	N	O	O	O	O	N	O	O	O	O
Niveau d'instruction	N	O	..	O	O	N	O	..	O	O
Hommes										
Parents immigrés	0.46	0.55		0.61		2.15	1.74		1.55	
Inférieur au 2e cycle du secondaire			0.44					2.55		
Au moins 2e cycle du secondaire			0.63					1.28		
Issus de couples mixtes	0.84	0.90		0.92		1.24	1.12		1.11	
Inférieur au 2e cycle du secondaire			1.15					0.76		
Au moins 2e cycle du secondaire			0.78					1.43		
(Référence = Parents nés en France)										
ZUS				0.45					2.17	
(Référence = ne résidant pas dans une ZUS)										
Nationalité du père à la naissance										
Afrique					0.38					2.23
Europe du Sud					0.93					1.07
Reste du Monde					0.60					1.79
(Référence = Français)										
Femmes										
Parents immigrés	0.56	0.62		0.66		1.88	1.65		1.52	
Inférieur au 2e cycle du secondaire			0.41					2.54		
Au moins 2e cycle du secondaire			0.69					1.44		
Issus de couples mixtes	0.69	0.75		0.75		1.64	1.60		1.61	
Inférieur au 2e cycle du secondaire			0.43					2.67		
Au moins 2e cycle du secondaire			0.96					1.30		
(Référence = Parents nés en France)										
ZUS				0.66					1.66	
(Référence = ne résidant pas dans une ZUS)										
Nationalité du père à la naissance										
Afrique					0.49					2.25
Europe du Sud					0.87					0.99
Reste du Monde					0.53					2.36
(Référence = Français)										

N = Non ; O = Oui.

Note : Les cellules grisées ne sont pas significatives. Les cellules soulignées sont significatives à $p < 0.05$, les autres à $p < 0.01$. Les probabilités relatives sont calculées par rapport à la catégorie de référence indiquée, sauf pour les résultats par niveau d'instruction donnés par rapport aux probabilités des personnes nées en France et ayant le même niveau d'instruction.

Source : Enquête sur les forces de travail.

Il n'existe pas de différence significative, dans le cas des hommes, entre les personnes dont un seul des parents est immigré et les enfants de parents nés en France, aussi bien pour ce qui est de l'emploi que du chômage. Pour les femmes, en revanche, les enfants de parents mixtes sont fortement pénalisées sur le plan du chômage, mais seulement légèrement défavorisées sur celui de l'emploi[25]. Dans tous les cas, les différences entre les personnes nées en France et celles nées à l'étranger s'expliquent dans une large mesure par les performances des personnes dont le père (ou la mère) avait la nationalité d'un pays d'Afrique (y compris les pays du Maghreb) à sa naissance. Les meilleurs résultats obtenus par les femmes et par les personnes dont les parents sont originaires de l'Europe du Sud suggèrent que le problème n'est pas nécessairement lié au statut des immigrés, mais plutôt aux spécificités propres à certains groupes d'origine et à leur impact sur la société et l'économie françaises.

Les écarts de niveau d'instruction entre les enfants d'immigrés et les autres n'expliquent guère la différence entre leurs taux d'emploi et de chômage, ni le fait que les résultats sont particulièrement mauvais pour les personnes n'ayant pas une qualification du second cycle du secondaire. Par ailleurs habiter dans une ZUS a un effet négatif qui semble indépendant de l'origine du travailleur. Il est aussi quelquefois plus négatif pour les hommes que pour les femmes.

Les enfants d'immigrés sont par ailleurs fortement sous-représentés dans l'emploi dans le secteur public (tableau 3.12). En 2005, ils représentaient 5.8 % des personnes âgées de 15 à 40 ans et non scolarisées, mais seulement 3.1 % de l'emploi public (soit les collectivités locales, les hôpitaux et les entreprises publiques)[26]. En fait, la majeure partie de l'écart des taux d'emploi entre les enfants d'immigrés et les autres s'explique par la sous-représentation de la première catégorie dans l'emploi dans le secteur public. La proportion des enfants d'immigrés dans l'emploi dans le secteur privé n'est en effet que faiblement moins importante que celle qu'ils représentent parmi les personnes âgées de 15 à 40 ans et non scolarisées. Les enfants de couples mixtes (un parent immigré, un parent non immigré), d'un autre côté, sont légèrement surreprésentés dans l'emploi dans le secteur public, alors que les enfants de parents français le sont fortement.

Tableau 3.12. Situation dans l'emploi des enfants d'immigrés et de personnes nées dans le pays de résidence, France, 2005

	Dans l'emploi				Rapport emploi-population	Pourcentage de l'emploi dans le secteur public
	Hors de l'emploi	Secteur public	Secteur privé	Total		
G2	34.9	9.2	55.9	100.0	65.1	14.1
G2 1/2	28.6	18.6	52.8	100.0	71.4	26.1
G3	21.9	19.4	58.7	100.0	78.1	24.8
Ensemble des 15 à 40 ans non scolarisés	25.5	17.4	57.1	100.0	74.5	23.4

Note : Le tableau concerne les personnes âgées de 15 à 40 ans non scolarisées. G2 : Enfants nés dans le pays de résidence de parents immigrés. G2 1/2 : Personnes nées dans le pays de résidence ayant un parent immigré. G3 : Personnes nées dans le pays de résidence de parents non immigrés.

Source : Enquête sur les forces de travail.

25. Le tableau ne fait apparaître aucune différence significative pour ce qui est de l'emploi au seuil standard ($p < 0.05$), mais les estimations ont des valeurs $p < 0.10$.

26. Depuis 2005, il est possible d'identifier les enfants des immigrés dans l'Enquête sur l'emploi, et de les distinguer des enfants des personnes nées françaises à l'étranger.

Contrairement au bilan dressé pour ce qui est de l'éducation, le tableau général relatif au marché du travail fait état, pour les enfants d'immigrés, de performances presque toujours inférieures à celles des enfants de parents nés en France dans leur ensemble, et des individus présentant les mêmes caractéristiques en particulier. Le faible niveau d'instruction constitue le premier désavantage des enfants d'immigrés sur le marché du travail. Les résultats présentés ici révèlent l'existence d'un désavantage supplémentaire, lié à l'origine plus qu'au niveau d'instruction. Nous verrons dans la section suivante quelles ont été les mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à ces difficultés sur le marché du travail.

7. Les mesures prises par les pouvoirs publics face aux mauvais résultats des enfants d'immigrés sur le marché du travail

Comme indiqué précédemment, les mesures en faveur de l'intégration des immigrés résidents sont du ressort de la nouvelle agence ACSE, le résultat de la fusion de l'ancien FASILD et des services du ministère de la Ville chargés des politiques ciblées sur les ZUS. Ces politiques sont depuis longtemps regroupées sous l'appellation de « politique de la ville » et sont, en France, à la base du ciblage indirect des immigrés et de leurs enfants, pour ce qui est de l'action sociale et du marché du travail. Le ciblage est ainsi territorial et ne repose pas sur les concentrations de population immigrée en tant que telles.

7.1. Politique de la ville

Dès les années 80, une succession de troubles urbains révélait la détresse des populations de certains quartiers et banlieues des grandes villes de France. Les territoires touchés coïncidaient généralement avec les grands ensembles de HLM construits dans les années 50 et 60 pour faire face à l'urbanisation croissante et à l'arrivée de populations immigrées en nombre significatif. Il s'agissait à l'origine de quartiers mixtes accueillant des personnes d'origines et de milieux sociaux différents. Mais, au fil du temps, les personnes appartenant aux classes moyennes sont parties et la situation économique du pays s'est dégradée. On a alors assisté, dans les « quartiers », à un phénomène de concentration de populations présentant des difficultés particulières, dont des chômeurs de nationalité ou d'origine étrangère.

Entre le milieu des années 80 et le début des années 90, des mesures ont été prises pour redynamiser ces quartiers, améliorer l'équipement et essayer d'obtenir un meilleur brassage de populations parmi les résidents. Un ministère de la Ville a été créé en 1991, mais d'autres ministères sont également intervenus, mettant en œuvre une large palette de mesures relevant de la « politique de la ville », dont des mesures concernant le logement, l'emploi, le développement économique des quartiers, la sécurité et la prévention de la délinquance, la scolarisation et la promotion de l'égalité des chances, etc. À l'origine, ces politiques visaient généralement des zones ou des quartiers qui avaient été impliqués dans des troubles urbains sans se référer expressément à d'autres critères sociaux. Les interventions à mener, qui étaient définies dans des contrats formels dits « contrats de ville » passés entre l'État et les communes où se situaient les zones en question, impliquaient des actions axées sur le logement, l'espace urbain, l'éducation le transport, la sécurité, la culture, les installations sportives et les services sociaux.

À la suite de la mise en place des contrats de ville, les territoires que la politique de la ville devait cibler ont été définis de manière formelle dans le « Pacte de relance pour la ville ». Créé en 1996, ce Pacte définissait trois niveaux géographiques d'intervention qui, toutefois, ne coïncidaient pas nécessairement avec les limites géographiques des contrats

de ville déjà en place. À noter qu'aucun de ces trois niveaux n'est défini en fonction de caractéristiques liées expressément aux immigrés.

Le premier niveau est celui des Zones urbaines sensibles (ZUS), identifiées d'après les difficultés rencontrées par leurs habitants dans leur vie quotidienne, notamment des problèmes de logement, de forts taux de chômage et de pauvreté et la médiocrité des résultats scolaires des enfants, mais définies de manière formelle comme des « zones caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'emploi et l'habitat ». L'objectif était de s'attaquer au problème de l'exclusion en milieu urbain et de favoriser l'intégration professionnelle, sociale et culturelle des populations vivant en ZUS. C'était la première tentative de formalisation du concept de « quartier en difficulté ». On compte actuellement 750 ZUS environ.

Au nombre de 350, les Zones de renouvellement urbain (ZRU) constituent un sous-ensemble des ZUS. Il s'agit de territoires identifiés comme présentant des difficultés particulières au moyen d'un indice synthétique qui tient compte du nombre d'habitants, du taux de chômage, du pourcentage de la population âgée de moins de 25 ans, du pourcentage d'individus ayant quitté le système éducatif sans diplôme, ainsi que du potentiel fiscal par habitant des communes concernées. Les entreprises qui s'implantent dans ces zones bénéficient d'une exonération de certaines taxes et cotisations sociales (pendant un an) pour chaque nouvelle embauche représentant une création d'emploi.

Il existe encore une autre subdivision géographique constituée des Zones franches urbaines (ZFU), qui étaient au nombre de 79 en 2004 (100 en 2006). Ce sont des espaces où les entreprises bénéficient d'exonérations fiscales, qui sont généralement inclus dans des ZRU mais ne recouvrent pas nécessairement la totalité du territoire occupé par les ZUS. Les ZFU sont composées de quartiers de plus de 10 000 habitants situés dans des ZUS, et se définissent pour l'essentiel en fonction des mêmes critères que les ZRU. Les entreprises implantées ou qui prévoient de s'implanter dans une ZFU bénéficient d'exonérations fiscales et sociales pendant cinq ans.

En 1999, environ 8 % de la population française vivaient dans des ZUS. En fait, la population de ces zones a diminué de 5 % environ depuis 1990, alors que la population de la France a augmenté de quelque 4 %. Plus de 60 % des ménages habitant en ZUS vivent dans des logements sociaux, et environ 27 % des ménages sont pauvres, soit près de trois fois le pourcentage relevé dans le reste des zones urbaines. En outre, en 1999, de 45 % à 59 % (selon la ZUS) des adultes résidant en ZUS ne possédaient aucun diplôme (ONZUS, 2006).

En 1999, près d'un quart des habitants des ZUS n'étaient pas français à leur naissance, et on recensait parmi eux deux tiers de ressortissants étrangers. Proportionnellement, cette population représentait près du triple du pourcentage d'étrangers vivant en France. La création des ZUS ciblait donc indirectement un pourcentage significatif d'immigrés et de personnes issues de l'immigration, même si cette proportion demeurait modeste. En 2005, les ZUS accueillaient 6.5 % de l'ensemble de la population d'âge actif et près de 17 % des personnes d'âge actif issues de l'immigration[27]. La même année, parmi les immigrés d'âge actif vivant dans ces zones, environ 23 % étaient au chômage et 21 % n'avaient qu'un faible niveau d'instruction, une proportion guère supérieure à celle des immigrés d'âge actif habitant en ZUS. Les immigrés de la deuxième génération (autrement dit les enfants nés en

27. Estimation tirée de l'Enquête Emploi.

France de parents immigrés) peu instruits, chômeurs ou inactifs, y étaient surreprésentés, à peu près dans les mêmes proportions que les immigrés au chômage ou peu instruits considérés dans leur totalité.

Toutefois, la surreprésentation, dans les ZUS, des Maghrébins et autres Africains issus de l'immigration était plus marquée. Ces zones accueillaient entre 25 % et 30 % de la totalité des personnes d'origine maghrébine, 30 % des immigrés originaires des autres régions d'Afrique, et plus de 40 % des enfants d'immigrés africains âgés de 15 ans et plus. La concentration du chômage y était légèrement plus forte, soit environ 30 % à 35 % des chômeurs d'origine maghrébine ou sub-saharienne habitant dans une ZUS, que ce soit de la première ou de la deuxième génération.

Cependant, la surreprésentation dans les ZUS des immigrés originaires du Maghreb ou d'Afrique est plus marquée. Environ 25 % à 30 % de toutes les personnes originaires du Maghreb, 30 % des autres immigrés d'origine africaine, ainsi que plus de 30 % des enfants âgés de 15 à 40 ans d'immigrés africains, vivent dans les ZUS. La concentration y est légèrement supérieure pour ce qui est du chômage : entre 30 % et 35 % des personnes au chômage qui sont originaires du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne, qu'elles soient de la première ou de la deuxième génération, vivent dans les ZUS.

En 2003-04, le taux de chômage relevé dans les ZUS était de 21 % environ, contre un peu plus de 8 % en dehors de ces zones. Chez les immigrés d'origine extracommunautaire vivant en ZUS, les taux étaient d'environ 26 % pour les hommes et 38 % pour les femmes, alors que les taux étaient respectivement de 15 % et 24 % environ pour les mêmes catégories de population vivant en dehors de ces zones. Il semblerait donc que le fait même d'habiter en ZUS ait un effet stigmatisant, qui ne fait qu'ajouter aux handicaps dont souffrent les immigrés sur le marché du travail. Ce phénomène est déjà perceptible quand on observe les résultats en matière d'emploi présentés au tableau 3.11. Selon les estimations, et toutes choses égales par ailleurs, y compris la région de résidence au sens large, le groupe d'âge, la situation familiale, le nombre d'enfants, le niveau d'instruction atteint et l'origine, le fait d'habiter en ZUS augmente le taux de chômage de 5 à 6 points chez les hommes et d'un peu plus de 7 points chez les femmes (ONZUS, 2005).

Un immigré de sexe masculin de la tranche d'âge des 25 à 60 ans a environ six fois plus de risques d'habiter en ZUS qu'une personne née en France de parents non immigrés présentant des caractéristiques analogues (âge, niveau d'instruction et situation au regard de l'emploi)[28]. Pour un homme né de parents immigrés, la probabilité relative est nettement plus faible, avec 3.4 fois plus de risques, ce qui n'en est pas moins considérable. Le contraste est moins marqué dans le cas des femmes : une immigrée a environ 4.2 fois plus de risques d'habiter en ZUS, et une femme adulte née de parents immigrés 2.8 plus de risques. On voit donc que le fait d'être né et d'avoir été scolarisé en France réduit, assez peu, mais réduit tout de même la probabilité pour une personne issue de l'immigration d'habiter dans une zone défavorisée. La concentration géographique des personnes de cette catégorie se réduit au fil des générations mais demeure significative.

De façon générale, même si les personnes issues de l'immigration sont surreprésentées dans les ZUS, il est impossible de déterminer d'après les statistiques agrégées sur la participation aux programmes la part des résidents des zones ciblées par les politiques qui sont d'origine immigrée. Il existe parfois des statistiques par nationalité

28. En l'occurrence, l'analyse se limite aux personnes ayant achevé leur scolarité.

mais, par définition, elles ne couvrent pas les enfants de parents immigrés nés dans le pays. Sans des statistiques de ce genre, il est difficile de conclure définitivement que ce qui est vrai pour les résidents des ZUS l'est aussi pour les enfants d'immigrés.

7.2. Programmes axés sur les ZUS

Les programmes publics pour l'emploi axés sur les ZUS consistent en des exonérations de charges pour les entreprises situées dans les ZRU (pendant un an) et les ZFU (pendant cinq ans). On ne dispose pas de données sur l'impact de ces mesures sur les ZRU[29], mais les ZFU ont fait l'objet d'un examen approfondi. Sur l'ensemble des ZFU qui existaient en 2005 (soit 79), on dénombrait environ 62 000 personnes employées par des entreprises bénéficiant de l'exonération de charges (Bachelet, 2007). Cette exonération, à laquelle s'ajoutent celles concernant l'impôt sur les bénéfices et la taxe professionnelle, correspond, d'après les estimations, à un pourcentage d'aide publique de 35 % à 40 % par emploi.

En 2004 et, de nouveau en 2005, entre 12 000 et 13 000 embauches par an effectuées par des entreprises implantées en ZFU ont été assorties d'exonérations fiscales. Dans 90 % des cas environ, il s'agissait de recrutements permanents. Environ 60 % des embauches concernaient des individus possédant un niveau d'études inférieur au bac, et 30 % environ des jeunes de moins de 25 ans. À noter que les chiffres de 2005 ne sont pas très différents de ceux observés pour les embauches sur l'ensemble du marché du travail français[30]. Pour leur part, les personnes résidant effectivement en ZFU ne représentaient que 30 % environ de la totalité des embauches bénéficiant d'exonérations.

De surcroît, environ 37 % des recrutements dans des entreprises implantées en ZFU concernaient des personnes qui n'étaient pas au chômage, et non des chômeurs ou des inactifs. Parmi les résidents des ZFU eux-mêmes, environ 31 % des recrutements concernaient des personnes qui changeaient d'emploi, mais quelque 45 % étaient des chômeurs. Ce pourcentage est nettement supérieur à celui des retours à l'emploi de chômeurs sur le marché du travail français dans son ensemble, sur une année (26 %).

Les exonérations fiscales ont entraîné l'implantation de nombreuses entreprises en ZFU (soit une progression de 37 % entre 1999 et 2002), mais plus de la moitié de ces entreprises ne comptaient qu'un seul salarié. Quelque 45 % des entreprises qui se sont installées en ZFU étaient nouvelles ; s'y ajoutent un tiers de relocalisations d'entreprises venues pour profiter des exonérations fiscales. Environ 44 % des entreprises implantées en ZFU ont augmenté leurs effectifs, 28 % n'ont enregistré aucun changement et un pourcentage analogue a enregistré une baisse d'effectifs. Toutefois, on ne sait rien concernant la création nette d'emplois. Enfin, plus de la moitié des entreprises ont indiqué qu'elles avaient des problèmes pour recruter, surtout pour trouver des candidats qualifiés originaires de la ZFU où elles s'étaient installées (voir *www.ville.gouv.fr/dossiers/zfu/enquete-zfu-div.pdf*). Comme, parmi les personnes recrutées récemment dans le cadre d'exonérations, jusqu'à 60 % ont un niveau d'études

29. Quoi qu'il en soit, les baisses générales de cotisations sociales mises en place en 2002-03 rendent moins attrayante l'exonération d'un an accordée aux entreprises implantées en ZRU.

30. Les pourcentages correspondants sont respectivement de 57 % et de 28 % sur le marché du travail français dans son ensemble. Il s'agit d'estimations basées sur les résultats de l'Enquête Emploi, obtenues en examinant les caractéristiques des personnes insérées dans l'emploi depuis moins d'un an mais qui n'étaient plus scolarisées au moment de l'enquête.

inférieur au bac, ce n'est apparemment pas leur faible niveau d'instruction qui entrave le recrutement de candidats originaires des ZFU.

Globalement, les exonérations de charges accordées aux entreprises dans les ZFU aident à créer une activité économique significative dans les ZUS, mais elles créent aussi, semble-t-il, des effets d'aubaine importants[31]. En outre, le profil (âge et niveau d'instruction) des personnes recrutées dans les ZFU n'est guère différent de celui observé en dehors de ces zones, même si le pourcentage de chômeurs embauchés est plus élevé parmi les habitants de ZFU que parmi le reste de la population du pays. Il convient de mettre en regard les 12 000 recrutements annuels et le nombre d'habitants des ZUS qui occupaient un emploi depuis moins d'un an en 2005, soit près de 300 000. En résumé, le recrutement dans les ZUS est peut-être un moyen de stimuler l'emploi mais, de toute évidence, l'effet de stimulation est relativement faible.

7.3 Les contrats de ville

À l'instar de nombreux autres programmes et contrats en vigueur axés sur le développement urbain et social (qui, jusqu'en 2006, étaient utilisés pour transférer des fonds vers des localités en difficulté), les contrats de ville ont été remplacés en 2007 par un dispositif unique, le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), qui doit être signé entre les communes et l'État pour trois ans, reconductibles pour trois autres années. Ce contrat prévoit des actions dans cinq domaines :

- l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie ;
- l'accès à l'emploi et le développement économique ;
- l'action éducative (réussite scolaire, sport, culture) ;
- la citoyenneté et la prévention de la délinquance ;
- l'amélioration de la prévention et de l'accès à la santé.

De plus, dans les négociations du CUCS, l'État a accordé la priorité à la lutte contre les discriminations relatives aux origines.

En passant un contrat de ce type, l'État et les collectivités territoriales s'engagent à mener des actions concrètes de manière concertée pour améliorer la vie des habitants des quartiers fortement touchés par le chômage ou la violence ou connaissant d'importants problèmes en matière d'habitat, et pour prévenir le risque d'exclusion sociale et urbaine. Les mesures peuvent être organisées à l'échelle de la commune ou de plusieurs communes parties au contrat, s'agissant en particulier de l'insertion et de l'emploi. Il est difficile d'en mesurer l'efficacité parce que le contenu des contrats varie d'une ville à l'autre en fonction des besoins perçus, cernés par les maires au niveau local, et parce qu'il est difficile d'isoler les résultats imputables au seul CUCS pour les mesurer. La question de l'efficacité du ciblage des ZUS sera examinée plus loin, après l'étude des mesures pour l'emploi, y compris celles ayant les ZUS comme cible prioritaire.

31. Il a deux types d'effets d'aubaine associés aux exemptions accordées dans les ZFU : *i)* les effets d'aubaine ordinaires liés aux embauches qui auraient eu lieu de toute façon ; *ii)* ceux associés à des embauches de personnes qui avaient déjà un emploi hors ZFU.

8. Acteurs et programmes du marché du travail, et enfants d'immigrés

8.1. Les Missions locales et les PAIO

En dehors de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), le réseau national des Missions locales et des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) est l'un des principaux acteurs institutionnels sur le marché du travail, s'agissant en particulier des jeunes ayant des difficultés d'insertion sur le marché du travail.

Créées en 1981, ce sont des structures locales ayant vocation à aider les jeunes de 16 à 25 ans à surmonter leurs difficultés d'insertion sociale et professionnelle, qui sont conçues comme un portail de ressources au service des jeunes. L'accompagnement qu'elles proposent consiste en un suivi personnalisé dans les démarches de recherche d'emploi, et dans l'accès aux services de formation, aux soins de santé, au logement, aux droits à une protection sociale ainsi qu'à la citoyenneté. En coopération avec l'ANPE, elles offrent notamment des services de consultation des offres d'emploi et de prise de contact avec des employeurs, de formation aux techniques de recherche d'emploi, et construisent des plans d'action pour mettre les jeunes éloignés du marché du travail en relation avec des employeurs. Elles pilotent aussi des réseaux de parrainage et orientent les jeunes vers les possibilités de formation mises en place par les régions.

Les bureaux offrant ces services sont répartis sur à peu près tout le territoire : fin 2004, on dénombrait au total 403 Missions locales et 112 PAIO. Des antennes plus petites ont été créées dans 1 000 communes éloignées du siège local ; à ce chiffre s'ajoutent 3 000 relais assurant ces prestations une fois par semaine ou par mois. Deux cent cinquante bureaux principaux des Missions locales/PAIO couvrent les ZUS ou offrent un nombre important de prestations aux jeunes vivant dans ces zones. L'ensemble des effectifs en 2004 était d'environ 9 500, à comparer avec les 25 000 de l'ANPE, dont moins de 1 000 étaient consacrés aux jeunes ou à des programmes liés aux jeunes.

Près de 90 % de ces structures sont des organismes à but non lucratif[32], le reste étant composé de GIP[33] ou de services municipaux ou départementaux. Elles sont placées sous la tutelle d'un Conseil national regroupant des représentants des ministères compétents dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes, des présidents des Missions locales ainsi que des représentants des régions, des départements et des communes. L'activité du réseau de Missions locales et de PAIO fait l'objet d'un suivi par la DARES[34] qui est chargée du suivi et de l'évaluation de l'ensemble des dispositifs et politiques concourant à l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle. Un département ministériel coordonne la mise en œuvre des diverses mesures et fournit le cadre juridique nécessaire en concertation avec les autres ministères et les partenaires sociaux.

32. Ce qui permet, entre autres, une plus grande souplesse dans le recrutement du personnel que ne le permettrait un organisme public, en particulier pour le recrutement de conseillers connaissant bien les problèmes spécifiques des jeunes défavorisés et qui sont eux-mêmes parfois issus du même milieu que leurs clients.

33. Un GIP (Groupement d'intérêt public) est une entité publique dotée d'une structure de fonctionnement légère et de règles de gestion souples.

34. DARES = Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, dépendant du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité.

Le financement provient de différentes sources, l'État, les régions et les communes apportant respectivement entre 25 et 30 % des fonds, les départements 5 %, le Fonds social européen 11 %, et le solde provenant d'autres sources publiques et privées (CNML, 2004). En 2004, le financement total s'est élevé à 375 millions EUR, dont les quatre cinquièmes destinés à l'activité principale (entre autres, pour le programme TRACE, voir ci-dessous) et presque tout le reste à des activités spécifiques.

Cette année-là, près de 1.1 million de jeunes ont eu au moins un contact avec ces structures, ce qui représente environ 45 % des jeunes sortis du système scolaire appartenant à la tranche d'âge considérée. Au moins 900 000 de ces jeunes ont bénéficié d'au moins un entretien individuel avec un conseiller, participé à un atelier ou à une session d'information collective. Près de 70 % des jeunes titulaires, dans le meilleur des cas, d'un CAP ou d'un BEP ont fait appel à ce service lors de leur première démarche de recherche d'emploi. Par ailleurs, parmi les clients de ces structures, on recensait proportionnellement 60 % de plus de jeunes dont les parents sont nés en Afrique du Nord que dans l'ensemble de la population (Mas, 2004).

Pour un tiers des jeunes, le premier contact avec une Mission locale ou une PAIO intervient dans les six mois après qu'ils ont quitté l'école, et, pour la moitié d'entre eux, dans l'année qui suit. Environ 26 % des jeunes qui prennent contact ne possèdent aucune qualification, autrement dit n'ont même pas fréquenté un établissement de formation professionnelle de niveau secondaire. À cette population, s'ajoutent 17 % de jeunes qui ont fréquenté ce genre d'établissement mais n'ont pas obtenu de diplôme professionnel du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Toutefois, ils ne sont pas moins de 27 % à être titulaires d'un bac professionnel, sinon plus. À titre de comparaison, les pourcentages de jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire dans toute la France, en 2005, correspondant aux trois groupes précités étaient respectivement de 25 %, 12 % et 29 %. Nous voyons donc que le réseau des Missions locales et des PAIO a affaire à des clients dont le niveau d'études est inférieur à la moyenne, encore que l'écart soit relativement limité s'agissant des deux niveaux d'études les moins élevés.

En 2004, 440 000 jeunes ont pris un *premier* contact avec une Mission locale ou une PAIO. À titre de comparaison, le nombre de jeunes de 16 à 25 ans s'étant inscrits à l'ANPE pour la première fois en 2004 était de 310 000 environ. Cela dit, 450 000 jeunes ayant pris contact en 2004 (sur les 1.1 million) ont trouvé du travail ou une formation dans l'année, dont 265 000 ont « décroché » un emploi ordinaire, 56 000 un emploi aidé, et 190 000 se sont inscrits à un programme de formation[35]. Proportionnellement, les jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire et ayant trouvé du travail en l'espace d'un an sont à peu près aussi nombreux dans le réseau des Missions locales/PAIO (soit 29 %) que sur l'ensemble du marché du travail en France, mais le pourcentage de jeunes ayant entrepris une formation est inférieur (17 % contre 27 %).

En 2004, 19 % des jeunes ayant pris contact avec les structures précitées vivaient dans une ZUS, dont 40 % ont trouvé un emploi (classique ou aidé) ou entrepris une formation, contre 47 % environ de la totalité des jeunes en contact avec ce type de dispositif. Alors que 25 % de ces derniers sont parvenus à trouver un emploi cette année-là, c'était seulement le cas de 18 % environ des jeunes issus des ZUS.

Les observations montrent que les jeunes peu qualifiés qui font appel aux Missions locales sont plus nombreux à chercher un emploi que les autres. Si on peut considérer le

35. Le total des trois est supérieur à 450 000 car certains jeunes peuvent figurer dans plus d'un des cas.

renouvellement de la démarche comme une preuve d'efficacité, il convient de préciser que quelque 75 % des jeunes ayant contacté une Mission locale lors de leur première recherche d'emploi y sont retournés une seconde fois. En général, ce sont les jeunes les moins qualifiés qui procèdent ainsi. Toute proportion gardée, les Missions locales parviennent à insérer dans l'emploi autant d'individus faiblement qualifiés que l'ANPE (6 % environ dans les deux cas), mais ces faibles pourcentages laissent penser que les jeunes ne comptent pas uniquement sur ces structures pour trouver du travail. Parmi les jeunes titulaires, dans le meilleur des cas, d'un CAP ou d'un BEP ayant trouvé un emploi par le biais d'une Mission locale, un tiers environ ont bénéficié d'un emploi aidé, soit, en termes relatifs, près du double des clients de l'ANPE présentant les mêmes caractéristiques.

Si on en croit l'utilisation qu'en font les jeunes confrontés à des difficultés d'emploi, la dimension des efforts déployés par les clients pour rechercher un emploi et le succès relatif des placements réalisés, l'utilité du réseau des Missions locales et des PAIO ne devrait, semble-t-il, pas être remise en question. Toutefois, vu le niveau de qualifications des jeunes qui s'adressent à ce réseau, la balance ne semble pas vraiment pencher du côté des personnes peu instruites. Comparés à la population totale de jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire, ils ne sont pas moins de 45 % à se tourner vers ces structures, ce qui conduit à penser que ces dernières se substituent partiellement aux services de l'ANPE pour un éventail plus large de jeunes. On ne sait pas exactement dans quelle mesure cela remet en question leur mission première, qui est de remédier aux problèmes des jeunes ayant des difficultés pour trouver du travail, mais la question mérite d'être examinée. Il est évidemment difficile pour ces structures de refuser d'accueillir davantage de jeunes hautement qualifiés demandeurs de ce type de services, mais il faut bien voir que les ressources dont elles disposent pour s'occuper de jeunes plus défavorisés s'en trouvent diluées.

8.2. Politiques de l'emploi pour les jeunes

Les politiques en faveur de l'emploi des jeunes vivant dans des quartiers sensibles ont été intégrées dans le Plan de cohésion sociale mis en place à la suite des émeutes urbaines d'octobre 2005. Ces politiques incluent, entre autres, les programmes CIVIS, SEJE et PACTE (décrits ci-dessous). Le Nouveaux services-emplois jeunes (NS-EJ), dispositif supprimé en 2002, sera également décrit dans le présent chapitre car il est considéré comme une passerelle possible vers un emploi stable pour les jeunes issus de l'immigration (encadré 3.2). À noter qu'aucun de ces programmes n'est axé expressément sur les immigrés ou les enfants d'immigrés, mais qu'ils ont souvent été conçus en pensant, entre autres, aux personnes issues de l'immigration.

Les programmes Trajectoires d'accès à l'emploi (TRACE) et Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

Le TRACE, qui était l'un des principaux programmes axés sur les jeunes ayant des difficultés à trouver un emploi, a été remplacé par le CIVIS. D'une manière générale, ils ont tous deux été mis en œuvre par l'intermédiaire des Missions locales ou des PAIO. Même si le TRACE n'existe plus, il est décrit ici car il a été fut l'un des premiers programmes à s'adresser aux jeunes sans qualification ou presque, en pensant aux jeunes des ZUS. Dans les faits, la moitié environ des participants à ce programme étaient nés de parents immigrés[36] (pour une évaluation du programme TRACE, voir encadré 3.3).

36. Ces résultats s'appuient sur une enquête de suivi menée en 2002 auprès des personnes ayant intégré le programme de septembre à décembre 1999.

Encadré 3.2. Nouveaux services-emplois jeunes (NS-EJ)

Ce dispositif prévoyait des subventions salariales pour des activités à exercer dans les zones où existaient des besoins émergents ou non satisfaits. Ces activités pouvaient être de nature sportive, culturelle, éducative, mais pouvaient également toucher au domaine de l'environnement, des services de proximité et, sous certaines conditions, de la sécurité publique. L'objectif était de favoriser l'insertion professionnelle durable de jeunes. Les contrats de travail conclus dans le cadre de ce programme étaient à durée indéterminée ou déterminée (cinq ans), avec une période d'essai d'un mois, renouvelable une fois. L'aide s'élevait à 16 000 EUR environ, soit un peu plus que le salaire minimum annuel en vigueur au moment du démarrage du programme.

En principe, des actions de formation étaient prévues dans les contrats entre l'employeur et l'État, l'un des objectifs étant de « professionnaliser » les jeunes candidats aux emplois proposés. Le contrat de travail conclu dans ce cadre pouvait être suspendu avec l'accord de l'employeur, afin de permettre au salarié d'effectuer une période d'essai afférente à une offre d'emploi extérieure, avec la possibilité pour lui de revenir si l'embauche ne se concrétisait pas. En tout, 310 000 emplois-jeunes ont été créés dans le cadre de ce programme, et 470 000 jeunes ont été embauchés pour des emplois de ce type (en comptant les recrutements successifs sur un même poste).

Quelque 10 % des personnes embauchées au deuxième trimestre 1999 ont quitté leur emploi dans les trois mois, et 10 % de plus dans les deux années qui ont suivi. Parmi celles qui ont conservé au moins pendant deux ans le poste obtenu dans le cadre d'un emploi jeune, 45 % ont été gardées par leur employeur après la fin du versement des subventions. À ce chiffre s'ajoutent 18 % qui ont été gardées grâce à de nouvelles aides. Dans 16 % des cas, les jeunes ont attendu au minimum deux ans avant de partir, généralement parce qu'ils ont trouvé un emploi qui, selon eux, leur convient mieux. À la fin du programme, 80 % avaient un emploi ou étaient en formation, et, 18 mois plus tard, ils étaient près de 90 %. Mais, sur la totalité de ceux qui étaient insérés dans l'emploi fin 2005, ils n'étaient, dans le meilleur des cas, que 17 % à travailler dans le secteur marchand. La plupart des bénéficiaires ayant quitté le dispositif dans les trois premières années ont indiqué qu'ils avaient acquis des compétences professionnelles. C'était d'autant plus le cas que la période d'emploi avait été longue et que l'emploi incluait un volet « formation » (Zoyem, 2004).

En résumé, la formule « emplois-jeunes » semble avoir eu, à terme, un effet bénéfique sur la destinée professionnelle des participants, bien que le dispositif les ait, semble-t-il, orientés vers le secteur non marchand, autrement dit là où la plupart de ces emplois ont été créés dans ce cadre. Par ailleurs, les exigences des employeurs quant aux qualifications demandées se sont renforcées, au point où presque 40 % des demandes en 2001 étaient pour des candidats ayant au moins un bac + 2 (Bellamy, 2002). Une fois encore (voir ci-dessous), il semble que les résidents des ZUS sont fortement sous-représentés parmi les bénéficiaires (la probabilité relative était de 0.45 en 2003). Si on en juge d'après les données de 2002 et 2003, la seule différence notable s'agissant des bénéficiaires originaires de ZUS est qu'ils possédaient un niveau d'instruction plus faible ; quelque 35 % à 40 % étaient, dans le meilleur des cas, titulaires d'un CAP/BEP, contre 20 % environ des entrants dans ce type de dispositif sur l'ensemble de la France. Le programme a été suspendu en 2004, largement parce qu'il était considéré trop dispendieux et ne répondant pas aux besoins des personnes ayant le plus besoin d'aide.

Encadré 3.3. Évaluation des programmes du marché du travail

Une des recommandations qui réapparaît régulièrement dans les examens de l'OCDE portant sur les politiques d'intégration dans les pays membres est la nécessité d'évaluer les programmes mis en place par les pouvoirs publics pour favoriser l'insertion professionnelle des immigrés. Faute d'évaluations de ce type, il est difficile de déterminer l'ampleur de leur impact. En règle générale, les pouvoirs publics sont réticents à tester des programmes dans des contextes expérimentaux, mais d'autres moyens existent.

Dans certains pays comme le Danemark et la Suède, il est en principe facile de réaliser des études de programmes après coup grâce aux moyens considérables de recueil de données administratives existant dans ces pays, ce qui permet d'assurer un suivi des bénéficiaires en rapprochant des bases de données différentes mais pertinentes pour l'évaluation. Il faut toutefois obtenir l'autorisation d'effectuer ces rapprochements, et les bases de données ne contiennent pas toujours toutes les informations dont on a besoin. Ainsi, par exemple, il n'est pas nécessairement possible d'identifier des enfants d'immigrés si ces enfants sont nés dans le pays hôte ou s'ils en ont la nationalité.

Hormis le rapprochement des bases de données, une autre méthode est possible : il s'agit de réaliser des enquêtes de suivi des participants aux programmes à partir d'un échantillon représentatif, et de dépouiller les réponses à un questionnaire pouvant contenir des informations intéressant tout particulièrement les pouvoirs publics. La France s'est dotée d'un programme d'enquêtes unique en son genre permettant d'assurer un suivi des participants aux programmes généraux du marché du travail (il en existe huit), dont le programme TRACE, et de programmes relatifs aux emplois aidés et à la formation en alternance. Les entretiens portent sur la situation au regard de l'emploi du répondant au moment où il a intégré le programme, au moment de l'entretien et pendant la période intermédiaire ; ils portent aussi sur des aspects spécifiques du programme proprement dit et sur des caractéristiques des bénéficiaires qu'on ne peut pas forcément tirer des données administratives concernant le programme ou qu'il serait difficile de recueillir dans le cadre des procédures administratives. Ces enquêtes sont le point de départ d'analyses des résultats des participants, qui sont publiées, et apportent de précieuses informations concernant les résultats des programmes.

Toutefois, les analyses publiées n'apportent pas toujours d'informations sur un groupe de comparaison de non-participants aux programmes ou de personnes de la population en général présentant des caractéristiques analogues à celles des participants. Il serait pourtant possible d'utiliser les données sur l'une ou l'autre de ces catégories comme référence pour mesurer l'efficacité des programmes. À titre d'exemple, de nombreux programmes s'adressent aux personnes ayant des difficultés à trouver un emploi, dont celles ayant un niveau d'instruction inférieur au deuxième cycle du secondaire. Quand un tel programme parvient à insérer dans l'emploi un certain pourcentage d'individus de cette catégorie sur une période donnée, par exemple, il serait utile de savoir quel pourcentage d'individus possédant leur niveau de qualification accèdent à l'emploi sans aide sur une période comparable. Cela donnerait au moins une idée du succès du programme en question.

Par ailleurs, les enquêtes de suivi ne semblent pas identifier certains groupes cibles (implicites), tels que les personnes issue de l'immigration, sauf si elles sont de nationalité étrangère. Dans la pratique, la réglementation française ne permet pas la collecte d'informations sur les origines dans les fichiers administratifs. Cependant, avec l'accord du conseil responsable de la confidentialité des données, il est possible de poser des questions sur les origines dans les enquêtes par échantillon ou dans le recensement de la population. Il serait particulièrement utile, à des fins d'évaluation des programmes, que cette pratique soit étendue régulièrement aux enquêtes de suivi.

Mis en place en 1998, le programme TRACE s'adressait aux jeunes de 16 à 25 ans qui présentaient des difficultés familiales, sociales ou culturelles affectant leurs perspectives d'emploi, en particulier ceux originaires de quartiers sensibles ou ayant quitté l'école sans diplôme ni qualification. L'objectif était de toucher 60 000 jeunes par an, cible qui fut atteinte en 2000. Le programme proposait un accompagnement pendant une période pouvant aller jusqu'à 18 mois, conjuguant des mesures de formation (savoir fondamentaux ou qualifications professionnelles), des mesures liées à l'emploi (dans le secteur non marchand, en particulier) et des prestations sociales (aide au logement, accès aux soins et aide financière). Les bénéficiaires pouvaient recevoir jusqu'à 300 EUR par mois (pendant trois mois au maximum sur une période de six mois) pendant les parties du programme non rémunérées. L'objectif était d'insérer 50 % des jeunes participant au programme dans des emplois d'une durée supérieure à six mois.

Le programme reposait sur un engagement contractuel entre le jeune demandeur d'emploi et un « référent » chargé de le suivre. On sait, d'après les toutes premières expériences, que plus de 60 % des clients ne possédaient pas le moindre diplôme, et que l'âge moyen était de 21 ans. En général, plusieurs années s'étaient écoulées entre le moment où le jeune était sorti du système scolaire et son premier contact avec le service d'accueil du programme TRACE. Les principaux points forts de ce programme étaient le contact individualisé entre le jeune et son référent, la fréquence des contacts et une intensification des mesures d'accompagnement. Avant d'intégrer le programme TRACE, environ 9 % des jeunes avaient un emploi, 15 % étaient en formation et presque tous les autres étaient sans emploi. Les résultats montrent que, sur la période 1999-2001, environ la moitié des bénéficiaires sont sortis du programme pour occuper un emploi – un emploi aidé (10 %) ou non (32 %), ou un contrat de formation en alternance (8 %) (Mas, 2003). En revanche, si on considère le marché du travail d'une manière globale, 36 % environ des jeunes présentant le même niveau d'instruction et la même situation au regard du marché du travail (en termes de distribution) ont fini par s'insérer sur le marché du travail et, un an plus tard, soit en 2005, la plupart (31 %) occupaient des emplois non aidés[37].

Même si on tient compte du fait que les périodes considérées sont différentes, on constate que les personnes « entrées en TRACE » ont, semble-t-il, obtenu des résultats légèrement meilleurs que des personnes présentant des caractéristiques comparables sur le marché du travail considéré dans sa globalité. Toutefois, peu d'informations sont disponibles quant à la qualité et la stabilité des emplois obtenus au bout de 18 mois. Il semble que les entreprises ne se sont pas beaucoup mobilisées et que la participation limitée du secteur privé était précisément le maillon faible du programme TRACE.

La moitié des jeunes ayant participé au TRACE indiquent que ce dispositif les a fortement aidés à accéder à l'emploi ; ils sont nombreux aussi à préciser qu'ils ont bénéficié d'une aide pour obtenir une formation, une aide financière, un logement ou des droits à une protection sociale (Mas, 2003). Un certain nombre de critiques ont été formulées concernant sa mise en œuvre, en particulier l'incapacité attribuée aux Missions locales à aller voir d'autres gens que ceux inscrits dans leurs fichiers pour cerner la population cible, la difficulté à évaluer l'urgence et la priorité accordées aux différents cas et, d'une manière générale, l'absence de validation des qualifications en fin de programme.

37. Estimation d'après l'Enquête Emploi.

Le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), qui a remplacé le programme TRACE en 2004, a des visées plus larges : il s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans possédant une qualification correspondant, dans le meilleur des cas, à un bac général, technologique ou professionnel, ou qui ont été inscrits comme demandeurs d'emploi pendant au moins 12 mois sur les 18 mois précédents. Le CIVIS est signé par le jeune candidat et, pour le compte de l'État, par la Mission locale ou la PAIO. Le contrat spécifie les mesures à prendre pour mener à bien le projet d'insertion ainsi que l'obligation pour le jeune signataire d'y participer. Il indique également la nature et la périodicité des contacts (une fois par mois au minimum) entre la Mission locale et le bénéficiaire. La durée du contrat est d'un an, avec possibilité de reconduction pour un an si l'objectif n'est pas encore atteint.

Pour les jeunes faiblement qualifiés, le CIVIS peut être renouvelé d'une année sur l'autre jusqu'à la réalisation du projet. Pour ce type de bénéficiaires, l'accompagnement est assuré par un référent unique qui rencontre le jeune une fois par semaine. Les participants sont prioritairement orientés vers les métiers en développement ou les secteurs d'activité connaissant des difficultés de recrutement. Plus de 20 % des contrats CIVIS signés en 2005 et 2006 concernaient des jeunes originaires des ZUS, un chiffre dépassant leur représentation parmi les jeunes ayant accès à la Mission locale ou au PAIO (Bonnevialle, 2007).

La finalité de la première période de trois mois est d'établir un parcours d'accès à la vie active basé sur : des propositions d'emploi, la formation professionnelle (qui peut inclure un stage en entreprise pour les métiers dans lesquels des possibilités d'emploi ont été recensées), des actions spécifiques pour les personnes présentant des difficultés particulières, et une aide renforcée à la recherche d'emploi ou à la création d'entreprise. Dans tous les cas, le contrat s'achève à l'issue d'une période d'essai de six mois débouchant sur un emploi d'une durée d'au moins six mois, ou bien six mois après que le bénéficiaire a commencé à travailler ou entrepris une activité non salariée, ou encore quand le bénéficiaire atteint son 26e anniversaire.

Le contrat peut être résilié si le bénéficiaire ne respecte pas ses obligations contractuelles. Par ailleurs, il peut bénéficier d'une allocation modulable (entre 5 et 10 EUR par jour) s'il ne perçoit aucune autre allocation, sans toutefois que le montant excède une enveloppe annuelle de 900 EUR.

Le CIVIS a été beaucoup plus largement appliqué que le TRACE : avec 194 000 inscriptions la première année (Mas, 2007), ce dispositif a accueilli plus de participants que le programme TRACE au cours de ses quatre premières années d'existence (1998-2002). L'une des fonctions les plus intéressantes associée mais non limitée au CIVIS est la création de « plates-formes de vocation » par l'ANPE permettant l'évaluation des compétences des jeunes sans qualifications formelles au regard de celles attendues dans les métiers qui recrutent dans le bassin d'emploi local (encadré 3.4). À ce jour, aucune donnée relative aux résultats du programme CIVIS ne permet d'évaluer son efficacité.

Encadré 3.4. Plates-formes de vocation

Ce programme consiste en une évaluation de compétences qui repose sur la simulation de situations de travail, élaborée par l'ANPE en collaboration avec les entreprises en recherche de personnel. Cette méthode de recrutement est très éloignée de l'utilisation des critères habituels que sont les qualifications formelles (diplômes) et l'expérience professionnelle. Elle est applicable à quelque 15 à 20 métiers qui embauchent ou pour lesquels il existe une pénurie de main-d'œuvre, en particulier le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration, la vente et la grande distribution, les services à la personne, mais aussi, suivant les bassins d'emploi, le transport et la logistique, l'industrie, les centres d'appel, le ménage et la sécurité. La méthode se fonde sur l'hypothèse que beaucoup d'employeurs sont prêts à renoncer à exiger des qualifications formelles si le candidat peut leur démontrer ses « habiletés », et concerne le recrutement dans les métiers « en tension ». Seuls les jeunes ayant signé un contrat CIVIS et suivis par une Mission locale/PAIO peuvent prétendre à une évaluation.

Les candidats sont mis à l'épreuve au moyen d'exercices pratiques tels que ceux rencontrés dans l'exercice du métier (tâches à accomplir, relations de travail, etc.). Aucune connaissance technique spécialisée n'est exigée.

Au cours du premier semestre 2006, environ 52 000 évaluations de ce type ont été effectuées pour le groupe cible signataire de contrats CIVIS. Plus de 60 % ont été concluantes et les personnes évaluées se sont vu proposer un ou plusieurs emplois. Toutefois, environ 25 % seulement ont été embauchées, ce qui amène à penser que ce type d'évaluation des compétences remplaçant une qualification formelle ne convainc pas toujours les employeurs, et/ou que d'autres candidats titulaires, eux, d'une qualification formelle étaient disponibles.

Les personnes ayant vu leurs habiletés validées mais qui ne parviennent pas à trouver du travail sont rapidement orientées vers l'emploi par le biais d'un contrat de professionnalisation. Ces contrats font partie d'un programme général pour l'emploi axé sur les jeunes, qui inclut un contrat de formation en alternance dans une entreprise, l'objectif étant de donner au candidat une qualification reconnue.

Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)

Le Contrat jeune en entreprise est une initiative similaire pour l'emploi dans le secteur privé, privilégiant les participants au programme CIVIS ou les résidents des ZUS, quelles que soient leurs qualifications. C'est un contrat passé avec une entreprise et qui permet à l'employeur de bénéficier d'une aide de l'État pendant deux ans s'il embauche en contrat à durée indéterminée des jeunes de moins de 26 ans dont le niveau de formation est inférieur au bac, qui ont signé un contrat CIVIS ou habitent en ZUS. Le montant de l'aide est de 400 EUR par mois pour un emploi à temps plein rémunéré au SMIC pendant la première année, et de 200 EUR la deuxième année. Le montant réel peut varier en fonction du profil du jeune embauché, des conditions d'emploi (calcul au prorata s'il s'agit d'un emploi à temps partiel) et de la date de recrutement. L'employeur ne doit pas avoir procédé à un licenciement pour motif économique dans les six derniers mois précédant l'embauche du jeune. Ce dernier peut bénéficier d'une évaluation de compétences et d'une validation de ses acquis selon les modalités fixées par les partenaires sociaux pour les métiers indiqués. En l'occurrence, les résultats sont plutôt modestes : en 2003, 8 000 jeunes originaires de ZUS ont été recrutés, chiffre à comparer à celui de 2005, soit 300 000 habitants de ces zones (selon les estimations) insérés dans l'emploi ayant été embauchés dans l'année.

Le Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE)

Pour améliorer la représentation des personnes défavorisées dans la fonction publique en France, on a créé le PACTE en septembre 2005. Ce dispositif était destiné à remplacer un programme mis en place en 2002, qui facilitait déjà l'accès à la fonction publique en permettant le recrutement sans concours pour les emplois ne nécessitant pas de qualification particulière (agents administratifs, agents des services techniques, par exemple). Le nouveau programme s'adresse aux jeunes gens âgés de 16 à 25 ans révolus, ressortissants d'un pays de l'UE ou en cours de naturalisation, ne possédant ni diplôme ni qualification, ou non titulaires d'un bac. Le PACTE concerne les emplois de catégorie C, dont beaucoup exigeaient auparavant d'être titulaire d'un CAP ou d'un BEP, qualification professionnelle obtenue au bout de onze années de scolarisation.

Bien que le PACTE ait été conçu pour améliorer la représentation des personnes issues de milieux défavorisés dans la fonction publique, il est loin de remédier au déséquilibre, comme on le verra plus loin.

Le PACTE prévoit une sorte de « contrat de professionnalisation » d'une durée de un ou deux ans alternant formation et stage, et rémunéré entre 55 % et 70 % du salaire minimum de la fonction publique selon l'âge du participant. Celui-ci peut être titularisé à l'issue d'une vérification d'aptitude à la fin de son contrat. En outre, l'employeur est exonéré des cotisations patronales de sécurité sociale pendant la durée du contrat.

Entre décembre 2005 et décembre 2006, 536 personnes ont été recrutées au titre du PACTE et, à partir de 2007, les chiffres devraient se situer dans une fourchette de 500 à 700 (voir *www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/12_Flux_personnels_3fp.pdf*). En 2006, les recrutements dans le cadre du PACTE ont représenté 3.8 % environ de l'ensemble des embauches. Si ces recrutements concernent uniquement des enfants d'immigrés, la part de ces derniers devrait se trouver accrue d'environ 6 % au bout de dix ans. Mais, vu les chiffres et les perspectives de réduction des effectifs de la fonction publique dans les années à venir, il est peu probable que cette mesure fasse grand-chose pour remédier à la sous-représentation des enfants d'immigrés dans ce secteur.

Parrainages

Ce programme consiste à mettre des personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en contact avec des personnes extérieures capables de leur dispenser conseils et informations à la demande. Ces dernières, qui peuvent être des employeurs mais ne le sont pas nécessairement, doivent bien évidemment connaître le monde du travail et de l'entreprise et posséder une certaine crédibilité aux yeux du demandeur d'emploi. À l'origine, le parrainage était conçu comme un moyen de faire bénéficier de réseaux des personnes qui n'en avaient aucun, le parrain étant perçu comme quelqu'un capable d'intervenir ou de jouer un rôle de médiateur auprès des employeurs potentiels pour des candidats souffrant d'une mauvaise réputation ou, éventuellement, victime de discrimination. Les parrains sont des volontaires, ce qui rend le programme assez peu coûteux pour les pouvoirs publics (300 EUR par parrainé, montant qui inclut le coût du recrutement des parrains, la formation de base et le suivi).

Mis en place en 1994, le programme de parrainages semble avoir débouché assez vite sur des résultats plutôt encourageants : 53 % des jeunes employés au bout de six mois de parrainage en 1996, et 8 % en formation, pour une population composée à 72 % de

personnes faiblement qualifiées et à 46 % de personnes issues de l'immigration[38]. Par comparaison, 37 % seulement de l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire et sans emploi un an auparavant avaient un emploi en 2005, et les jeunes titulaires dans le meilleur des cas d'un CAP/BEP n'étaient que 28 %. Des données plus récentes (2007) montrent que 61 % des personnes parrainés trouvent un emploi et que 12 % d'entre elles suivent une formation. Le parrainage semble bien un outil efficace pour faciliter la transition vers l'emploi.

Malgré les objectifs affichés, dans les faits les parrains semblent être réticents à jouer le rôle de médiateur auprès des entreprises : ils se voient plutôt informant leurs « filleuls » sur les attentes des employeurs en ce qui concerne le comportement à adopter et sur les techniques appropriées de recherche d'emploi. La fonction de parrainage a été décrite comme une aide permettant de « désamorcer » le stress et l'anxiété liés à la recherche d'emploi et aux entretiens d'embauche chez les personnes éloignées du marché du travail. Les jeunes participant à des programmes de parrainage déclarent que, en demandant le soutien d'un parrain, ils cherchent à faire évaluer leurs faiblesses et à apprendre comment mieux s'adapter au monde du travail. Ils avouent avoir des sentiments mitigés par rapport au rôle de médiateur que pourrait jouer leur parrain, tout en reconnaissant leur absence de contacts avec les entreprises mais en craignant que les employeurs potentiels apprennent qu'ils ont été parrainés ou pensent qu'ils sont « pistonnés » (Van de Walle, 2003). Ni les uns ni les autres ne considèrent que le parrainage a pour fonction première de lutter contre les discriminations, même si ce peut être une conséquence d'un parrainage réussi.

8.3. L'accès des jeunes aux programmes généraux du marché du travail dans les ZUS

Il existe d'autres programmes généraux du marché du travail auxquels les jeunes issus de l'immigration et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle peuvent accéder, quoique ces programmes ne s'adressent pas spécifiquement à cette catégorie de population. Dans ce chapitre, ces programmes ne sont décrits que dans leurs grandes lignes, à une exception près (dispositif CES, voir ci-dessous), mais les taux d'accès des résidents de ZUS à ces programmes sont indiqués ci-dessous. Comme les enfants d'immigrés ne sont ciblés que de manière indirecte par ces programmes, il est difficile de savoir jusqu'à quel point les résultats obtenus en ZUS reflètent ceux des enfants d'immigrés vivant dans ces zones. Toutefois, comme ce groupe affiche généralement des résultats inférieurs à ceux des jeunes dont les parents sont nés en France, on peut supposer, sans trop s'avancer, qu'à des résultats médiocres pour la population des ZUS correspondent des résultats encore plus médiocres pour les jeunes issus de l'immigration vivant dans ces zones.

Parmi toutes les politiques du marché du travail du ministère du Travail, il existe des programmes parallèles pour les secteurs marchand et non marchand, dont des programmes de contrats aidés pour les allocataires des minima sociaux (RMI, ASS, etc.), et d'autres pour les personnes sans travail, rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles pour accéder à l'emploi. En 2005, environ 40 % des emplois aidés créés dans le cadre des nouveaux dispositifs (soit quelque 247 000 sur les trois premiers trimestres suivant leur mise en place en 2005[39]) l'ont été dans le secteur marchand, ce qui

38. Voir *www.bretagne.cci.fr/cci/europe/fichiers/Rap_cameo_internet_fr.pdf*

39. Il s'agit ici des nouveaux programmes du marché du travail (issus d'une refonte) mis en place au printemps 2005, remplaçant ceux qui existaient auparavant. Pendant les premiers mois de l'année 2005 et

représente une augmentation considérable par rapport aux 30 % environ créés dans le cadre des anciens dispositifs en 2003 et en 2004. Toutefois, les emplois destinés à des personnes sans qualification (niveau d'instruction inférieur au CAP/BEP) ne dépassaient guère les 20 %. De fait, pas moins de 35 % concernaient des personnes possédant des qualifications du niveau du deuxième cycle du secondaire au minimum (bac) et 15 % des diplômés de l'enseignement supérieur (Lamarche et Pujol, 2006). Environ 60 % des participants ayant bénéficié d'un contrat aidé étaient auparavant chômeurs de longue durée (au chômage depuis plus d'un an), et environ 35 % au chômage depuis plus de deux ans. Le taux de subvention était d'environ un tiers dans le secteur marchand et entre 80 et 90 % dans le secteur non marchand.

Nous ne disposons pas encore de données sur le taux d'accès[40] des jeunes des ZUS à ces nouveaux programmes, mais il en existe pour des dispositifs antérieurs, relativement similaires. Le tableau 3.13 fait la synthèse des résultats (données extraites de : *www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/xls/Tableaux_ZUS_2004.xls*).

Tableau 3.13. Taux d'accès des jeunes de moins de 25 ans sans travail aux emplois et aux stages subventionnés

	2003	2004
Emplois aidés		
En zones ZUS	5.7%	4.4%
En France métropolitaine	4.3%	3.7%
Probabilités relatives	1.3	1.2
Stages		
En zones ZUS	..	0.7%
En France métropolitaine	..	0.7%
Probabilités relatives	..	1.0
Contrats jeunes emploi-études		
En zones ZUS	..	1.7%
En France métropolitaine	..	2.6%
Probabilités relatives	..	0.6
Contrats emploi jeune		
En zones ZUS	2.9%	1.8%
En France métropolitaine	4.0%	2.7%
Probabilités relatives	0.7	0.6
Ensemble des mesures		
En zones ZUS	..	8.8%
En France métropolitaine	..	10.2%
Probabilités relatives	..	0.9

Note : Le taux d'accès est estimé comme le rapport des entrées de participation au programme des jeunes non employés de moins de 25 ans sur le nombre total des personnes du même groupe le 31 décembre de l'année de référence.

.. : Données non disponibles.

Source : DARES et Enquête sur les forces de travail.

au cours de la mise en place de ces programmes, on a également dénombré 117 000 inscriptions à des « anciens » dispositifs.

40. Le taux d'accès est égal au nombre d'entrants dans les programmes, âgés de moins de 25 ans, au cours de l'année, rapporté au nombre estimé d'individus au chômage ou inactifs, âgés de moins de 25 ans, au 31 décembre de l'année précédente.

En règle générale, les jeunes des ZUS sont sous-représentés parmi les bénéficiaires de contrats jeunes (SEJE et NS-EJ) ou de formation en alternance (probabilité relative de 0.60), représentés de manière à peu près égale dans les programmes de formation, mais surreprésentés dans les emplois aidés (probabilité relative de 1.2).

Le contrat aidé le plus fréquent dans les ZUS est le Contrat emploi solidarité (CES), auquel on a recours pour 7.6 % des chômeurs, comparé à 5.1 % dans les zones hors ZUS. C'est un contrat de travail à temps partiel d'une durée pouvant aller jusqu'à 24 mois (renouvellements compris), rémunéré au salaire minimum, exécuté chez un employeur du secteur non marchand. La période d'essai est d'un mois.

Ce dispositif s'adresse aux personnes rencontrant des difficultés particulières pour trouver du travail. C'est le plus « léger » des programmes d'emplois aidés en termes de conditions à remplir, et il est fortement subventionné. L'aide se compose d'une exonération de charges et d'une subvention salariale allant de 65 % à 95 % du SMIC selon le cas. L'employeur désigne au travailleur un tuteur qui a pour mission de le suivre, le guider et le conseiller pendant toute la durée de son contrat. Le CES peut comporter un volet « formation » financé par l'État, celle-ci se déroulant pendant la moitié non ouvrée du temps partiel.

En 2003 et 2004, près de la moitié des entrants en contrat aidé étaient en CES, contre plus de 60 % dans les ZUS. Il semble, toutefois, que ce contrat ne favorise pas l'insertion professionnelle durable : par la suite, les parcours professionnels sont souvent erratiques et ponctués d'un autre passage par le dispositif d'emploi aidé (Thélot, 2005).

Par ailleurs, le recours aux programmes pour l'emploi dans le secteur marchand de l'économie est moins fréquent dans les ZUS que dans l'économie dans son ensemble. En 2003 comme en 2004, environ 15 % des entrants en politique d'emploi dans le secteur non marchand étaient originaires de ZUS, contre 10 % environ dans le secteur marchand. Qui plus est, en 2003, il y avait, dans le secteur marchand, environ moitié moins de bénéficiaires de contrats aidés qui avaient moins que le CAP, deux fois plus qui possédaient des qualifications supérieures au niveau du bac, et moitié moins de jeunes que dans le secteur non marchand.

Pour résumer, le secteur marchand semble moins mobilisé que le secteur non marchand autour du recrutement de candidats habitant en ZUS, ciblés par les programmes du marché du travail. Toutefois, comme nous l'avons vu, les enfants d'immigrés sont globalement mieux représentés parmi les actifs du secteur privé que parmi ceux du secteur public. Pour les résidents des ZUS, la participation à ces programmes correspond donc à un redressement partiel du déséquilibre.

À partir de 2006, la stratégie en faveur des jeunes des quartiers difficiles a été recentrée : plutôt que de mettre en place de nouveaux programmes ou mesures, il s'agit de mieux organiser l'action des acteurs concernés et de concentrer davantage les mesures en faveur de l'emploi sur les ZUS (encadré 3.5).

Encadré 3.5. Mesures récentes s'adressant aux jeunes des ZUS

À partir de la fin 2007, dans chaque ZUS, un Groupe solidarité emploi (GSE) doit être mis en place, qui rassemblera les différents acteurs concernés et désignera un pilote. Le but est de fixer des objectifs mesurables précis, en particulier la réduction des disparités de taux de chômage entre la ZUS et le territoire environnant. Ces GSE auront à leur disposition tout l'arsenal des instruments habituels de la politique de l'emploi pour répondre à des situations spécifiques des demandeurs d'emploi : les peu qualifiés, qui ont à la fois besoin d'une qualification professionnelle et d'une formation sociale, les chômeurs victimes de discriminations liées à leur quartier d'habitation, et les jeunes qui n'ont jamais bénéficié d'une orientation personnelle et professionnelle.

Plusieurs outils seront développés et renforcés par des moyens spécifiques :

- le renforcement de l'aide à la formation pour le PACTE (aide de 1 000 EUR par contrat) ;
- l'ajout de 20 000 places supplémentaires en formation aux savoirs fondamentaux (illettrisme, ateliers pédagogiques personnalisés) ;
- un accompagnement systématique par un cabinet de placement à l'extérieur pour les jeunes diplômés d'un bac +3 en CIVIS ;
- le redéploiement de moyens de l'ANPE vers les ZUS ;
- le développement du parrainage des jeunes par des salariés et des jeunes retraités.

Les jeunes en contrat CIVIS seront également prioritaires pour les nouvelles Actions préparatoires au recrutement (APR), destinées aux demandeurs d'emploi non indemnisés, qui ont des compétences proches de celles requises pour une offre d'emploi disponible et non satisfaite. Le programme consiste en une formation prise en charge par l'État via une aide forfaitaire de 3 EUR par heure de formation, pour un maximum de 450 EUR (soit trois mois), à l'issue de laquelle les entreprises embaucheront les candidats en CDI ou en CDD de plus de six mois. Le stagiaire est rémunéré par l'État au titre de sa formation professionnelle pendant trois mois (652 EUR par mois, ou 340 EUR pour les jeunes de moins de 26 ans). Environ 50 000 APR sont prévues d'ici fin 2007.

Le Plan Espoir Banlieues, annoncé en février 2008, comprend un certain nombre de mesures concernant l'emploi et l'éducation.

Au cours des cinq prochaines années, tous les canaux comprenant une préparation spéciale aux examens seront explorés, de façon à intégrer et promouvoir les enfants d'immigrés à tous les niveaux du service public. En ce qui concerne le secteur public, un « contrat d'autonomie » sera testé afin d'offrir aux jeunes un soutien personnel intensif leur permettant d'acquérir un emploi stable ou une formation débouchant sur des qualifications reconnues. Les jeunes désireux de créer leur propre entreprise se verront accompagnés tout au long du processus par des professionnels, et 100 000 jeunes seront aidés dans leur recherche d'emploi pendant une durée de trois ans.

L'éducation nationale s'est vue octroyer un mandat afin d'identifier les jeunes qui ont quitté le système scolaire et de les canaliser vers des écoles de « la deuxième chance ». Pour en finir avec les ghettos scolaires, l'exigence d'effectuer ses études dans une école du voisinage proche a été abandonnée. De plus, les établissements offrant de mauvaises conditions seront fermés et des écoles conduisant au succès dans le système éducatif seront crées. Enfin, 30 sites d'excellence, comprenant au moins six grandes écoles de formation professionnelle seront créés.

Pour l'heure, on ne dispose pas de données permettant d'évaluer l'efficacité de ces mesures.

9. Discrimination et procédures de recrutement sélectif

Comme nous l'avons vu précédemment, la probabilité pour les enfants d'immigrés d'être occupés/au chômage est respectivement moins/plus forte que celle des enfants nés dans le pays, même après prise en compte d'autres caractéristiques comme leur niveau

d'instruction, leur âge et, même, le niveau d'instruction de leurs parents. Pour certaines régions d'origine, le Maghreb en particulier, l'écart de résultats par rapport aux enfants de parents nés en France est considérable. Comme on ne peut imputer les différentiels d'emploi ou de chômage à des insuffisances liées à la maîtrise de la langue, à l'équivalence des qualifications ou de l'expérience professionnelle acquises à l'étranger, l'éventualité d'une discrimination vient immédiatement à l'esprit. En France, comme dans un certain nombre d'autres pays européens, les données d'observation recueillies commencent à représenter un certain volume, ce qui aide à quantifier le phénomène (Amadieu, 2004 et 2005 ; Adia, 2006, Duguet *et al*., Cediey et Foroni, 2007). Ces données proviennent d'expériences de tests en situation dans lesquelles des CV manifestement équivalents sont envoyés en réponse à des offres d'emploi réelles, et les suites données à ces candidatures sont répertoriées et évaluées. Pour l'essentiel, les CV ne diffèrent que par rapport à des caractéristiques telles que le nom, la nationalité, le sexe, etc., mais celles-ci sont révélatrices quand on examine les décisions de filtrage des employeurs.

Toutes les études de ce type ont montré que les enfants d'immigrés originaires d'Afrique (ce que révèlent le prénom et le nom patronymique) doivent postuler entre trois et quinze fois plus qu'un candidat de profil français pour obtenir un entretien, quand ils ne se heurtent pas d'emblée à un refus. Le nombre de candidatures supplémentaires varie en fonction du type d'emploi et selon que le candidat possède ou non la nationalité française. À titre d'exemple, une étude montre que le fait d'être français divise par cinq (environ) le nombre de dépôts de candidature nécessaires pour obtenir un entretien pour un poste de comptable, mais réduit d'environ un quart seulement le nombre de candidatures à présenter pour un poste de serveur (Cediey et Foroni, 2007)[41]. En supposant que les deux types d'individu (appartenant à la majorité ou à une minorité) présentent le même nombre de candidatures, que le nombre d'offres d'emploi reçues par eux est proportionnel au nombre de réponses favorables, et que le taux d'acceptation est le même pour les deux groupes, le taux de chômage du groupe minoritaire serait au moins le triple de celui du groupe majoritaire (Carlsson et Rooth, 2006), toutes choses égales par ailleurs. Mais les enfants d'immigrés ont un niveau d'instruction nettement plus faible, de sorte que leurs taux de chômage relatifs devraient même être supérieurs. Les choses ne se passent pas ainsi dans la réalité, sans doute parce que les descendants d'immigrés compensent en multipliant les lettres de candidature.

Différentes méthodes de tests en situation ont été employées suivant la profession et l'origine des candidats et les moyens de contact avec les employeurs. On a ainsi constaté que le recours à des intermédiaires, qu'il s'agisse d'agences de travail temporaire, de « chasseurs de têtes » ou de l'ANPE (Adia, 2006), avait tendance à réduire le degré de discrimination[42]. En outre, bien que l'utilisation de moyens de postuler « à distance » comme l'envoi de CV par courrier électronique ou ordinaire permette aux employeurs de pratiquer la discrimination plus facilement et sans beaucoup de risque, globalement, la sélectivité dans le recrutement ne diminue pas de manière significative quand le contact est pris directement, par téléphone ou dépôt d'un CV en personne. La raison en est simple : la préférence de nombreux employeurs pour des candidats possédant un « profil de Français » peut s'exprimer plus en aval dans le processus de recrutement : il suffit de demander à ceux

41. Comme les deux candidats présentent le même niveau de qualification, le fait que l'un d'eux soit de nationalité étrangère sous-entend qu'il (ou elle) est né(e) à l'étranger et est arrivé(e) en France en bas âge.

42. Le programme ESPERE, financé par l'Union Européenne, cherche précisément à réduire la discrimination par des mesures de formation et de sensibilisation adressées au personnel des services publics de l'emploi (voir *www.femmes-egalite.gouv.fr/grands_dossiers/dossiers/egalite_en_entreprise/docs/espere.pdf*).

qui n'ont pas ce profil d'envoyer leur CV ou de rappeler, ou de les informer qu'on les contactera. Les études reposant sur des tests en situation montrent aussi que le taux de discrimination est plus élevé dans les métiers intellectuels que dans les métiers manuels, et qu'il est moindre pour les jeunes Maghrébines. Il n'y a guère d'écart entre les taux de discrimination auxquels sont confrontés les Maghrébins de sexe masculin, d'une part, et ceux des candidats des deux sexes originaires d'Afrique subsaharienne, d'autre part. Ces derniers font l'objet d'un filtrage et leur candidature est éliminée à peu près trois fois sur quatre. Les effets de ces pratiques par taille d'établissement sont apparemment faibles, de même que les effets par secteur, encore que les taux de discrimination soient légèrement plus élevés dans les services. Une étude, dans laquelle on distingue les candidats en fonction de la nationalité, du nom patronymique et du prénom, montre que le fait d'être de nationalité française et, en particulier, de porter un prénom français réduit de manière significative la discrimination (Cediey et Foroni, 2007).

Bien que le terme « discrimination » ait été utilisé tout au long des paragraphes qui précèdent, il est évident (notamment d'après la mesure de l'impact sur la réponse des employeurs, de la possession de la nationalité française ou d'un prénom français mais d'un nom patronymique d'origine maghrébine ou africaine, comme on l'a vu ci-dessus), que certains employeurs n'évitent pas systématiquement les candidats de certaines origines mais qu'ils cherchent au contraire des indices prouvant que ceux-ci sont d'une certaine manière similaires à des candidats ayant un « profil de Français », avec peut-être un comportement sur le lieu de travail et un niveau de productivité qui, pour ces employeurs, correspondent plus ou moins à ceux auxquels ils sont habitués. Il n'existe aucun moyen de déterminer si le comportement de filtrage de l'employeur est le fruit de l'expérience, la conséquence de la rumeur qui circule ou une marque de xénophobie. Concrètement, bien sûr, quel qu'en soit le motif, l'impact sur les candidats à l'emploi est le même : leur candidature n'est pas retenue, non pas parce qu'ils n'ont pas le profil du poste mais en raison d'idées préconçues quant aux caractéristiques réelles ou imaginaires de leur groupe d'origine. Ce type de comportement de la part des employeurs est particulièrement insidieux parce que la sélectivité dans le recrutement intervient souvent au stade du filtrage, qu'elle est extrêmement difficile à déceler, et qu'elle ne donne aux candidats éconduits aucun véritable indice sur les raisons pour lesquelles leur candidature n'a pas été prise en compte.

Pour lutter contre ces comportements, un certain nombre de mesures ont été mises en place en France. La plus visible est la création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) fin 2004. La HALDE est une autorité administrative indépendante chargée de lutter contre toutes les formes de discrimination, directe ou indirecte. Elle a deux missions principales : *i)* traiter les cas individuels de discrimination dont elle est saisie par la victime, des députés ou le Parlement européen, ou, conjointement, par la victime et une association, et *ii)* engager des actions pour promouvoir l'égalité. La HALDE est de plus en plus souvent saisie par les victimes de discriminations comme en témoignent les 4 100 plaintes enregistrées en 2006 (contre 1400 en 2005) et les quelque 31 000 appels téléphoniques qu'elle a reçus. Entre 35 et 40 % des plaintes enregistrées en 2006 concernaient l'origine des victimes, et 43 % environ étaient liées à l'emploi. Toutefois, 12 % seulement des plaintes concernaient des problèmes d'embauche ou de recrutement, ce qui montre peut-être tout simplement à quel point il est difficile de détecter la discrimination à ce niveau (HALDE, 2007).

Outre la HALDE, plusieurs initiatives gouvernementales sont en cours pour sensibiliser les acteurs publics et privés à la prévention de la discrimination. L'objectif est de parvenir avec les dirigeants d'entreprises et d'autres organisations à un diagnostic partagé

concernant la nature du problème, et de mettre en œuvre les outils de prévention et de lutte contre la discrimination. Sont visés en priorité les intermédiaires publics et privés du marché du travail (ANPE, secteur de l'intérim, chambres de commerce et groupements d'artisans), les syndicats et les entreprises. Un certain nombre de grandes entreprises, notamment Eiffage, SFR, la MACIF et Air-France, ont été associées à cette initiative.

Depuis 2007, le secteur privé promeut la « charte de la diversité » dont les signataires s'engagent à favoriser le pluralisme à travers le recrutement et la gestion des carrières, dans le cadre d'une stratégie axée sur le progrès de l'entreprise, sur son efficacité et la qualité de ses relations sociales. Les agences d'intérim ainsi que les chambres consulaires ont pris des initiatives à cet égard. En mars 2007, 1500 entreprises avaient signé la charte mais, faute de suivi précis des recrutements et des évolutions de carrière, il est difficile de se faire une idée précise du degré d'efficacité de ce type de mesure. Il se produit sans aucun doute un phénomène d'autosélection des entreprises déjà convaincues parmi les signataires bien qu'il ne soit probablement pas inutile de donner un caractère formel à la procédure pour diffuser les normes au sein de l'entreprise.

En réponse aux résultats des tests en situation de la discrimination, l'association nationale des directeurs des ressources humaines a lancé en 2008 le label de diversité afin de vérifier ce que les entreprises et les administrations entreprennent réellement pour encourager la diversité. Afin de recevoir ce « label de diversité » les entreprises doivent satisfaire à six critères : un engagement formel de l'entreprise pour la diversité, un rôle actif avec les partenaires sociaux au sein de l'entreprise, des procédures de ressources humaines équitables, la communication au sein de l'entreprise sur la diversité, des mesures publiques concrètes en faveur de cette diversité et des procédures pour évaluer les pratiques actuelles.

Par ailleurs, depuis 2006, la France s'est dotée d'une loi stipulant que, pour recruter, les entreprises de plus de 50 salariés doivent appliquer la procédure de l'anonymat des CV, mais le décret d'application n'est toujours pas pris, et il est prévu de soumettre la procédure à une période d'expérimentation dans des entreprises pilotes avant même d'envisager un tel décret. Toutefois, rien n'indique que des essais pilotes de ce type sont en cours même si un certain nombre d'entreprises (notamment AXA, Siemens, Norsys, Casino, Veolia, IKEA, PSA) ont déjà mis en place les CV anonymes dans leurs procédures de recrutement. Il semble, d'après les premières indications, que, lorsque la procédure d'anonymat est appliquée, le nombre de femmes et de jeunes parmi les candidats retenus en sélection finale augmente, mais on ne dispose d'aucune information sur son impact sur les candidats issus de l'immigration. De toute façon, comme l'ont montré les expériences de test en situation, lorsque l'élimination par filtrage des candidats issus des minorités ne s'opère pas aux premiers stades du processus de recrutement, les employeurs semblent tout à fait capables de filtrer en aval. Une étude partant du début du processus jusqu'au stade de l'entretien (avec des acteurs formés à cet effet) a montré que, lorsque aucune décision n'est prise plus en amont en faveur de l'un ou de l'autre membre d'un couple de candidats appariés, le candidat appartenant au groupe majoritaire est choisi trois fois plus souvent que le candidat du groupe minoritaire (Duguet *et al.*, 2007). Par conséquent, l'anonymat des CV lui-même n'est pas nécessairement une solution sauf si sa mise en place s'inscrit dans une stratégie plus large d'égalité des chances à laquelle entreprises et recruteurs adhéreront volontairement.

En conclusion, depuis 2002, des plans régionaux pour lutter contre les discriminations tenant aux origines ont été progressivement mis en place. Ils concernaient environ 40 agglomérations urbaines.

Synthèse et recommandations

La France a un long passé migratoire…

Contrairement à la plupart des autres pays européens, l'expérience de la France en matière d'immigration est antérieure à la Seconde Guerre mondiale. Au XIXe siècle, la France se présentait comme une terre promise pour toute personne en quête de liberté ou victime de persécutions politiques dans son propre pays. L'industrialisation et les besoins croissants en main-d'œuvre ont fait de la France un pays de destination pour les travailleurs migrants originaires, en particulier, de Belgique et d'Italie. Cette situation a perduré au-delà de la Première Guerre mondiale. En 1931, la France comptait déjà 2.7 millions d'immigrants, soit 6.5 % de sa population totale.

… et comme dans d'autres pays, les grandes migrations de travail d'après-guerre ont pris fin après 1973.

Dans les années 50, période d'expansion industrielle, un grand nombre de migrants en provenance d'Italie, d'Espagne, du Portugal et d'Afrique du Nord sont arrivés en France pour occuper des emplois généralement peu qualifiés. Ces mouvements ont pris fin en 1973 après la première crise pétrolière, mais les migrations familiales et celles à caractère humanitaire ont continué.

En dépit de sa longue expérience en matière d'immigration, ce n'est que récemment que des politiques d'intégration ont été mises en place.

Du fait de sa longue expérience en matière d'immigration, la France a très tôt mis en place des services destinés aux migrants, services plus ou moins prodigués à la demande. Aucun programme formel d'intégration n'existant en tant que tel, il était communément admis que les institutions en place jouaient correctement leur rôle en matière d'intégration à long terme des nouveaux immigrés et des membres de leur famille. L'intégration sur le marché du travail n'était pas perçue comme un problème dans la mesure où les premiers immigrés étaient venus pour répondre aux besoins du marché du travail et arrivaient en ayant le plus souvent une offre d'emploi préalable ou bien trouvaient un emploi rapidement après leur arrivée. Suite à l'arrêt officiel des migrations de travail décidé en 1974, de nombreux travailleurs sont restés sur le territoire et ont fait venir leur famille. Le caractère permanent de la migration a été reconnu très tôt, avec le droit de travailler formellement accordé aux conjoints dès 1978.

Toutefois, à niveau d'instruction donné, les résultats sur le marché du travail des immigrés présents sur le territoire depuis plus de dix ans sont relativement comparables à ceux des personnes nées en France.

Avec la dégradation des conditions économiques après 1973, les performances des immigrés sur le marché du travail se sont détériorées par rapport à celles des personnes nées dans le pays. C'est particulièrement vrai pour les hommes, surtout ceux de nationalité étrangère, et aussi, à partir des années 80, pour les nouveaux arrivants en France ainsi que les nouveaux entrants sur le marché du travail arrivés enfants sur le territoire. Toutefois, par rapport à de nombreux autres pays, les résultats sur le marché du travail des immigrés résidant en France depuis plus de dix ans sont à peu près comparables à ceux des hommes nés dans le pays dans la même catégorie d'âge et de niveau d'instruction. Ceci vaut pour plusieurs pays d'origine, qu'ils soient membres de l'OCDE ou non. La situation des femmes migrantes est moins favorable, à l'exception de celles originaires d'Europe du Sud. Néanmoins, les résultats des nouveaux entrants (arrivés au cours des cinq dernières années) sont parmi les plus défavorables en Europe, et c'est le cas depuis le milieu des années 90.

L'intégration des nouveaux entrants sur le marché du travail, qu'il s'agisse des nouveaux immigrés ou des jeunes à la recherche d'un premier emploi est difficile. Bien que la plupart des immigrés parlent français à leur arrivée sur le territoire, l'intégration des plus qualifiés d'entre eux est la plus problématique.

C'est symptomatique de la lenteur des processus d'intégration des immigrés sur le marché du travail, caractéristique partagée par tous les nouveaux entrants, en particulier les jeunes. La difficulté de s'insérer pour les nouveaux entrants est un élément structurel du marché du travail français, et toute amélioration en la matière ne pourrait que bénéficier aux immigrés. Toutefois, l'analyse de ces difficultés structurelles va au-delà du champ d'étude de cette revue.

L'intégration des immigrés s'opère lentement en dépit du fait que la connaissance de la langue est moins problématique en France que dans d'autres pays. En effet, plus des deux tiers des personnes qui ont signé un nouveau contrat d'intégration (et presque toutes en ont signé un) ont déjà le niveau linguistique requis pour obtenir la nationalité française. On constate aussi que les immigrés les plus qualifiés sont également ceux qui rencontrent, en termes relatifs, le plus de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail et que leur situation s'est lentement dégradée au cours de la dernière décennie. À l'inverse, les résultats des migrants les moins qualifiés (en particulier les hommes) convergent rapidement vers ceux des personnes nées en France de même classe d'âge et de même niveau d'instruction.

Les services proposés aux nouveaux immigrés sont limités et devraient être renforcés, en particulier en ce qui concerne l'information sur le fonctionnement du marché du travail.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les nouveaux entrants sur le marché du travail et de la lenteur du processus d'intégration, la présentation du fonctionnement du marché du travail et de ses différentes institutions (session optionnelle d'une heure à une heure et demie) proposée aux nouveaux entrants au moment de la signature du contrat d'intégration s'avère insuffisante. Des améliorations sont nécessaires pour informer les immigrés sur les attentes des employeurs français, sur le fonctionnement des institutions et agences qui sont les mieux à même de répondre aux difficultés rencontrées par les immigrés et sur les possibilités de mieux faire reconnaître leurs compétences et leurs qualifications. C'est d'autant plus nécessaire que les immigrés sont précisément ceux qui ont le moins de contacts personnels et professionnels susceptibles de les aider à trouver un emploi, et ainsi compenser leur connaissance limitée du marché du travail.

Les procédures de reconnaissance des diplômes et de l'expérience acquises à l'étranger devraient être améliorées significativement.

De plus, les procédures en vigueur pour reconnaître les qualifications et l'expérience professionnelle acquises à l'étranger sont insuffisantes. Ces procédures s'appliquent largement si le requérant souhaite poursuivre des études en France ou se présenter à un concours. En revanche, elles ne sont pas valables si le requérant veut faire reconnaître ses qualifications dans le but de répondre à une offre d'emploi. Il n'est pas certain que l'attestation indiquant les qualifications de l'immigré acquises dans le contexte de son pays d'origine fournisse aux employeurs potentiels les informations nécessaires pour évaluer dans quelle mesure le requérant a des qualifications adaptées au profil du poste offert. Les procédures en vigueur gagneraient à être révisées pour prendre en compte des situations plus diverses, en particulier celles concernant des personnes cherchant à faire reconnaître leurs diplômes sur le marché du travail. De la même façon, les moyens mis en œuvre pour la validation en France des acquis professionnels devraient être étendus, lorsque cela est possible, à une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger.

La promotion des emplois aidés devrait être encouragée pour pallier le manque de confiance des employeurs face aux qualifications et à l'expérience acquises à l'étranger.

Dans d'autres pays, les emplois aidés constituent des outils efficaces pour pallier les réticences des employeurs à recruter des immigrés, en particulier lorsqu'il y a une incertitude quant à la valeur de leurs qualifications et expérience acquises à l'étranger, et pour donner aux immigrés l'occasion de démontrer leurs capacités. C'est particulièrement efficace pour réduire le risque que courent les employeurs en embauchant des candidats dont les performances potentielles de développement de carrière sont incertaines. Par conséquent, la France devrait chercher à cibler davantage les immigrés nouvellement

arrivés pour leur permettre d'accéder à des programmes d'emplois aidés. Cela peut entraîner des effets d'aubaine, mais c'est le prix à payer pour accroître les opportunités d'emplois des immigrés et accélérer leur transition vers l'emploi.

Les immigrés éduqués en France rencontrent également des difficultés pour s'intégrer sur le marché du travail. Cela suggère d'autres phénomènes sous-jacents.

Le fait que les immigrés arrivés tôt et éduqués en France connaissent également des difficultés sur le marché du travail suggère que les problèmes rencontrés par les immigrés hautement qualifiés ne sont pas seulement liés à celui de la reconnaissance du capital humain par les employeurs. Beaucoup de ces immigrés souffrent de discriminations et de stéréotypes négatifs, dont sont aussi victimes les jeunes nés en France de parents immigrés.

Les cours de langue proposés aux nouveaux immigrés semblent bien adaptés, mais les droits à la formation linguistique accordés aux personnes employées devraient être étendus à toutes les personnes en âge de travailler.

Le Contrat d'accueil et d'intégration propose 400 heures de cours de langue aux personnes arrivant avec peu ou pas de connaissance du français. Des résultats empiriques pour d'autres pays montrent que c'est proche de la limite maximale au-delà de laquelle des cours supplémentaires ne sont plus efficaces. Toutefois, un changement récent dans la loi donne aux immigrés ayant un emploi le droit à des cours de langue supplémentaires, mais de telles dispositions n'existent pas pour les immigrés non employés. Néanmoins, les chômeurs ont la possibilité d'obtenir un financement pour des cours de langue, mais ces dispositions sont soumises à des contraintes budgétaires. Il serait souhaitable de reconnaître des droits à une formation linguistique à des personnes ayant un emploi et de prévoir de dispositions semblables pour celles qui ne sont pas employées, qu'elles cherchent ou non du travail. Sachant que la connaissance du français favorise généralement l'intégration, il est recommandé de fixer sur une base permanente un capital de 400 heures de cours pour tout nouvel entrant, qui pourrait toutefois être utilisé ultérieurement, par exemple au cours d'une période de chômage, si le besoin d'améliorer les compétences linguistiques se faisait sentir, ou avant une demande de naturalisation, procédure au cours de laquelle le requérant doit démontrer qu'il maîtrise suffisamment la langue.

La situation des immigrés de la « deuxième génération » est beaucoup moins favorable. Leur parcours scolaire doit être suivi et soutenu, y compris dès l'école maternelle, si on veut qu'ils surmontent leurs handicaps.

La situation en France des enfants d'immigrés est beaucoup moins favorable que celle qu'ont connue leurs parents, en particulier pour les enfants d'origine africaine ou maghrébine. Leur niveau d'instruction est faible, et beaucoup quittent le système scolaire sans diplôme. Généralement, les familles immigrées peu éduquées sont souvent moins à même de consacrer du temps et des efforts à l'éducation de leurs enfants, ce qui pénalise

ces derniers dans le système éducatif français. Leur parcours scolaire, y compris dès l'école maternelle, doit être davantage suivi et soutenu si on veut qu'ils surmontent ces handicaps et que le rôle de l'école comme réducteur des inégalités sociales et économiques se maintienne.

Les moyens supplémentaires accordés aux écoles situées dans des zones défavorisées devraient être utilisés pour mettre en place des mesures concrètes, telles que la réduction des effectifs par classe. L'aide au niveau pré-primaire doit être améliorée et soutenue tout au long de la période scolaire obligatoire.

Dans le passé, l'Éducation nationale a investi largement dans les zones d'éducation prioritaire, là où les enfants d'immigrés sont les plus concentrés. Ces mesures ont eu peu d'impact, en partie parce que les fonds ont été largement utilisés pour mieux rémunérer les enseignants souhaitant être affectés dans ces zones, ce qui peut être utile mais ne suffit pas à garantir de meilleurs résultats. Selon les recherches entreprises, il serait plus judicieux d'utiliser ces fonds pour réduire significativement les effectifs dans ces classes ou chercher à adapter les méthodes pédagogiques à ces populations. De tels changements sont déjà en cours, avec des ressources humaines ciblées sur un nombre plus limité d'écoles accueillant des élèves désavantagés, mais il est encore trop tôt pour évaluer leur impact. Ce qui est clair, cependant, c'est qu'il est nécessaire d'intervenir *beaucoup plus tôt*, c'est-à-dire dès l'école maternelle, et de maintenir ces efforts dans la durée. Les études indiquent que les résultats des examens à l'entrée du secondaire sont largement prévisibles au vu du niveau des élèves à l'entrée du primaire. Elles indiquent aussi que les enfants d'immigrés sont ceux qui bénéficient le plus d'une entrée précoce à l'école maternelle. Un regard plus attentif porté sur les résultats dès ce niveau est moins coûteux et présente l'avantage d'éviter de devoir rattraper le temps perdu dans le système éducatif, sans attendre la fin de la scolarité.

Selon l'enquête PISA, retarder le regroupement familial a un impact négatif sur les résultats scolaires.

En ce qui concerne les jeunes immigrés, l'enquête PISA (Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves) a clairement montré que chaque année passée dans le pays d'origine avait, en moyenne, un effet négatif sur leurs résultats scolaires à l'âge de 15 ans. Les enfants arrivés à l'âge de 10 ans ont, en moyenne, à 15 ans, un retard équivalent à deux années du cycle scolaire. Par conséquent, il est important que la procédure de regroupement familial soit aussi rapide que possible afin que les enfants soient très tôt mis en contact avec l'école et la société françaises.

Les structures de soutien scolaire et périscolaire devraient être renforcées.

Le système scolaire en France accorde de l'importance au soutien pédagogique prodigué par les parents, ce qui a tendance à défavoriser les familles ayant un faible niveau d'instruction, qui sont moins en mesure de l'apporter. Les frères et sœurs plus âgés peuvent se substituer aux parents, mais les résultats indiquent que ce n'est en général

pas suffisant. Par conséquent, le plan pour améliorer les structures de soutien scolaire et périscolaire est un premier pas dans la bonne direction.

L'intégration sur le marché du travail est difficile pour les nouveaux entrants, en particulier ceux qui ont un faible niveau d'instruction, et les résultats demeurent insuffisants même après ajustement.

Au moment d'entrer sur le marché du travail, beaucoup d'enfants d'immigrés sont déjà lourdement pénalisés par un niveau d'instruction insuffisant. Ceci est d'autant plus handicapant que le marché du travail, très tendu, est plus largement ouvert aux personnes ayant des qualifications et de l'expérience professionnelles. L'accès à l'emploi, très difficile pour tous les jeunes (connaissant en général de forts taux de chômage, la multiplication de contrats de formation, et des premiers emplois de plus en plus fréquemment de nature temporaire), est encore plus problématique pour les enfants d'immigrés. Toutefois, même à niveau d'instruction donné, les résultats des enfants d'immigrés nés en France sont en deçà de ceux observés pour les autres enfants nés en France. À l'évidence, les écarts ne s'expliquent pas uniquement par des problèmes de qualification.

Le taux de chômage des enfants d'immigrés est très élevé. Cette population est largement sous-représentée dans le secteur public et souffre de discriminations à l'embauche.

Les statistiques disponibles indiquent que les enfants d'immigrés, en particulier ceux d'origine africaine et maghrébine, sont plus fréquemment victimes du chômage et connaissent en moyenne des périodes de chômage plus longues. Enfin, ils sont largement sous-représentés dans l'emploi public par rapport aux autres personnes nées en France ayant des caractéristiques socio-économiques similaires. Il a également été démontré qu'ils étaient victimes de discriminations à l'embauche et que ce phénomène était très fréquent.

Le ciblage indirect des enfants d'immigrés ne donne pas de résultats satisfaisants : les résidents des zones ciblées sont sous-représentés dans les programmes du marché du travail.

La stratégie d'un ciblage indirect pour surmonter les difficultés d'accès à l'emploi et réduire le chômage des enfants d'immigrés ne semble avoir eu que peu d'impact du point de vue des politiques du marché du travail (à l'inverse de ce qui s'est passé pour les infrastructures et l'amélioration de l'espace urbain). L'accès aux politiques du marché du travail pour les jeunes défavorisés est souvent inférieur à la moyenne, même pour ceux conçus spécifiquement pour eux. Les résidents des zones urbaines sensibles (ZUS) sont sous-représentés dans de nombreux programmes du marché du travail, en particulier ceux orientés vers le secteur marchand, et cela est vrai sans même qu'on tienne compte de leurs caractéristiques. S'assurer que la part des résidents des ZUS dans les programmes actifs du marché du travail soit au moins équivalente à leur part dans la population cible devrait être une priorité.

Un suivi des résultats de chaque programme pour les personnes d'origine immigrée devrait être mis en place dans le cadre des enquêtes de suivi existantes et combiné avec une évaluation plus rigoureuse à même d'identifier ce qui donne des résultats.

Si le ciblage des populations d'origine immigrée, pour des raisons de principe et de tradition, ne peut pas être direct, rien n'empêche de prévoir dans l'évaluation des résultats un volet portant, entre autres, sur cette population. Il serait également utile que ces enquêtes comportent plus systématiquement un groupe « témoin ». Sans une meilleure évaluation de l'impact des programmes sur les résultats, il est extrêmement difficile de conclure qu'un programme est efficace pour un groupe cible et que des progrès ont été enregistrés. Il est crucial de développer une culture d'évaluation rigoureuse des programmes afin d'être en mesure d'identifier ce qui marche ou ne marche pas pour les immigrés et leurs enfants.

Les exonérations dans les zones franches doivent être mieux ciblées afin de réduire les effets d'aubaine.

Les exonérations de charges accordées aux entreprises dans les zones franches constituent des effets d'aubaine car beaucoup de personnes embauchées dans le cadre de l'aide à l'emploi n'étaient pas forcément au chômage. De plus, leur impact sur l'emploi et le chômage est limité : à peine 30 % des créations d'emplois bénéficient aux habitants des zones franches, même si certains emplois bénéficient plus largement aux résidents des ZUS. Bien l'objectif visé soit de dynamiser l'activité économique dans ces zones défavorisées, on constate des dysfonctionnements, et il serait souhaitable d'y remédier et d'encourager le recrutement de personnes réellement au chômage résidant dans ces zones particulières. Un programme qui accorderait des exonérations plus faibles lorsque l'entreprise recrute des personnes qui changent d'emploi ou des personnes résidant en dehors de ces zones défavorisées serait plus à même d'établir un équilibre entre l'objectif de promotion de l'activité économique et celui visant à dynamiser les perspectives d'emploi des personnes résidant dans ces zones défavorisées.

Comme dans d'autres pays, le parrainage est efficace et rentable ; il faudrait l'étendre très largement.

Quelques programmes semblent donner des résultats positifs. Le plus évident est le parrainage qui, comme dans d'autres pays, est un moyen rentable pour aider les jeunes issus de l'immigration à accéder au marché du travail et aussi pour tisser des liens entre eux et le monde des affaires. Le parrainage peut fournir aux personnes à la recherche d'un emploi des informations sur les « règles du jeu » ainsi que sur le genre de comportement à adopter lors des entretiens et sur le lieu du travail, à même de rassurer les employeurs. La participation des Français au bénévolat est connue, et il existe un grand nombre de personnes qui pourraient être sollicitées pour tisser des liens entre l'ensemble de la population et les jeunes issus de l'immigration, qui sont isolés géographiquement et socialement.

Les programmes qui prévoient un suivi individualisé donnent également de bons résultats et devraient être encouragés.

Il semblerait aussi que les programmes du marché du travail qui comportent un accompagnement individualisé régulier, comme l'ancien TRACE et le CIVIS actuel, sont efficaces pour l'insertion des jeunes défavorisés sur le marché du travail. De même, des résultats empiriques montrent que des intermédiaires comme l'ANPE ou les agences de travail temporaire peuvent réduire l'importance du « filtrage » par les employeurs vis-à-vis des demandeurs d'emploi issus de l'immigration.

Les enfants d'immigrés sont très largement sous-représentés dans le secteur public : y remédier devient prioritaire.

Le secteur public, parfois utilisé comme dernier recours pour fournir des emplois aidés temporaires aux jeunes ayant des difficultés d'emploi, est le secteur où les enfants d'immigrés sont les plus sous-représentés dans l'emploi total, même en tenant compte de leur niveau d'instruction. Leur sous-représentation dans ce secteur explique en grande partie la différence dans les taux d'emploi entre les enfants d'immigrés et les autres enfants nés en France. Une carence d'informations sur les opportunités d'emplois explique en partie ce phénomène. Il semble aussi que les procédures d'examen et de concours pour les emplois du secteur public (et notamment l'épreuve de culture générale et les entretiens oraux) pourraient bien constituer des obstacles structurels à l'entrée des enfants d'immigrés. Pour s'attaquer à ce problème, il faudrait mieux diffuser l'information sur les emplois du secteur public et les centres de préparation aux concours auprès des personnes issues de l'immigration. Ces recommandations font déjà partie des « 55 mesures en faveur de l'intégration » promulguées par le Comité interministériel sur l'Intégration, mais l'importance de la sous-représentation est telle qu'une priorité beaucoup plus importante devrait leur être accordée. Dans le passé, des mesures destinées aux populations en difficulté ont été prises dans le secteur public, notamment pour des Antillais, qui eux aussi, comme les enfants d'immigrés, sont des Français à part entière.

Le programme PACTE est insuffisant pour remédier à la sous-représentation dans le secteur public.

Le programme PACTE, qui facilite l'entrée dans la fonction publique des personnes sans qualification ou expérience professionnelle, est trop limité pour avoir un impact sur le déséquilibre de l'emploi dans ce secteur, d'autant plus qu'une réduction dans les effectifs de la fonction publique est en cours et promet d'être encore plus importante à l'avenir. Comme c'est le cas pour les autres programmes gouvernementaux qui ciblent indirectement les jeunes issus de l'immigration, il n'y a en outre aucune preuve que les personnes d'origine immigrée occupent une part significative des postes du programme PACTE. L'inégalité des résultats dans la fonction publique constatée ci-dessus aurait mérité un programme beaucoup plus étendu que celui du PACTE. Le secteur public non seulement ne joue pas un rôle de modèle pour le secteur privé, mais il est aussi un mauvais élève en ce qui concerne l'emploi des enfants d'immigrés.

Les discriminations et/ou les embauches sélectives sont des phénomènes fréquents et demandent un suivi sur une base régulière.

Le recrutement sélectif, identifié par le biais des études de tests en situation, est important. Les discriminations sont donc une question qu'on ne peut négliger, mais il est difficile de cerner le phénomène de façon précise. Les politiques actuelles consistent à répondre à des réclamations, à promouvoir la diversité et la tolérance, et à sensibiliser les acteurs clés, mais il n'est pas aisé de mettre en œuvre des mesures vraiment efficaces. Toutefois, étant donné l'importance des pratiques de recrutement sélectif en France et l'impact négatif que ces comportements peuvent avoir sur la cohésion sociale, un suivi formel et régulier du phénomène serait approprié. Les procédures de tests en situation mises en œuvre dans les études effectuées jusqu'à présent fournissent des mesures utiles pour gérer à la fois l'ampleur du phénomène et, si on les effectue à intervalles réguliers, son évolution dans le temps.

Le CV anonyme était à première vue un outil efficace pour réduire le « filtrage » sélectif, mais l'absence de suivi ne permet pas de mesurer son impact.

Le CV anonyme a fait l'objet d'une loi, mais il n'y a toujours pas eu de décret d'application, ni aucune indication que l'expérimentation qui avait été promise lors de la promulgation de la loi soit en cours. Certaines entreprises l'ont mis en œuvre dans leurs procédures de recrutement mais il n'y a aucune donnée sur son impact pour les personnes issues de l'immigration (bien que des évaluations existent pour les femmes et les jeunes). On ne peut donc rien dire concernant son impact éventuel. Les résultats des études reposant sur des tests en situation ont montré que certains employeurs sont tout à fait capables de « filtrer » en aval dans le processus de recrutement quand ils le peuvent ou qu'il s'avère difficile de le faire en amont. Il est vrai cependant que ces résultats ne tiennent pas compte de l'effet éventuel de l'introduction du CV anonyme sur les comportements et les attitudes *au sein* de l'entreprise.

Certains comportements discriminatoires semblent « élastiques » et peuvent disparaître sous l'influence des politiques publiques.

Les tests en situation de la discrimination ont fait ressortir, sinon des pratiques racistes, au moins une méfiance généralisée de la part de certains employeurs vis-à-vis des jeunes d'origine africaine. Cependant, un certain nombre d'indications portent à croire qu'une partie de ces comportements sont « élastiques » et peuvent changer grâce à des interventions publiques appropriées. Parmi les facteurs susceptibles d'améliorer les chances d'emploi des jeunes issus de l'immigration figurent l'impact de la naturalisation, le fait de porter un prénom français et l'implication d'intermédiaires. Le marché du travail français n'est pas un marché facile pour les jeunes, et les résultats empiriques montrent que les jeunes d'origine africaine doivent faire au moins trois fois plus de démarches pour obtenir un entretien, sans parler de trouver un emploi, comparés aux jeunes dont les parents sont nés en France. C'est un résultat révélateur qui mériterait d'être plus largement connu, car les résultats empiriques montrent que les employeurs du privé embauchent les jeunes issus de l'immigration en proportion presque aussi

importante que les autres jeunes, en dépit d'un niveau de qualification plus faible en moyenne, ce qui suggère que les jeunes issus de l'immigration font davantage d'efforts pour trouver un emploi.

Pour les personnes ayant un faible niveau de qualification, leur donner l'occasion de démontrer ce dont ils sont capables est une excellente initiative qui mériterait d'être étendue.

À la différence des immigrés, les problèmes de leurs enfants ne concernent pas des qualifications peu connues des employeurs, mais plutôt l'absence de qualification ou une méfiance de la part des employeurs concernant les personnes de certaines origines, attribuable à une mauvaise réputation. Pour répondre au problème de l'absence de qualification parmi les enfants d'immigrés (ou de l'ensemble des jeunes en général), les « plates-formes de vocation » apparaissent comme une excellente initiative. Il serait important toutefois de savoir pourquoi seulement un tiers des participants ont été directement embauchés, et de connaître les résultats de ceux qui ont été orientés vers des contrats de professionnalisation. Il faudrait encourager cette initiative, qui mériterait un suivi plus précis, car elle concerne un segment de la population pour laquelle il pourrait être difficile d'opérer un retour en arrière.

Pour les enfants d'immigrés aussi, les emplois aidés peuvent être un moyen de remédier à la réticence des employeurs à embaucher des personnes dont la productivité est incertaine.

Comme pour les immigrés, les emplois aidés peuvent être un moyen efficace pour insérer leurs enfants sur le marché du travail lorsqu'on est confronté à des employeurs qui cherchent à minimiser les risques. L'objectif n'est pas nécessairement une création nette d'emplois, mais plutôt le souci de compenser les effets de comportements de recrutement sélectif de la part de certains employeurs.

Tous les efforts ont été mis en œuvre pour remédier aux difficultés d'insertion sur le marché du travail des enfants d'immigrés.

De façon générale, les initiatives gouvernementales récentes concernant l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail donnent l'impression qu'on a joué sur tous les tableaux pour s'attaquer à un problème perçu comme crucial pour l'avenir de la France, surtout en raison des cohortes importantes de jeunes issus de l'immigration qui se présentent sur le marché du travail. La situation actuelle est perçue comme une situation de crise comme en témoigne la réponse des politiques aux troubles sociaux du moment.

Un certain nombre de thèmes principaux doivent être abordés plus directement.

S'il ne fait aucun doute que l'action menée sur un front très large permet de s'assurer que rien n'est oublié, certains points importants mériteraient une attention particulière et des efforts concertés. Cette étude en a identifié trois :

- les résultats déjà médiocres à l'entrée au primaire, malgré le caractère quasi-universel du système d'éducation dès l'école maternelle ;
- la sous-représentation importante des enfants d'immigrés dans le secteur public ;
- l'usage largement répandu dans le secteur privé de procédures de recrutement sélectif.

Des progrès dans chacun de ces domaines contribueraient à améliorer la situation des personnes issues de l'immigration.

La question de l'intégration doit faire l'objet d'une approche coordonnée.

L'intégration des immigrés et les mauvaises performances de leurs enfants relèvent de toutes les instances gouvernementales, soulevant des questions telles que le fonctionnement du marché du travail, la politique d'éducation, celle du logement, la concentration de la population immigrée et l'efficacité de la politique de la ville. C'est un vaste défi à la croisée des différents domaines politiques, tant au niveau gouvernemental que régional ou local, et qui concerne les interactions avec les partenaires sociaux et un large éventail d'ONG impliquées auprès des immigrés et de leurs enfants. La création en 2007 d'un ministère centralisant les responsabilités relatives à l'immigration et à l'intégration en un même lieu devrait en principe aller dans ce sens.

Le risque de désinvestissement des enfants d'immigrés dans l'éducation peut être contrecarré par des politiques appropriées en faveur de l'intégration.

La société française paie déjà le prix élevé de ses erreurs en termes de désinvestissement et de désaffection de certains enfants d'immigrés en réaction à la fois aux mauvais résultats passés et présents, mais ce n'est pas une situation irréversible. Les gouvernements doivent jouer un rôle en renvoyant une image plus positive de l'immigration et en favorisant une meilleure intégration. Des politiques appropriées, certaines d'entre elles déjà en vigueur et d'autres nécessitant d'être réenforcées ou plus efficaces, pourraient contribuer significativement à cet objectif.

Bibliographie

Adia (2006), « Le 1er Baromètre sur les discriminations à l'embauche », *www.adia.fr/pdf/BarometreDiscriembauche.pdf.*

Amadieu, J.-F. (2004), « Enquête 'testing' sur CV », Adia, Observatoire des discriminations (Paris I), disponible en ligne sous : *http://cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/pr%E9sentation%20du%20testing%20mai%202004.pdf*.

Amadieu, J.-F. (2005), « Discriminations à l'embauche – De l'envoi du CV à l'entretien », Observatoire des discriminations (Paris I), disponible en ligne sous : *http://cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/Discriminationsenvoientretien.pdf.*

ANAEM (2006), « Juillet 2003 – Novembre 2006 : 200 000 contrats d'accueil et d'intégration signés », Direction des statistiques, des études et de la documentation, 30 novembre.

Bachelet, M. (2007), « Les zones franches urbaines en 2005 », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 26.1, DARES, Paris, juin.

Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2004), « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, INSEE, Paris.

Bernard, P.-Y. et C. Michaut (2007), « La mission générale d'insertion de l'éducation nationale : des publics hétérogènes, une mission d'insertion ? », disponible en ligne sous *www.crisalis-asso.org/article.php3?id_article=535*.

Bonnevialle, L. (2007), « L'activité des Missions locales et PAIO en 2005 », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 07.1, DARES, Paris, février.

Borrel, C. (2005), « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 », *INSEE Première*, n° 1098, Paris, août.

Borrel, C. et P. Simon (2005), « L'origine des français » in Histoires de familles, histoires familiales, in C. Lefèvre et A. Filhon (dir. pub.), *Les cahiers de l'INED*, n°156, Paris.

Brinbaum, Y. et A. Kieffer (2005). « D'une génération à l'autre, les aspirations éducatives des familles immigrées: ambition et persévérance », *Éducation et Formations*, n° 72, septembre.

Brinbaum, Y. et P. Werquin (2004), « Des parcours semés d'embûches : l'insertion professionnelle des jeunes d'origine maghrébine en France », in L. Achy, J. De Henau *et al.* (dir. pub.), *Marché du travail et genre. Maghreb-Europe*, Editions du DULBEA, Bruxelles.

Caille, J.-P. (2001), « Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire », *Éducation et Formations*, n° 60, juillet-septembre.

Caille, J.-P. (2007), « Perception du système éducatif et projets d'avenir des enfants d'immigrés », *Éducation et Formations*, no 74.

Caille, J.-P. et F. Rosenwald (2006), « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution », *France, Portrait Social 2006,* INSEE, Paris.

Card, D. (2004), « Is the New Immigration Really so Bad ? », *The Economic Journal*, vol. 115, n° 507.

Carlsson, M. et D.O. Rooth (2006), « Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data », IZA Discussion Paper, n° 2281, Bonn.

Cediey, E. et F. Foroni (2007), « Les discriminations à raison de l'origine dans les embauches en France », OIT, Genève.

Chiswick, B. (1978), « The Effect of Americanization on the Earnings of foreign-born Men », *Journal of Political Economy*, vol. 86.

CNML (2004), « Bilan d'activité des missions locales et des PAIO », Conseil national des missions locales, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, Paris.

Coudrin, C. (2006), « Devenir des élèves neuf ans après leur entrée en sixième », Note d'information n° 06-11, Ministère de l'Éducation nationale, Paris.

Cour des Comptes (2004), « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », Rapport, novembre.

Daguet, F. et S. Thave (1996), « La population immigrée : le résultat d'une longue histoire », *INSEE Première*, n°458, juin 1996.

Dewitte, P. (sous la direction de) (1999), *Immigration et intégration, L'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

Dos Santos, M.D. (2005), « Travailleurs magrébins et portugais en France », *Revue économique*, vol. 56, n° 2, mars.

Duguet, E., N. Leandri, Y. l'Horty et P. Petit (2007), « Discriminations à l'embauche – Un testing sur les jeunes des banlieues d'Île-de-France », Rapports et documents, Centre d'analyse stratégique, Paris.

Dupray, A. et S. Moullet (2004), « L'insertion des jeunes d'origine maghrébine en France – Des différences plus marquées dans l'accès à l'emploi qu'en matière salariale », n° 05/2004, CEREQ, Marseille.

Fougère, D. et M. Safi (2006), « L'acquisition de la nationalité française: quels effets sur l'accès à l'emploi des immigrés », *France, portrait social 2005-2006,* INSEE, Paris, pp. 163-184.

Frickey, A., J. Murdoch et J.-L. Primon (2004), « Les jeunes issus de l'immigration – De l'enseignement supérieur au marché du travail », Bref n° 205, CEREQ, Marseille, février.

Frickey, A., J.L. Primon et N. Marchal (2002), « Jeunes issus de l'immigration : les diplômes de l'enseignement supérieur ne garantissent pas un égal accès au marché du travail », *Formation Emploi*, n° 79.

HALDE (2007), « Rapport Annuel 2006 », Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, Paris.

HCI (2006), *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005,* Rapport du Haut Conseil à l'Intégration, La Documentation française, Paris.

INSEE (2005), *Les Immigrés en France*, INSEE-Références, Paris.

Kleinholt, S. (2006), « La scolarisation des élèves nouveaux arrivants non francophones au cours de l'année scolaire 2004-2005 », Note d'information n° 06-08, Ministère de l'Éducation Nationale, Paris.

Kohler, C. et S. Thave (1999), « Un demi-siècle de regroupement familial en France », *Regards sur l'immigration depuis 1945*, sous la direction de S. Thave, INSEE, Paris.

Lainé, F. et M. Okba (2005), « Jeunes de parents immigrés : de l'école au métier », *Travail et Emploi*, n° 103, juillet-septembre.

Lamarche, P. et J. Pujol (2006), « Les contrats d'aide à l'emploi du plan de cohésion sociale : premier bilan », *Premières Synthèses – Premières Informations*, n° 37.3, DARES, Paris, septembre.

Le Moigne, G. et A. Lebon (2002), « L'immigration en France », Que sais-je ?, n° 2341, Paris.

Levinson, A. (2005), « Regularisation programmes in France », Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, disponible en ligne sous : *www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Country%20Case%20France.pdf.*

Mas, S. (2002), « Un jeune sur deux en emploi à la sortie du dispositif TRACE », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 34.1, DARES, Paris, août.

Mas, S. (2003), « TRACE : un parcours accompagné vers l'autonomie », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 44.4, DARES, Paris, octobre.

Mas, S. (2004), « Le réseaux des Missions Locales et Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 46.1, DARES, Paris, novembre.

Mas, S. (2007), « Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) », *Premières Synthèses – Premières Informations*, n° 03.1, DARES, Paris, janvier.

MEN-DEPP (2006), « Les sorties aux faibles niveaux d'études », *L'état de l'École*, Ministère de l'Éducation nationale, Paris.

Meurs, D., A. Pailhé et P. Simon (2005), « Immigrés et enfants d'immigrés sur le marché du travail : une affaire de génération ? », à paraître dans C. Lefèvre (dir. pub.), *Ouvrage collectif sur l'enquête Histoire familiale*, INED, Paris.

Noiriel, G. (1988), « Le creuset français, histoire de l'immigration aux XIXe et XXe siècles », Points Seuil, Paris.

OCDE (2004), « Employment Protection: The Costs and Benefits of Greater Job Security », OECD Policy Brief, OECD, Paris, septembre.

OCDE (2005), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

ONZUS (2006), *Rapport 2005*, Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, Délégation interministérielle à la ville, Paris.

Peres, H. (2004), « L'accès aux fonctions publiques des jeunes d'origine immigrée », *Migration Études*, n° 122, avril.

Piketty, T. (2004), « L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997 », disponible en ligne sous *www.jourdan.ens.fr/piketty/fichiers/public/Piketty2004b.pdf*.

Schnapper, D. (2007), *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Folio, Gallimard, Paris.

Silberman, R. et I. Fournier (2006), « Jeunes issus de l'immigration – Une pénalité à l'embauche qui perdure… », Bref n° 226, CEREQ, Marseille, janvier.

Thave, S. (2000), « L'emploi des immigrés en 1999 », *INSEE Première,* n° 717, INSEE, Paris.

Thélot, H. (2005), « Les demandeurs d'emploi en zones urbaines sensibles », *Premières Synthèses – Premières Informations*, n° 39.2, DARES, Paris, septembre.

Tribalat, M. (avec Patrick Simon et Benoit Riandey) (1996), *De l'immigration à l'assimilation. Enquête sur les populations d'origine étrangère en France*, La Découverte/INED, Paris.

Van de Walle, I. (2003), « Le parrainage comme outil de politique publique d'accès à l'emploi et de lutte contre les discriminations », *Migration Études*, n° 112, février-mars.

Weil, P. (1997), « Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration », Rapport officiel au Premier Ministre, Paris.

Zoyem, J.-P. (2004), « Les nouveaux services – emplois jeunes : bilan fin 2003 », *Premières Synthèses – Premières Informations*, n° 20.1, DARES, Paris, mai.

Glossaire

ACSE	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AMCL	Attestation ministérielle de compétences linguistiques
ANAEM	Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APR	Actions préparatoire au recrutement
ASSFAM	Association service social familial migrants
Bac	Baccalauréat
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CAP/BEP	Certificat d'aptitudes professionnelles / Brevet d'études professionnelles
CES	Contrat emploi-solidarité
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DIFL	Diplôme initial de langue française
FAS	Fonds d'action social
FASILD	Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
GIP	Groupement d'intérêt public
GSE	Groupe solidarité emploi
HALDE	Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

HCI	Haut Conseil à l'intégration
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
CITI	Classification international type de l'éducation
MGI	Mission générale d'insertion
ML	Missions locales
NS-EJ	Nouveaux services – emplois jeunes
ONI	Office national des migrations
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMI	Office des migrations internationales
PACTE	Parcours d'accès aux carrières territoriales
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PISA	Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves
RAR	Réseau ambition réussite
RMI	Revenu minimum d'insertion
SEJE	Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SONACOTRA	Société nationale de construction pour les travailleurs algériens
SSAE	Service social d'aide aux émigrants
TRACE	Trajectoires d'accès à l'emploi
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

Chapitre 4.

L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL AUX PAYS-BAS

Introduction

Aux Pays-Bas, l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail est une question qui mobilise l'attention depuis longtemps. Cela tient en partie au fait que la présence d'une population immigrée non négligeable dans ce pays n'est pas une nouveauté : dès 1972, environ 10 % de la population étaient des immigrés ou des personnes dont au moins un des deux parents était né à l'étranger.

À l'heure actuelle, la population immigrée, qui représente environ 10 % de la population totale, se compose de six groupes principaux[1]. Le plus important par la taille est celui des Turcs, qui représentent plus de 11 % de la population immigrée, suivi par 10 % d'immigrés originaires de l'ancienne colonie néerlandaise du Suriname et 10 % de Marocains. Les personnes originaires des Antilles néerlandaises ou d'Aruba (5 % de la population immigrée) constituent un groupe spécial : citoyens néerlandais de naissance, ces individus n'en sont pas moins considérés comme des immigrés dans les statistiques néerlandaises parce qu'ils proviennent de l'extérieur du territoire métropolitain. Environ 35 % de la population immigrée sont des ressortissants d'autres pays de l'OCDE (Turquie mise à part). Ces derniers sont principalement originaires de l'Allemagne ou de la Belgique voisines, et du Royaume-Uni. Les autres sont principalement des immigrés pour raisons humanitaires provenant de pays comme l'Irak, l'Afghanistan ou l'Iran.

Particularité de la situation aux Pays-Bas : les enfants nés dans le pays d'accueil de parents immigrés représentent une part plus importante de la population totale que dans la plupart des autres pays européens de l'OCDE. Environ 10 % de la population née dans le pays sont des personnes dont au moins un des deux parents est né à l'étranger, ce qui classe les Pays-Bas parmi les rares pays de l'OCDE où cette « deuxième génération », comme il est convenu de l'appeler, est désormais aussi importante, par la taille, que la première[2]. Bien que cette deuxième génération n'ait pas elle-même migré, elle est prise

1. Les termes « immigrés » et « nés à l'étranger » sont utilisés de manière interchangeable dans ce chapitre. À la différence de la plupart des statistiques néerlandaises (encadré 4.1), nous traitons séparément les enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés parce qu'eux-mêmes ne sont pas des immigrés et que les problématiques respectives sont différentes.

2. L'expression « deuxième génération » est utilisée ici pour parler des enfants nés aux Pays-Bas de parents nés à l'étranger. Son emploi est dicté par un souci de concision et de commodité. Dans les statistiques néerlandaises, une personne de la deuxième génération se définit comme une personne dont au moins un des deux parents est né à l'étranger (encadré 4.2).

en compte dans ce chapitre parce que ses performances sur le marché du travail sont nettement différentes de celle de ses homologues dont les parents sont tous deux nés aux Pays-Bas.

En réalité, aux Pays-Bas, les résultats sur le plan professionnel des immigrés et de leurs enfants sont nettement inférieurs à ceux des Néerlandais autochtones. Le phénomène n'est pas récent : depuis plus de 20 ans, le taux d'emploi des immigrés se situe bien en dessous de celui des personnes nées dans le pays. Vu la persistance de ces disparités en matière d'emploi, aux Pays-Bas, la politique d'intégration est au cœur du débat politique depuis les années 80 (les Pays-Bas devançant sur ce point la plupart des autres pays de l'OCDE). Les Pays-Bas ont été des pionniers au regard des nombreuses améliorations de la politique d'intégration apportées par la suite ou envisagées dans d'autres pays de l'OCDE, en Europe en particulier. Longtemps, on a privilégié la discrimination positive. Plus récemment, les pouvoirs publics ont eu tendance à mettre l'accent sur les obligations des immigrés dans le cadre d'une politique d'intégration civique.

Il convient de situer l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail dans le contexte d'une situation économique globale relativement favorable, d'un marché du travail caractérisé par un niveau d'emploi élevé et un faible niveau de chômage, pour les deux sexes, d'un niveau de salaires élevé et de l'un des PIB par habitant les plus élevés de toute la zone OCDE, le tout se conjuguant avec un État protecteur relativement développé et des partenaires sociaux très actifs.

Dans ce chapitre, nous examinerons la situation des Pays-Bas, documents à l'appui, et nous l'analyserons dans une optique internationale. Nous commencerons par un premier aperçu des résultats des immigrés sur le marché du travail, que nous comparerons à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE, et suivons leur évolution au fil du temps (section 1). La section 2 présente la toile de fond de l'intégration aux Pays-Bas : histoire de l'immigration, évolution de la politique d'intégration et de ses principales composantes, et principaux acteurs impliqués dans l'intégration. Dans la section 3, nous mettrons en exergue et analyserons quelques questions importantes pour les Pays-Bas concernant l'intégration des immigrés sur le marché du travail. Pour commencer, nous passerons en revue les principales caractéristiques des immigrés (pays d'origine, durée de séjour et qualifications) et leur impact sur l'intégration de ces personnes sur le marché du travail. Ensuite, nous mettrons en évidence quelques aspects clés de l'économie et du marché du travail néerlandais, et leurs liens avec l'intégration. Il s'agit, entre autres, de la forte incidence du travail à temps partiel chez les femmes, du niveau relativement élevé des salaires et d'un « marché de la réinsertion » dans lequel des organismes du secteur privé rivalisent, par appels d'offres interposés, pour offrir des services en matière d'emploi. Les autres questions traitées seront le travail indépendant chez les immigrés et leur emploi dans le secteur public. Les liens entre l'habitat, la concentration géographique des immigrés et leurs résultats sur le marché du travail seront également examinés dans ce contexte du fait de leur importance aux Pays-Bas, l'un des pays les plus densément peuplés de la zone OCDE. La section 3 analysera aussi la politique d'intégration, en particulier les effets de la naturalisation et du programme d'intégration. Dans la section 4, nous examinerons l'intégration des enfants d'immigrés ainsi que la question des discriminations. Nous terminons le chapitre par une synthèse et des recommandations.

1. Aperçu des résultats des immigrés sur le marché du travail aux Pays-Bas

Lorsqu'on examine les résultats des immigrés sur le marché du travail aux Pays-Bas, on est tout d'abord frappé par les écarts considérables avec ceux des personnes nées dans le pays pour ce qui est des taux d'emploi et d'activité[3]. Seuls le Danemark et la Suède présentent des écarts aussi importants, pour les deux sexes, de même que la Belgique, pour les femmes[4]. Le niveau de chômage des immigrés de sexe masculin est plus de trois fois supérieur à celui des hommes nés aux Pays-Bas. Mais, comme le niveau de chômage y est globalement faible et le taux d'activité masculin relativement élevé par rapport à d'autres pays, le niveau des trois principaux indicateurs du marché du travail n'est pas particulièrement défavorable quand on le compare à ceux relevés dans la plupart des autres pays de l'OCDE figurant au tableau 4.1.

La situation n'est pas aussi favorable dans le cas des femmes immigrées, dont le taux d'activité est inférieur à celui des femmes de tous les autres pays de l'OCDE inclus dans le groupe de comparaison, à l'exception de la Belgique. Ce point mérite d'être souligné étant donné que le taux d'activité global des femmes est relativement élevé aux Pays-Bas. Parmi les immigrées, les Turques ont des taux d'emploi particulièrement bas. Environ deux sur cinq seulement sont présentes sur le marché du travail et, au sein de ce groupe, la fréquence du chômage est plus de trois fois plus élevée que pour les femmes nées dans le pays. Tous indicateurs confondus, les immigrés provenant de pays de l'OCDE (Turquie mise à part) obtiennent de meilleurs résultats que les immigrés originaires des pays non membres. De fait, les résultats des immigrés de Turquie (groupe d'immigrés le plus nombreux) sur le marché du travail se rapprochent plus de ceux des immigrés provenant des pays non membres que de ceux des immigrés originaires des pays de l'OCDE. C'est la raison pour laquelle les statistiques néerlandaises incluent les migrants turcs dans le groupe des « pays non occidentaux » qui englobe *grosso modo* tous les pays non membres de l'OCDE extérieurs à l'Europe (encadré 4.1). Pour toutes ces raisons, dans l'analyse qui suit chaque fois que la taille des échantillons exigera une agrégation, les immigrés de Turquie seront comptabilisés parmi ceux des pays non membres de l'OCDE.

Malgré des résultats actuels relativement défavorables, les taux d'emploi des immigrés se sont nettement améliorés depuis 1992, première année pour laquelle on dispose de données comparables (graphique 4.1a). Mais c'est essentiellement entre 1996 et 2002 que leur situation s'est améliorée. L'évolution a été particulièrement sensible pour les hommes immigrés originaires de pays non membres de l'OCDE ou de Turquie. Ce groupe a vu ses taux d'emploi progresser de plus de 20 points de pourcentage, comblant ainsi pratiquement la moitié de l'écart qui le séparait des hommes nés dans le pays[5]. Cette amélioration est due pour l'essentiel à un fort recul du chômage (graphique 4.1b), bien que les taux d'activité du groupe aient aussi augmenté plus fortement que ceux des hommes nés aux Pays-Bas. Dans le cas des femmes immigrées, la

3. Les salaires des immigrés seront examinés dans la section 3.

4. « Taux d'emploi » est utilisé ici comme synonyme de rapport emploi/population, et non comme le rapport actifs occupés/population active.

5. Les données de l'Office néerlandais de la statistique (*Statline*), qui se basent sur la notion de *allochtonen* montrent une amélioration légèrement plus faible de l'emploi global sur la même période. Cela s'explique essentiellement par le fait que ces chiffres incluent les enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés, dont la part dans la population des 15-64 ans a progressé de manière significative au cours de la période considérée. Toutefois, la plupart de ces nouvelles cohortes appartenant à la population d'âge actif étaient encore scolarisées, ce qui a fait baisser le taux d'emploi de l'ensemble.

hausse des taux d'emploi a été un peu plus modeste, et correspond plus ou moins à celle des femmes nées dans le pays (dont les taux d'emploi ont progressé d'environ 15 points de pourcentage au cours de ces six dernières années). Pour les femmes nées à l'étranger comme pour celles nées aux Pays-Bas, cette amélioration s'explique essentiellement par une augmentation de l'activité.

Tableau 4.1. Indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, moyenne 2005-06

		Taux de participation		Taux d'emploi		*Différence*	Taux de chômage		
	% de la population née à l'étranger	Nés à l'étranger (NE)	Nés dans le pays d'accueil (NA)	Nés à l'étranger (NE)	Nés dans le pays d'accueil (NA)	*(NA-NE) points de %*	Nés à l'étranger (NE)	Nés dans le pays d'accueil (NA)	*Rapport NE/NA*
Hommes									
Belgique	*12.9*	71.9	73.5	60.9	68.9	8.0	15.3	6.3	2.4
Danemark	*6.3*	75.5	84.4	70.0	81.4	11.4	7.3	3.6	2.0
France	*11.6*	76.3	74.6	65.3	68.5	3.2	14.4	8.3	1.7
Allemagne	*15.5*	80.0	80.8	66.0	72.2	6.2	17.5	10.6	1.7
Pays-Bas	*11.5*	**76.7**	**84.7**	**70.2**	**82.5**	**12.3**	**8.4**	**2.6**	**3.3**
Provenant des pays de l'OCDE (sauf Turquie)		***81.7***	***.***	***78.2***	***.***	***4.3***	***4.2***	***.***	***1.6***
Provenant de Turquie		***76.1***	***.***	***70.7***	***.***	***11.8***	***7.1***	***.***	***2.8***
Provenant de pays non OCDE		***74.9***	***84.7***	***67.1***	***.***	***15.4***	***10.4***	***2.6***	***4.1***
Norvège	*7.6*	77.6	81.8	69.4	78.8	9.5	10.7	3.6	2.9
Suède	*13.8*	75.9	82.4	64.9	76.7	11.8	14.6	7.0	2.1
Suisse	*25.4*	87.5	87.7	81.1	85.4	4.3	7.3	2.5	2.9
Royaume-Uni	*11.0*	80.3	81.7	74.4	77.5	3.1	7.4	5.1	1.5
États-Unis	*16.1*	86.2	78.3	82.3	73.5	-8.8	4.6	6.0	0.8
Femmes									
Belgique	*13.9*	49.2	61.2	39.5	56.4	16.9	19.8	7.8	2.5
Danemark	*8.0*	61.4	77.3	55.3	73.7	18.4	10.1	4.7	2.1
France	*12.1*	57.3	64.9	47.7	58.8	11.1	16.8	9.4	1.8
Allemagne	*15.9*	58.2	69.9	48.9	62.9	14.0	16.6	10.0	1.7
Pays-Bas	*12.6*	**57.0**	**71.8**	**52.1**	**69.4**	**17.3**	**8.0**	**3.3**	**2.4**
Provenant des pays de l'OCDE (sauf Turquie)		***69.0***	***.***	***65.7***	***.***	***3.7***	***4.8***	***.***	***1.4***
Provenant de Turquie		***41.1***	***.***	***36.9***	***.***	***32.5***	***10.4***	***.***	***3.2***
Provenant de pays non OCDE		***54.8***	***71.8***	***49.3***	***.***	***20.1***	***9.9***	***.***	***3.0***
Norvège	*8.5*	65.9	75.6	60.6	72.9	12.3	8.1	3.6	2.2
Suède	*15.3*	66.9	78.8	57.8	73.0	15.2	13.7	7.1	1.9
Suisse	*26.3*	70.2	76.0	63.5	73.4	9.9	9.6	3.5	2.8
Royaume-Uni	*11.5*	60.8	69.9	56.2	67.0	10.8	7.5	4.1	1.8
États-Unis	*14.9*	60.3	68.7	57.3	65.3	8.0	5.0	5.0	1.0

Note : Les personnes venant d'Indonésie ne sont pas prises en compte (voir ci-dessous). Les chiffres de l'Allemagne portent sur 2005.
Source : Enquête communautaire sur les forces de travail, sauf États-Unis (*Current Population Survey March supplement*).

Encadré 4.1. Définition du terme « immigrés » dans le contexte néerlandais

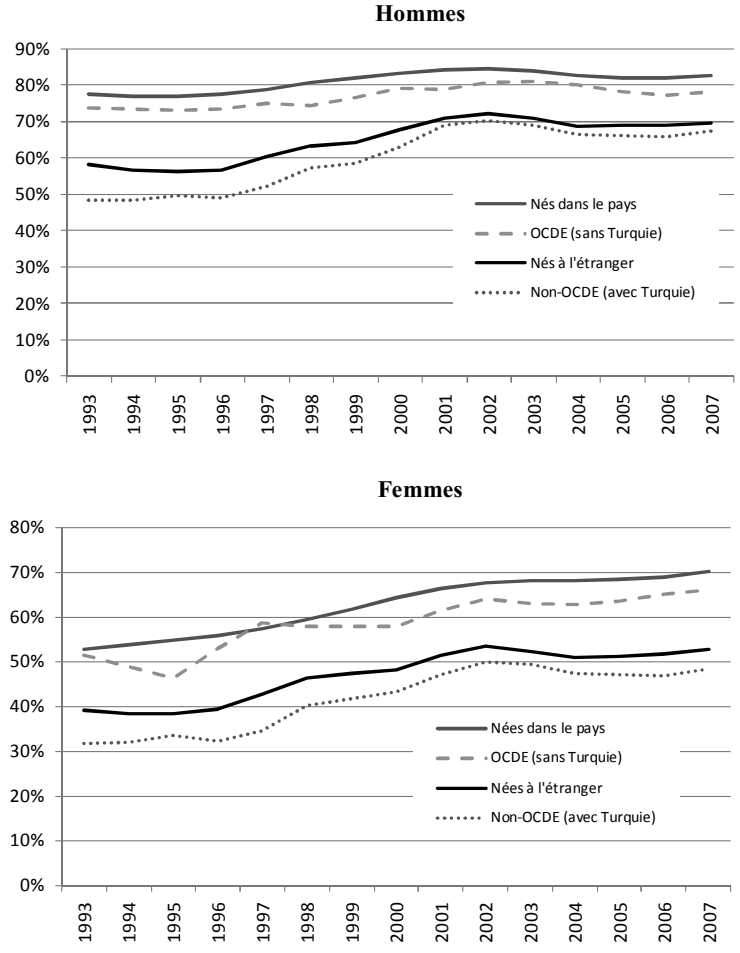
En règle générale, les statistiques et la politique d'intégration des Pays-Bas ne parlent pas des « immigrés » mais utilisent le terme néerlandais *allochtoon* (pluriel : *allochtonen*). Dérivé du grec, ce terme signifie « qui provient d'un endroit différent ». C'est l'antonyme du mot *autochtoon* (en français « autochtone »), qu'on peut traduire par « qui est issu du sol même où il habite ». La notion de *allochtonen* a été introduite par un rapport du WRR (Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale) datant de 1989. À l'époque, elle était destinée à remplacer le concept plus ancien de « minorités ethniques » (*etnische minderheden*) introduit au titre du programme d'action gouvernementale en 1979. Concrètement, les groupes se définissent selon les mêmes principes : à l'instar des minorités ethniques, les *allochtonen* sont des personnes nées à l'étranger ou nées aux Pays-Bas mais dont l'un des parents au moins est né à l'étranger. À vrai dire, les deux termes sont utilisés indistinctement. Précisons que les personnes nées aux Antilles néerlandaises sont également considérées comme des *allochtonen*/minorités ethniques bien qu'elles aient la nationalité néerlandaise.

Au sein du groupe des *allochtonen*, les statistiques établissent deux lignes de distinction ayant chacune leur utilité pour l'élaboration des politiques. La première concerne la distinction entre les *allochtonen* de première génération et les *allochtonen* de deuxième génération, ces derniers étant les enfants nés aux Pays-Bas de parents dont au moins un des deux est né à l'étranger. À noter que cette définition de la « deuxième génération » diffère de celle en usage dans d'autres pays où, en général, le terme ne s'applique qu'aux personnes dont les deux parents sont nés à l'étranger (OCDE, 2007a). La seconde distinction est faite entre les pays d'origine « occidentaux » et « non occidentaux ». Les premiers englobent tous les pays d'Europe sauf la Turquie, l'Amérique du Nord, l'Océanie, l'Indonésie et le Japon. L'Indonésie est incluse dans les « pays occidentaux » car la plupart des immigrés originaires de ce pays sont des descendants d'anciens émigrés néerlandais. Pour les *allochtonen* de la deuxième génération, dont les deux parents sont nés à l'étranger mais dans des pays différents, c'est le pays natal de la mère qui est considéré comme pays d'origine. En général, le groupe cible de la politique d'intégration est celui des minorités ethniques/*allochtonen* non occidentaux des première et deuxième générations. La définition du groupe cible a toutefois varié quelque peu au fil du temps (Muus, 1997).

D'une manière générale, pour la présente étude, nous suivons la terminologie et les comparaisons internationales standard (immigrés originaires de pays OCDE/non OCDE et deuxième génération). Chaque fois que possible, la Turquie, parce qu'elle est le principal pays d'origine des immigrés aux Pays-Bas, est présentée séparément du reste du groupe des pays de l'OCDE. Dans certains cas, cela n'a pas été possible à cause de la taille des échantillons. Le cas échéant, comme les résultats des immigrés turcs sont plus proches de ceux des immigrés originaires de pays non membres de l'OCDE, les Turcs ont été comptabilisés dans ce dernier groupe.

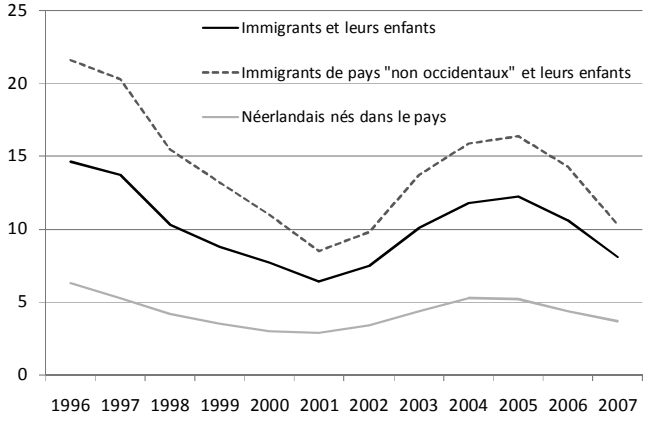
Depuis 2002, les taux d'emploi des immigrés ne se sont guère améliorés. En réalité, les Pays-Bas font partie des rares pays de l'OCDE n'ayant enregistré aucune amélioration de l'emploi des immigrés sur la période 2001-06, que ce soit sur le plan des niveaux d'emplois ou de l'écart par rapport aux personnes nées dans le pays (OCDE, 2008a). Si ce phénomène est en partie lié à la situation peu favorable du marché du travail au cours de cette période (en 2002 et 2003, la croissance était proche de zéro), ce déclin n'a pas été observé dans d'autres pays de l'OCDE ayant aussi connu une faible croissance. Le recul de l'emploi s'est accompagné d'une hausse disproportionnée du chômage des immigrés originaires de pays non membres ou de Turquie entre 2002 et 2004 (graphique 4.1b). Toutefois, depuis 2005, alors qu'on assistait à une baisse globale du chômage, le chômage des immigrés a diminué de façon disproportionnée, et, parallèlement, leur taux d'emploi a augmenté. L'amélioration récente des indicateurs du marché du travail des immigrés à été particulièrement forte pour les immigrés originaires de pays non membres de l'OCDE ainsi que pour les femmes. Les chiffres provisoires du Bureau central des statistiques portant sur les deux premiers trimestres 2008 indiquent que cette amélioration se poursuit.

Graphique 4.1a. Évolution depuis 1992 du rapport emploi-population des personnes nées dans le pays d'accueil et à l'étranger (moyenne sur deux ans), selon le pays d'origine, personnes de 15 à 64 ans



Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

Graphique 4.1b. Évolution du taux de chômage (définition nationale) des Néerlandais aux Pays-Bas, des immigrés et de leurs enfants, et des immigrants « non occidentaux » et de leurs enfants, personnes de 15 à 65 ans



Note : Pour la définition des pays « non occidentaux », voir encadré 4.1.

Source : Bureau central des statistiques (Statline).

2. Mise en contexte de l'intégration

2.1. Évolution de l'immigration aux Pays-Bas et principaux groupes par pays d'origine

Jusqu'aux années 60, les Pays-Bas étaient un pays d'émigration nette. Les premières années de l'après-guerre ont été marquées par l'indépendance de l'*Indonésie*, déclarée de façon unilatérale en 1945 et finalement reconnue par les Pays-Bas en 1949. Cet événement a conduit à la ré-émigration de plusieurs centaines de milliers d'expatriés (dont beaucoup étaient nés en Indonésie) vers les Pays-Bas. De surcroît, un nombre significatif d'individus qui n'étaient pas des Néerlandais de souche ont émigré aux Pays-Bas depuis l'Indonésie, en particulier des habitants des Moluques qui avaient soutenu le pouvoir colonial néerlandais et qui, par la suite, n'étaient pas parvenus à obtenir leur indépendance du tout nouvel État indonésien. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas près de 10 % de la population née à l'étranger sont nés en Indonésie, ce qui classe cette dernière au quatrième rang des pays d'origine, derrière la Turquie, le Suriname et le Maroc. Jusqu'au milieu des années 90, les individus originaires d'Indonésie constituaient le groupe le plus important parmi les personnes nées à l'étranger. L'essentiel de l'immigration en provenance de ce pays n'étant pas un phénomène récent, plus de 80 % des individus nés en Indonésie ont aujourd'hui dépassé la cinquantaine. Comme, à bien des égards, il est impossible de les distinguer des Néerlandais autochtones parce que la majorité sont d'ascendance néerlandaise, et comme la distribution par âge de cette population est asymétrique, les immigrés originaires d'Indonésie et leurs descendants ont été, dans la mesure du possible, exclus de l'analyse qui suit.

Contrairement à ce qu'on craignait au départ, la perte de l'Indonésie n'a pas entraîné de déclin économique aux Pays-Bas qui, à l'instar d'autres pays d'Europe occidentale, ont participé dans les années 50 et 60 à l'essor économique de l'après-guerre. Pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre, les Pays-Bas ont conclu une série de traités de recrutement, d'abord avec les pays d'Europe du Sud : d'abord l'Italie (1960), l'Espagne (1961) et le Portugal (1963) et, par la suite, la Grèce (1966). Toutefois, les flux d'entrées en provenance de ces pays étaient relativement modestes, entre autres parce que les Pays-Bas se trouvaient en concurrence avec d'autres pays d'Europe occidentale, qui avaient sur eux une avance de plusieurs années en matière de recrutement actif de travailleurs dans ces mêmes pays. Les Pays-Bas ont donc signé des traités de recrutement avec la *Turquie* (1964) et le *Maroc* (1969)[6]. Néanmoins, au moment de la crise pétrolière de 1973 qui a mis fin à la période de recrutement massif de main-d'œuvre, on ne dénombrait aux Pays-Bas guère plus de 20 000 immigrés originaires du Maroc et environ 30 000 immigrés venus de Turquie. En réalité, à cette époque, la population immigrée provenait principalement d'autres pays de l'OCDE, en particulier de l'Allemagne ou de la Belgique voisines. La structure socio-démographique de l'immigration en provenance des pays de recrutement était très différente de celle des vagues d'immigration antérieures. Le niveau d'instruction des immigrés originaires de ces pays était, en moyenne, beaucoup plus faible, et il s'agissait presque exclusivement de migrants de travail peu qualifiés venus s'employer dans l'industrie manufacturière.

L'immigration en provenance de Turquie et du Maroc s'est accélérée dans la deuxième moitié des années 70. Entre 1973 et 1980, les effectifs d'immigrés originaires

6. Les Pays-Bas ont également signé un traité de recrutement avec la Yougoslavie (1970), mais il n'en a pas résulté de flux d'immigration importants.

de Turquie ont pratiquement triplé, et ceux des Marocains plus que doublé. Actuellement, on dénombre aux Pays-Bas environ 195 000 immigrés turcs et 168 000 immigrés marocains qui, ensemble, représentent plus de 20 % de la population née à l'étranger (encadré 4.2 et graphique 4.2). La forte progression des effectifs après 1973 semble en partie liée à la politique assez généreuse de regroupement familial et de fondation de famille. Par exemple, dès 1962 (époque à laquelle les migrants de travail étaient encore considérés comme des « travailleurs invités » temporaires), les conjoints étrangers ont été autorisés à rejoindre leur partenaire résidant aux Pays-Bas sous certaines conditions. Au début, il fallait que le conjoint ait une promesse d'embauche et que le couple n'ait pas d'enfant (de Lange, 2007). Ces conditions ont été assouplies par la suite, mais elles expliquent peut-être en partie le taux d'activité relativement élevé des immigrées turques au début des années 80 et la naissance relativement rapide d'une deuxième génération, c'est-à-dire d'enfants nés aux Pays-Bas de parents nés à l'étranger.

Encadré 4.2. Les immigrés originaires du Maroc et de Turquie et leur intégration sur le marché du travail

La composition de la population immigrée par pays d'origine est un facteur important expliquant les différences de résultats des immigrés sur le marché du travail dans la zone OCDE (OCDE, 2007a). Aux Pays-Bas, le groupe d'immigrés le plus nombreux est celui des Turcs, suivis des immigrés du Suriname et du Maroc. Actuellement, ces trois pays d'origine représentent respectivement 11 %, 11 % et 10 % des effectifs d'immigrés. Alors que les Surinamiens constituent un groupe d'immigrés propre aux Pays-Bas, les Turcs et les Marocains représentent aussi une proportion significative des immigrés dans trois autres pays de l'OCDE : la Belgique, la France et l'Allemagne. Grâce à la nouvelle base de données de l'OCDE sur les immigrants et expatriés, il est possible de comparer les résultats sur le marché du travail des immigrés originaires de Turquie ou du Maroc pour ces quatre pays.

Comme on le voit sur le tableau ci-dessous, bien que les résultats sur le marché du travail des immigrés originaires de Turquie ou du Maroc soient très inférieurs à ceux de la population née aux Pays-Bas, ils concordent avec ceux observés dans les autres principaux pays européens de l'OCDE. Mais même si les écarts entre les taux d'emploi des immigrés de sexe masculin et ceux des hommes nés aux Pays-Bas sont plus marqués que dans les principaux autres pays d'accueil, les niveaux d'emploi de ces immigrés n'en demeurent pas moins supérieurs à ceux des immigrés de ces autres pays.

Caractéristiques au regard du marché du travail et de l'éducation des immigrés du Maroc et de Turquie aux Pays-Bas et dans les autres principaux pays européens d'accueil, aux alentours de 2000

	Taux d'emploi (TE)		Ecart avec les autochones (TE autochtones/ TE Marocains et Turcs)		Taux de chômage (TC)		TC Marocains et Turcs /TC autochtones		Pourcentage de la population avec un niveau d'instruction inférieur aux 2e cycle du secondaire		
	Maroc	Turquie	Maroc	Turquie	Maroc	Turquie	Maroc	Turquie	Autochtones	Maroc	Turquie
Total											
Pays-Bas	47.7	51.3	27	23	8.2	7.7	3.1	2.9	40.5	74.5	75.5
Autres principaux pays d'accueil	43.1	41.1	20	22	25.6	29.4	2.6	3.0	38.8	62.0	74.3
Hommes											
Pays-Bas	61.3	64.6	23	20	8.4	7.6	4.3	3.8	35.1	69.7	72.8
Autres principaux pays d'accueil	56.9	57.3	13	12	22.5	39.5	2.7	4.8	34.6	56.7	68.8
Femmes											
Pays-Bas	31.5	36.7	34	28	7.6	8.0	2.2	2.3	45.8	80.2	78.3
Autres principaux pays d'accueil	24.4	22.8	32	33	33.4	24.8	2.9	2.2	42.8	69.8	80.5

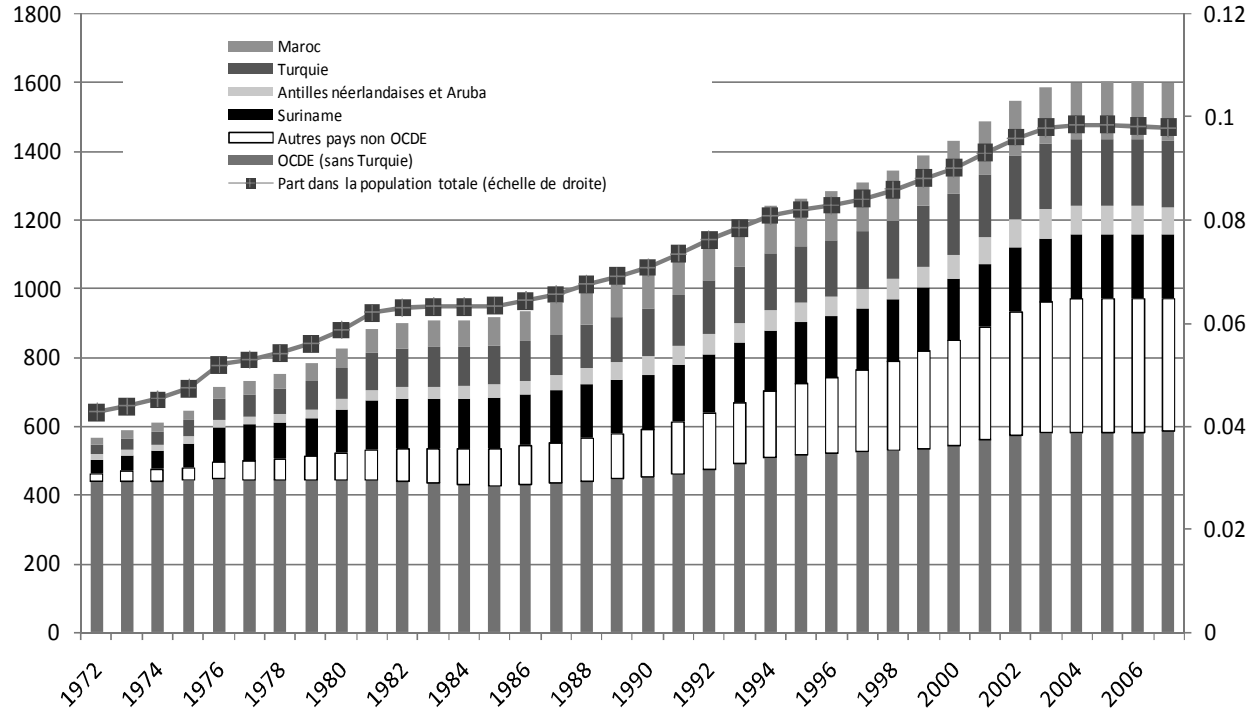
Note : Autres principaux pays d'accueil = Allemagne, Belgique, France.

Source : Base de données de l'OCDE sur les immigrants et les expatriés.

De la même façon, si le niveau de chômage de ces immigrés est plus élevé que celui des personnes nées dans le pays, il faut replacer cet écart dans le contexte d'un niveau de chômage global beaucoup plus faible. Concernant les femmes immigrées des deux pays considérés, la situation est même légèrement plus favorable aux Pays-Bas que dans d'autres pays, encore que les niveaux soient assez bas.

On observe un écart considérable entre les immigrés originaires du Maroc et de Turquie. Ces derniers semblent réussir un peu mieux aux Pays-Bas que dans les autres pays inclus dans le tableau ci-dessus, alors que c'est l'inverse pour les immigrés marocains. Ce phénomène s'explique en partie, semble-t-il, par le fait que les immigrés marocains qui se sont établis aux Pays-Bas possèdent, en moyenne, un niveau d'instruction inférieur à celui de leurs concitoyens ayant émigré vers les autres principaux pays hôtes européens.

Graphique 4.2. Évolution de la population immigrée depuis 1972



Note : Pour la définition de occidental/non occidental, voir encadré 4.1.

Source : Bureau central des statistiques (Statline).

Les graphiques 4.1A et 4.1B, en annexe, donnent un aperçu de la structure par âge de la population selon les antécédents migratoires, et de l'évolution de la deuxième génération par pays d'origine des parents. Comme on peut le voir, au milieu des années 70, les enfants nés aux Pays-Bas de parents étrangers représentaient déjà 5 % environ de la population. Dans un premier temps, toutefois, il s'agissait presque exclusivement d'enfants dont les parents étaient originaires d'autres pays européens de l'OCDE, en particulier de la Belgique ou de l'Allemagne toutes proches. Aujourd'hui encore, environ la moitié des immigrés de la deuxième génération sont originaires d'autres pays de l'OCDE (Turquie non comprise), mais ne représentent qu'un cinquième environ des immigrés de la deuxième génération âgés de 0 à 15 ans.

Dans les années 70, le parlement néerlandais a voté différentes mesures destinées à donner aux anciens migrants de travail un statut stable aux Pays-Bas, même lorsqu'ils

étaient au chômage, contrairement à ce qui se passait dans d'autres pays européens de l'OCDE comme l'Allemagne. En outre, se démarquant là encore des autres pays européens de l'OCDE qui avaient réagi face au choc pétrolier en « gelant » le recrutement des immigrants de travail, les Pays-Bas ont continué de recruter ce type de travailleur à l'étranger dans les cas où les postes ne pouvaient être pourvus par le biais d'un recrutement à l'intérieur des Communautés européennes (de Lange, 2007)[7].

Fin 1975, l'ancienne colonie néerlandaise du *Suriname* est devenue indépendante. Contrairement à ce qui s'était passé pour l'Indonésie, les Pays-Bas ont encouragé le Suriname à déclarer son indépendance, en partie pour endiguer l'immigration en provenance de ce pays, qui avait augmenté régulièrement en dépit du tassement de la conjoncture économique aux Pays-Bas.

Après l'indépendance, l'émigration en provenance du Suriname a continué mais à un rythme plus lent. Elle a de nouveau augmenté en 1979-80 et, encore une fois, au début des années 90 à la suite de troubles politiques. Au total, on dénombre aujourd'hui près de 190 000 immigrés originaires du Suriname aux Pays-Bas, ce qui fait de ce pays le deuxième pays d'origine par ordre d'importance, derrière la Turquie (graphique 4.1B en annexe).

Les personnes venues des *Antilles néerlandaises ou d'Aruba* forment un groupe un peu spécial[8]. Ces territoires d'outre-mer font partie du Royaume des Pays-Bas et, à ce titre, les migrants provenant de ces îles sont citoyens néerlandais de naissance. Ce groupe est inclus dans les statistiques néerlandaises se référant aux individus issus de l'immigration (encadré 4.1) parce qu'ils sont nés hors du territoire métropolitain (le *pays* du nom de Pays-Bas). Étant donné que leurs résultats sur le marché du travail sont perçus, d'une manière générale, comme médiocres, nous avons inclus les individus originaires des Antilles néerlandaises dans le présent examen. Les premiers immigrés provenant de cette région appartenaient pour la plupart aux classes moyennes et jouissaient d'une bonne situation sur le plan social. Beaucoup étaient des étudiants venus suivre des cours dans une université néerlandaise et qui ne sont jamais repartis. La nature de l'immigration en provenance des Antilles néerlandaises a changé vers 1990 : des groupes nombreux de personnes au statut socio-économique moins élevé sont arrivées aux Pays-Bas, fuyant une conjoncture rendue plus difficile par la fermeture des raffineries de pétrole. Alors qu'ils formaient une communauté relativement bien intégrée, les Antillais se sont trouvés confrontés à un chômage de masse, de nombreux ménages vivant de l'aide sociale (pour un tour d'horizon de l'émigration des Antilles vers les Pays-Bas et de ses conséquences, voir, par exemple, Sharpe, 2005).

Au début des années 80, environ un tiers de la totalité de l'immigration de ressortissants étrangers avait pour origine la Turquie, le Maroc et le Suriname. Depuis lors, les flux d'immigration se sont sensiblement diversifiés (les trois pays en question n'ayant représenté que 15 % environ de l'immigration au cours de la dernière décennie). Cette diversification s'explique en grande partie par la *migration à caractère*

7. Fait intéressant, dans les années qui ont suivi le premier choc pétrolier, les associations d'immigrés ont compté parmi les acteurs qui prônaient avec le plus de vigueur l'arrêt du recrutement de nouveaux migrants de travail, demandant instamment au gouvernement de s'attacher d'abord à améliorer l'intégration des immigrés sans emploi (de Lange, 2007).

8. L'île d'Aruba a fait partie des Antilles néerlandaises jusqu'en 1986. Cette année-là, elle est devenue territoire autonome du Royaume des Pays-Bas. Par commodité, dans la suite du chapitre, les personnes originaires d'Aruba ont été comptabilisées avec les Antillais.

humanitaire, qui a fortement progressé tout au début des années 90. Il est vrai que, dès le milieu des années 80, les Pays-Bas sont devenus un important pays d'accueil de demandeurs d'asile, en particulier entre 1994 et 2001. Au cours de cette période, plus de 270 000 personnes sont venues demander asile aux Pays-Bas. Ces requérants provenaient surtout d'Irak, d'Afghanistan, des États successeurs de l'ex-Yougoslavie ou de Somalie. Par rapport à l'ensemble de la zone OCDE, la taille de ces flux d'entrées plaçait les Pays-Bas au quatrième rang, en termes absolus. En termes relatifs, les Pays-Bas se classaient au deuxième rang, derrière la Suisse. Beaucoup de ces individus sont restés sans avoir obtenu l'asile. En 2007, le parlement néerlandais a décidé d'accorder une « amnistie générale » aux demandeurs d'asile ayant déposé un dossier avant 2001, qui avaient été déboutés mais n'avaient pas quitté le pays. Selon des estimations récentes, quelque 27 500 individus seraient dans cette situation.

D'une manière générale, on considère que la procédure d'asile ne devrait pas prendre plus de six mois, mais, dans certains cas, le délai peut être nettement plus long. Habituellement, les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à travailler pendant la période d'instruction de leur dossier. Le travail saisonnier fait exception mais n'en exige pas moins une autorisation spéciale. Depuis 1977, les Pays-Bas accueillent, outre des demandeurs d'asile, un certain quota de réfugiés. Depuis 1987, on en dénombre environ 500 par an[9].

Après avoir atteint un record en 2001, l'immigration, en particulier celle des membres de la famille des migrants en provenance de Turquie ou de pays non membres de l'OCDE (une migration à caractère humanitaire pour l'essentiel), a baissé d'un tiers environ. Comme, parallèlement, la ré-émigration a augmenté, les Pays-Bas comptent parmi les rares pays où, depuis 2002, la part des immigrés dans la population d'âge actif diminue (OCDE, 2008a).

Outre le fait que l'immigration à caractère humanitaire a diminué, le recul de l'immigration s'explique en partie par le caractère plus restrictif de la politique de migration familiale[10].

Après les mesures relativement libérales appliquées dans les années 70 et 80, la politique du regroupement familial est devenue progressivement plus restrictive à partir des années 90.

En 2003, l'âge minimum de l'immigration liée au mariage a été relevé, passant de 18 à 21 ans, et les critères de logement et de revenu ont aussi été durcis. En outre, les migrants venant se marier devaient réussir un examen pour prouver qu'ils connaissaient 500 mots de néerlandais. En 2006, cet examen a été élargi : depuis lors, tous les immigrants âgés de 16 à 65 ans ayant l'intention de se rendre aux Pays-Bas dans le cadre du regroupement familial ou dans le but de fonder une famille doivent se soumettre, avant d'être admis sur le

9. Un récent rapport du ministère néerlandais de la Justice présente un panorama complet de la politique de réinstallation aux Pays-Bas en la comparant à celles d'autres pays de l'OCDE, et fait la synthèse des données dont on dispose sur les résultats au regard du marché du travail de ces populations. Il conclut que, dans tous les pays, les résultats des personnes réinstallées tendent à être nettement inférieurs à ceux des autres groupes d'immigrés, y compris les demandeurs d'asile acceptés comme tels (voir Guiaux *et al*., 2008).

10. Entre 2002 et 2006, les flux d'immigration à des fins de fondation de famille ont pratiquement diminué de moitié. À noter, toutefois, que les données ne sont pas pleinement comparables parce que les sources sont différentes (registre de population jusqu'en 2004, et données sur les permis fournies par le ministère néerlandais de la Justice – Service de l'immigration et de la naturalisation – par la suite).

territoire, à un « examen d'intégration civique ». Cet examen est destiné à faire la preuve que le candidat à l'immigration possède des rudiments de néerlandais et une certaine connaissance de la société et de la culture néerlandaises. S'il a rendu les politiques d'immigration familiale plus restrictives, ces dernières années, le gouvernement néerlandais a, au contraire, encouragé vivement la venue de travailleurs qualifiés et hautement qualifiés, notamment par des mesures d'incitation fiscales (pour un exposé détaillé de l'évolution récente, voir de Boom *et al*., 2007).

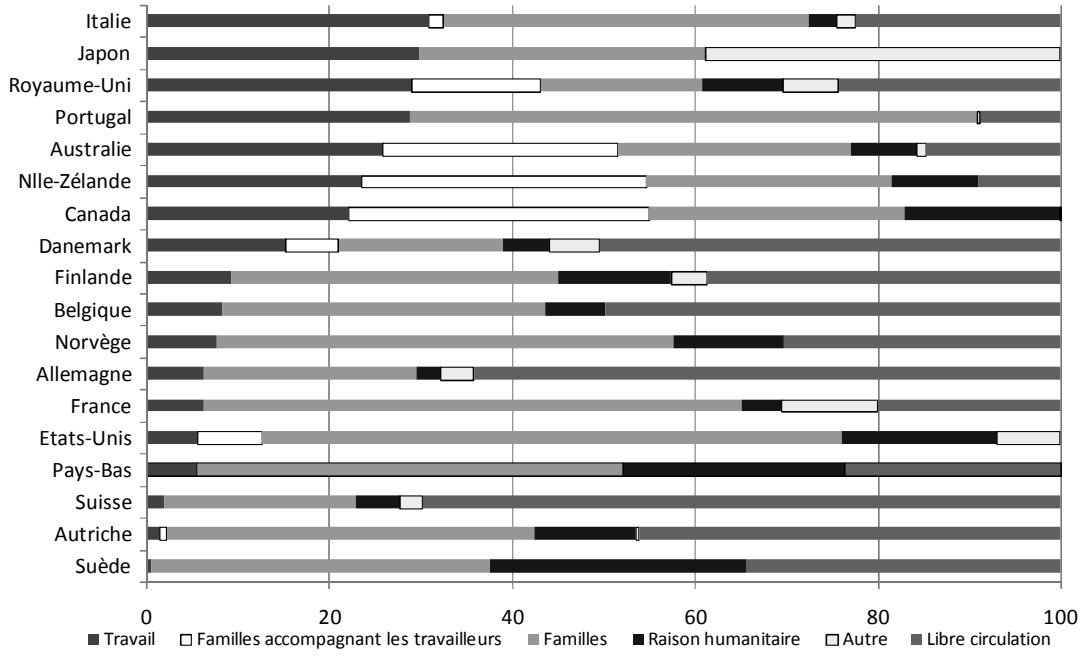
Dans le même temps, avec les élargissements de l'Union européenne de 2004 et 2007, l'immigration en provenance des nouveaux États membres a augmenté, en particulier depuis la Pologne, qui se révèle aujourd'hui le plus important pays d'origine des nouveaux flux d'immigrés. Depuis mai 2007, plus aucune restriction ne s'applique à l'immigration de travail en provenance des pays ayant adhéré à l'UE en 2004. Toutefois, comme l'immigration au départ des nouveaux États membres est assez récente, le pourcentage d'immigrés de cette origine dans les effectifs totaux d'immigrés est encore relativement faible. Apparemment, ces flux récents (principalement axés sur l'emploi) n'ont pas encore d'impact significatif sur les résultats globaux des immigrés sur le marché du travail. Ils n'en ont pas moins contribué à diversifier davantage l'immigration vers les Pays-Bas d'une manière générale, un processus qui s'est accéléré ces 15 dernières années.

En dépit de ces faits nouveaux, les flux d'immigration liés au travail ne représentent encore qu'une part relativement faible de l'immigration aux Pays-Bas (26 % des migrations permanentes en 2006, dont la grande majorité dans le cadre du régime de libre circulation). À titre d'exemple, en 2006 (année la plus récente pour laquelle nous disposons de données), la composante « humanitaire » de l'immigration de type permanent aux Pays-Bas était plus importante que dans tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception de la Suède, et la migration familiale représentait encore 47 % des flux d'entrées de type permanent (pourcentage également supérieur à la moyenne OCDE, voir graphique 4.3). De la même manière, tout au long de la décennie écoulée, des pourcentages élevés ont été observés.

S'agissant de l'intégration des immigrés sur le marché du travail, la composition des flux entre en ligne de compte car, dans tous les pays, les migrants pour raisons humanitaires ou familiales ont généralement sur ce marché des résultats qui sont bien inférieurs à ceux des migrants de travail. Cela se vérifie particulièrement dans les premières années suivant l'arrivée, mais le phénomène tend aussi à se perpétuer. Par exemple, si on compare les résultats sur le marché du travail un an après l'arrivée, par catégorie de migrants, on voit que la situation aux Pays-Bas n'est pas si différente de celle observée en Australie au milieu des années 90 (tableau 4.2)[11].

11. Aux Pays-Bas, il semble toutefois qu'il n'y ait pratiquement pas de convergence à moyen et long terme puisque, au bout d'un an, les résultats de la cohorte arrivée en 2000 ne s'améliorent plus. À noter que ce constat, qui se vérifie au niveau global, s'explique principalement par une baisse des résultats des migrants de travail dans les années suivant leur arrivée, et par une amélioration très relative des résultats des migrants familiaux. La question de la convergence est examinée plus avant dans la section 3.

Graphique 4.3. Composition des migrations permanentes vers les pays de l'OCDE, 2006



Source : OCDE (2008a).

Tableau 4.2. Taux d'emploi aux Pays-Bas et en Australie selon la catégorie de migration, un an et trois ans après l'arrivée, personnes de 15 à 64 ans

	Pays-Bas (arrivée en 2000)		Australie (arrivée en 1995)	
	Un an	Trois ans	Un an	Trois ans
Travail	79	69	56	72
Création d'une famille	54	58	43	57
Regroupement familial	29	31	34	44
Raison humanitaire	13	30	15	37
Total	***42***	***40***	***40***	***55***

Note : Le taux d'emploi des immigrés en Australie un an après leur arrivée est calculé comme la moyenne des taux d'emploi 6 et 18 mois après l'arrivée. Les données pour l'Australie portent uniquement sur les principaux demandeurs. La création d'une famille comprend les perspectives de mariage ; le regroupement familial comprend les époux, les parents et les parents proches.

Source : Longitudinal Survey of Immigrants to Australia (LSIA) ; données longitudinales du Bureau central des statistiques (Statline).

2.2. Évolution de la politique d'intégration

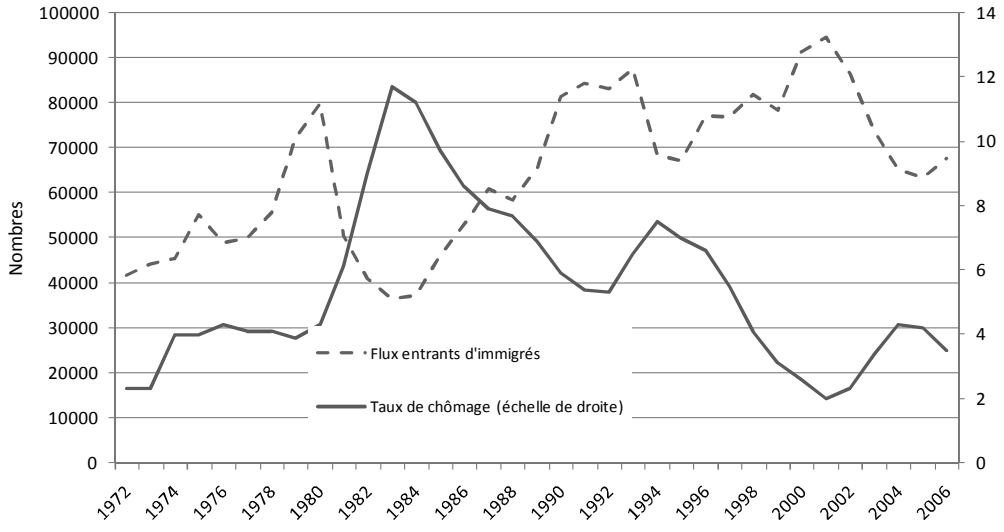
Premiers développements : politiques multiculturelles et récession du début des années 80

Les Pays-Bas sont parmi les premiers pays européens de l'OCDE à avoir élaboré une politique formelle d'intégration. Une série de documents d'orientation, qui a débuté, en 1979, par un rapport sur les minorités ethniques du Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale, a ouvert la voie à ce qu'il était convenu

d'appeler une « politique relative aux minorités ethniques ». Par sa réponse donnée au rapport de 1979, le gouvernement admettait que les immigrés allaient selon toute probabilité rester dans le pays, et qu'il fallait donc prendre des mesures spéciales pour faciliter leur intégration dans la société et sur le marché du travail. Il soulignait également que, en tant que « *société multiculturelle* », les Pays-Bas devaient offrir l'égalité des chances à leurs citoyens et aux immigrés sans distinction, et qu'il convenait de lutter contre les discriminations (Commission Blok, 2004). Le rapport de 1979 est généralement considéré comme le point de départ de la première phase, dite « multiculturelle », de la politique néerlandaise d'intégration (voir, par exemple, Commission Blok, 2004, et van Oers *et al.*, 2006).

Peu après que le gouvernement eut reconnu, via sa réponse au rapport de 1979, qu'une grande partie de l'immigration aux Pays-Bas avait un caractère permanent, le pays a connu une *grave crise économique*[12]. C'est cette crise qui, semble-t-il, a marqué le début d'une période de faible taux d'emploi parmi les immigrés, dont beaucoup étaient arrivés dans la seconde moitié des années 70 (graphique 4.4)[13].

Graphique 4.4. Flux entrants d'immigrés et taux de chômage aux Pays-Bas



Note : Le taux de chômage fait référence à la définition nationale.

Source : Bureau central des statistiques.

12. La découverte de gisements de gaz naturel dans les eaux territoriales néerlandaises en mer du Nord avait entraîné une surévaluation du florin qui, à son tour, avait rendu les produits manufacturés néerlandais moins compétitifs sur le marché international (c'est ce qu'il est convenu d'appeler le « syndrome néerlandais »). Ce phénomène a aggravé la récession du début des années 80.

13. De fait, il est frappant de constater que, parmi les pays européens de l'OCDE ayant participé à ce cycle d'examens, deux autres pays seulement en dehors des Pays-Bas (Belgique et Danemark) ont connu une montée aussi rapide et forte du chômage entre 1979 et 1983. Dans ces deux pays, dès les années 80, on observait déjà, parmi la population masculine, des écarts significatifs entre le rapport emploi-population des immigrés et celui des personnes nées dans le pays, et ces écarts persistent encore aujourd'hui. En Allemagne et en Suède (et, dans une moindre mesure, en France), où le déclin du marché du travail était moins marqué à l'époque, les résultats des immigrés ont continué *grosso modo* de correspondre à ceux des personnes nées dans le pays jusqu'au début des années 90, mais se sont dégradés par la suite, parallèlement à la situation économique.

Entre 1981 et 1983, l'emploi global a diminué d'environ 2 %, et le chômage a presque doublé, atteignant près de 12 %[14]. Environ la moitié de la baisse de l'emploi concernait les métiers peu qualifiés du secteur manufacturier où travaillaient la majorité des immigrés, en particulier les Turcs et les Marocains. De fait, à elle seule, la baisse de l'emploi des étrangers dans l'industrie manufacturière représentait à peu près la moitié de la baisse totale de l'emploi (tous secteurs et citoyens néerlandais et ressortissants étrangers confondus). En l'espace de deux ans seulement, l'emploi des non-citoyens a ainsi baissé de 13 % (Einerhand et Oomen-van der Vegt, 1986)[15].

L'emploi des femmes immigrées a reculé encore plus que celui des immigrés de sexe masculin (plus de 14 %), tandis que l'emploi des femmes nées dans le pays augmentait de près de 4 % sur la même période (1981-83). En 1983, au plus fort de la récession, les taux de chômage des Turques et des Marocaines avoisinaient les 50 % (contre moins de 16 % pour les Néerlandaises). Dans ce contexte, il convient de souligner que, globalement, l'activité des étrangères n'était guère inférieure à celle des Néerlandaises (les taux d'activité étant respectivement de 39 % et de moins de 42 %). Mais il existait de fortes disparités entre les groupes d'immigrées : le taux d'activité des Turques (plus de 36 %) n'était pas loin derrière celui des femmes nées aux Pays-Bas, alors qu'à l'époque celui des Marocaines était beaucoup plus bas (moins de 20 %).

Les immigrés n'ont pas pleinement profité du redressement de la situation économique dans les années suivantes. Les emplois créés l'ont été principalement dans les professions qualifiées, en particulier dans les services nécessitant des qualifications qui sont, depuis lors, un moteur de la croissance de l'emploi des femmes. En outre, de nombreux immigrés se sont retrouvés bénéficiaires de différentes prestations à caractère « passif », en particulier de pensions d'invalidité qui étaient, à l'époque, attribuées avec générosité[16]. Ce phénomène semble avoir eu des effets durables, et il est vrai que, pour les quatre groupes d'immigrés déjà installés (Turcs, Marocains, Surinamiens et Antillais), c'est entre les migrants âgés et les personnes nées dans le pays que les écarts de niveau d'emploi sont les plus marqués (Euwals *et al*., 2007).

Au lendemain de la récession du début des années 80, le gouvernement a mis en place de manière formelle ce qu'il est convenu d'appeler une « politique relative aux minorités ethniques » par le biais d'un Livre blanc sur les minorités publié en 1983. Ce document se concentrait sur trois aspects : l'émancipation et la participation à la vie sociale, y compris à travers des politiques de multiculturalisme ; une réduction du handicap économique et social ; et la prévention ainsi que la lutte contre les discriminations, notamment par des améliorations du statut juridique des immigrés. En 1985, par exemple, tous les étrangers résidant depuis au moins cinq ans dans les communes ont obtenu le droit de vote actif et passif, ce qui les a encouragé à participer à la vie politique locale.

Depuis le début des années 80, l'amélioration du *niveau d'instruction* est un objectif primordial de la politique d'intégration. À titre d'exemple, en 1989, près de la moitié de

14. Ce léger recul de l'emploi global était le résultat d'une baisse assez marquée de l'emploi masculin (près de 5 points de pourcentage) et, en parallèle, d'une progression de 4 % de l'emploi féminin. En revanche, dans le cas des étrangers, le recul de l'emploi concernait les deux sexes.

15. Curieusement, les (autres) nouveaux entrants sur le marché du travail, à savoir les jeunes, se trouvaient dans une situation analogue (OCDE, 2008a).

16. Il a souvent été affirmé que les employeurs se sont servis du régime d'invalidité comme d'un instrument de licenciement de leurs salariés, mais rien ne prouve que ce soit vrai. De fait, les entrées dans ce régime semblent plutôt évoluer de manière anticyclique (Salverda, 2007a).

l'ensemble des participants aux programmes d'éducation des adultes étaient issus de l'immigration (Muus, 1991). Un certain nombre de mesures ambitieuses ont aussi été adoptées au cours des années 80 pour promouvoir l'éducation des enfants d'immigrés[17].

En 1989, le Conseil scientifique pour la politique gouvernementale a publié un autre rapport majeur sur l'intégration des immigrés, qui a depuis lors beaucoup influé sur les politiques néerlandaises d'intégration. Le Conseil préconisait de rompre avec les politiques multiculturelles en vigueur s'agissant des immigrés et de leurs enfants, insistant sur le fait que le principal problème venait de la situation socio-économique défavorisée des immigrés, et plaidant pour une politique d'intégration axée sur les problèmes propres à cette population (maîtrise de la langue, niveau d'instruction et discrimination, par exemple) et non sur le statut d'immigré en soi. Le Conseil recommandait également de remplacer « minorités ethniques » par l'expression *allochtonen*, considérée plus neutre dans le contexte néerlandais (encadré 4.1). La nouvelle politique d'intégration proposée avait pour principal objectif d'améliorer la situation des immigrés et de leurs enfants au regard de l'éducation et du marché du travail. Cela impliquait de rompre avec les politiques multiculturelles antérieures qui visaient à préserver l'identité particulière des différents groupes. On avançait, par exemple, que l'enseignement de la langue maternelle freinerait l'apprentissage du néerlandais et, partant, l'intégration des enfants immigrés sur le marché du travail.

De surcroît, le Conseil prônait une approche plus contraignante de la question de l'intégration des immigrés. Ceux-ci devaient avoir non seulement des droits sur le plan social, mais aussi l'obligation de s'intégrer. Une conséquence de cette nouvelle stratégie a été la mise en place, à la fin des années 90, de cours de langue et « d'intégration civique » obligatoires à l'intention des immigrés de fraîche date. En même temps, le Conseil préconisait une palette de mesures ciblées, dont la création de « stages d'essai » et de dispositifs de discrimination positive pour inciter les employeurs à diversifier leur personnel, ainsi que de nouvelles améliorations du statut juridique des immigrés. Les autorités néerlandaises ont mis en œuvre la plupart des recommandations clés dans les années 90.

La politique de naturalisation et la question de la double nationalité

Les mesures destinées à améliorer la situation juridique des immigrés comprenaient la facilitation de l'accession à la *citoyenneté* – un élément important de la politique d'intégration des Pays-Bas entre le milieu des années 80 et la fin des années 90. À bien des égards, l'élaboration de la politique de naturalisation illustre l'évolution de l'optique adoptée par la politique néerlandaise d'intégration au cours des 15 à 20 dernières années. En 1985, les critères de la naturalisation ont été codifiés : cette démarche a consisté à simplifier et à clarifier la procédure précédente et, d'une manière générale, à permettre l'accession à la citoyenneté à la plupart des étrangers qui résidaient aux Pays-Bas depuis plus de cinq ans et possédaient une connaissance de base du néerlandais. Le gouvernement a souligné l'importance de la naturalisation, dans laquelle il voyait la pierre angulaire de la politique à l'égard des immigrés, tout en précisant qu'une médiocre connaissance du néerlandais ne devait pas constituer un obstacle à la naturalisation pour les personnes très peu instruites, les personnes âgées et les femmes (van Oers, 2007). Pourtant, en dépit de l'influence de la politique multiculturelle, on continuait

17. Depuis le milieu des années 80, par exemple, les écoles bénéficient d'une dotation supplémentaire si elles accueillent des élèves immigrés. Du fait de leur importance dans le contexte néerlandais, ces mesures seront examinées plus en détail dans l'analyse de l'éducation des enfants d'immigrés dans la section 3.

généralement d'exiger des migrants qu'ils renoncent à leur nationalité d'origine, même si les exceptions à cette règle étaient nombreuses (van Oers *et al.*, 2006).

En 1992, pour promouvoir l'intégration par l'égalité des droits, il est devenu officiellement possible de se faire naturaliser sans perdre sa nationalité d'origine. Cette décision a entraîné un accroissement significatif des naturalisations, en particulier chez les immigrés originaires de Turquie. Au vu des taux de naturalisation élevés, l'idée a progressivement fait son chemin chez les décideurs néerlandais que l'accession à la citoyenneté était devenu trop facile, considérant en particulier le fait que les candidats à la naturalisation étaient autorisés à se faire naturaliser tout en conservant leur nationalité d'origine et sans être soumis à d'autres obligations. En 1997, l'accès à la double nationalité est devenu plus restrictif, mais les règles générales régissant la citoyenneté sont restées généreuses. Même sur le plan de la double nationalité, les choses n'ont guère changé dans la pratique : en 2003, plus de 60 % des étrangers qui se sont fait naturaliser ont conservé leur nationalité d'origine (van Oers *et al.*, 2006). Les taux de naturalisation, mesurés en pourcentage de la population étrangère qui s'est fait naturaliser au cours d'une année donnée, sont restés bien supérieurs à ceux observés dans d'autres pays européens de l'OCDE, bien que le nombre de naturalisations de Marocains et de Turcs ait baissé de façon substantielle.

En 2003, l'accession à la nationalité néerlandaise a été rendue plus difficile par l'imposition d'un « test de naturalisation » que les candidats devaient réussir pour prouver, par leur maîtrise de la langue et leur connaissance des institutions et de la culture néerlandaise, leur intégration dans la société de leur pays d'accueil. Il en a résulté une baisse spectaculaire des naturalisations, qui sont passées de plus de 45 000 en 2002 à 26 000 environ en 2004. Désormais, l'accession à la citoyenneté n'était plus considérée comme un instrument de promotion de l'intégration, mais bien comme un moyen d'attester le succès du parcours d'intégration[18].

Politique d'intégration civique

Aujourd'hui, les pouvoirs publics néerlandais considèrent l'intégration civique comme « la priorité numéro un de la politique d'intégration » (VROM, 2007). Le programme obligatoire d'apprentissage du néerlandais et « d'intégration civique » est la plus importante conséquence, sur le plan pratique, de l'approche plus « coercitive » de l'intégration des immigrés proposée par le Conseil scientifique pour la politique gouvernementale en 1989. Des cours de langue obligatoires pour les nouveaux arrivants ont été proposés dans la mesure où la connaissance insuffisante du néerlandais était considérée comme la principale cause des piètres résultats des immigrés sur le marché du travail. Exposée dans der Zwan et Entzinger (1994), la proposition a été baptisée « intégration civique » (en néerlandais *inburgering*, terme signifiant à la fois « s'installer » et « devenir citoyen »). En 1996 a démarré un programme obligatoire d'apprentissage du néerlandais et d'intégration civique pour les réfugiés. Deux ans plus tard, en 1998, l'obligation a été élargie à tout immigrant venant d'arriver aux Pays-Bas, y compris les migrants au titre du regroupement familial et les réfugiés. Seuls les immigrés originaires d'autres pays de l'UE ou de pays à haut revenu de l'OCDE, ainsi que les personnes parlant déjà correctement le néerlandais, étaient dispensés de l'obligation de suivre un stage d'intégration civique. Un stage de ce type comprenait normalement 500 heures de cours de langue, complétées par 100 heures de familiarisation avec la société néerlandaise. Les stages d'intégration civique étaient gratuits. Si des nouveaux arrivants vivant de prestations sociales négligeaient de s'y inscrire ou

18. Depuis 2007, l'examen de naturalisation est remplacé progressivement par l'obligation de réussir l'examen d'intégration nécessaire pour obtenir un titre de séjour permanent.

abandonnaient en cours de route, ils s'exposaient à une diminution du montant des prestations. Les nouveaux arrivants ne percevant aucune prestation sociale étaient également obligés de suivre un stage, mais pratiquement aucune sanction n'était prévue s'ils négligeaient de le faire.

Le principal objectif des stages d'intégration civique était d'assurer que les nouveaux arrivants soient au moins capables de faire leur chemin dans la société néerlandaise (« autonomie sociale ») et, de préférence, capables également de travailler ou de poursuivre leurs études (« autonomie professionnelle »). Toutefois, seulement une faible proportion (moins de 15 % en 2003) de l'ensemble des participants ayant suivi le stage jusqu'au bout parvenait à atteindre ce niveau d'autonomie professionnelle. Ce faible taux de réussite tenait apparemment à l'absence de sanction en cas d'échec, même si d'autres raisons entraient probablement en jeu. De fait, des observations ponctuelles laissent penser que les stages n'étaient pas suffisamment adaptés aux aptitudes des immigrants et, même si les immigrants s'investissaient personnellement, le rendement de leurs efforts semblait assez maigre (voir ci-dessous et OCDE, 2007a). Quelle qu'ait été la raison des piètres résultats observés, le gouvernement néerlandais a commencé à envisager des formes plus contraignantes d'intégration civique.

En janvier 2007, une nouvelle Loi sur l'intégration civique a été promulguée (pour un aperçu, voir de Boom *et al*., 2007). Cette loi implique plusieurs réformes majeures du système d'intégration civique. La plus importante est le remplacement de l'obligation de *participer* à un stage par l'obligation de *réussir* un « examen d'intégration civique » mesurant la connaissance de la langue et de la société néerlandaises. Pour obtenir un titre de séjour permanent ou la nationalité néerlandaise, il faut obligatoirement réussir cet examen. Deuxièmement, les nouveaux arrivants sont maintenant libres de choisir le stage d'intégration civique qu'ils veulent, pourvu qu'à la fin ils comprennent et parlent suffisamment bien le néerlandais. Troisièmement, la fourniture de stages d'intégration civique a été privatisée. Quatrièmement, alors qu'auparavant les stages étaient gratuits, les immigrés sont désormais tenus de financer leur stage. Le coût (qui peut aller jusqu'à 6 000 EUR, selon les estimations) est en partie remboursé quand l'immigrant a réussi son examen d'intégration civique. Toutefois, les immigrés vivant des prestations sociales et d'autres groupes comme les femmes issues de milieux défavorisées sont exemptés de ces frais. Enfin, l'obligation d'intégration civique ne concerne plus seulement les immigrés de fraîche date (« nouveaux arrivants ») mais aussi les « anciens arrivants »[19]. Dans la législation néerlandaise, les « anciens arrivants » se définissent comme les immigrés arrivés aux Pays-Bas avant la Loi sur l'intégration civique de 1998 et qui ne maîtrisent pas suffisamment le néerlandais. Le critère officiel déterminant l'obligation de suivre un stage est le suivant : la personne (immigrée ou non) a-t-elle suivi ou non au moins huit années d'éducation formelle aux Pays-Bas ? Une amende administrative est prévue pour les immigrés qui n'ont toujours pas réussi l'examen passé un certain délai (trois ans et demi pour les immigrés ayant passé un examen d'intégration civique à l'étranger (voir ci-dessus), et cinq ans pour tous les autres.

Politique d'intégration sur le marché du travail

Jusqu'à une date récente, les mesures du type *discrimination positive* jouaient un rôle important dans la politique d'intégration sur le marché du travail. En novembre 1990, les employeurs et les syndicats ont signé un accord ayant pour thème « plus de travail pour

19. À noter que l'insistance croissante sur les obligations ne concerne pas spécifiquement les immigrés. Aux Pays-Bas, depuis les années 90, la tendance générale de la politique sociale et du marché du travail est d'insister sur le fait que les droits (accès aux prestations, etc.) sont également assortis d'obligations.

les minorités », dont l'ambition était de ramener le niveau de chômage des immigrés et de leurs enfants à la moyenne nationale dans les cinq ans, par la création de 60 000 emplois pour ce groupe. Le gouvernement a pris part à ces efforts en se fixant des objectifs en matière d'accroissement de l'emploi des immigrés dans la fonction publique, et le service public de l'emploi a fait appel à des consultants spéciaux pour mieux répondre aux besoins des personnes issues de l'immigration.

Les politiques ciblées destinées aux immigrés et à leurs enfants ont été de nouveau renforcées par la Loi de 1994 sur les politiques de recrutement préférentiel des allochtones (Wbeaa), obligeant les employeurs à enregistrer le nombre de leurs salariés issus de l'immigration et à formuler des plans d'action visant à augmenter le recrutement dans ce groupe de population et à stabiliser leur emploi. Mais il a été considéré, d'une manière générale, que cette loi alourdissait trop la charge administrative pesant sur les employeurs pour de maigres résultats (Guiraudon *et al.*, 2005).

En 1998, cette loi a été remplacée par la *Wet Samen* (Loi pour la promotion de l'activité des minorités ethniques) obligeant les entreprises de plus de 35 salariés à assurer un suivi et établir un rapport annuel sur les antécédents migratoires de leur personnel (encadré 4.3). Divers instruments ont été créés pour aider les employeurs dans la mise en œuvre d'une politique de *gestion de la diversité*, dont une équipe de consultants spécialisés au sein du service public local de l'emploi (le CWI).

Bien que la loi ait été en principe conçue pour permettre un suivi global des mesures visant à améliorer les résultats des immigrés sur le marché du travail et pour en évaluer les effets, aucune évaluation approfondie n'a été effectuée. Aucun rôle ne lui a été reconnu dans la progression relativement forte de l'emploi des immigrés au cours de la même période (graphique 4.1, ci-dessus). En même temps, les employeurs se sont plaints de coût administratif engendré par la mise en application de la loi et se sont interrogés sur son efficacité. Ils n'en ont pas moins admis que, grâce à cette loi, ils étaient devenus plus sensibles aux problèmes spécifiques des immigrés et de leurs enfants (SZW, 2003).

Parallèlement à la *Wet Samen*, un certain nombre de mesures complémentaires ont été prises. En avril 2000, le gouvernement a signé une entente avec le service public de l'emploi et l'organisation des dirigeants de PME (MKB) afin d'obtenir, par la médiation, le recrutement de 20 000 personnes issues de l'immigration de plus dans des petites ou moyennes entreprises. Un accord similaire a été conclu avec un certain nombre de grandes entreprises qui se sont engagées à améliorer la gestion interculturelle.

À la fois fortement orientée et directe, cette ligne d'action a changé du tout au tout en 2004 quand le gouvernement a décidé de renoncer aux politiques visant des groupes spécifiques, les jugeant stigmatisantes et inefficaces. Les obstacles à l'emploi sont désormais traités par le biais des politiques générales qui, pourtant, se caractérisent souvent par un ciblage indirect mais puissant, les immigrés et leurs enfants représentant une part importante des groupes visés (personnes peu instruites, ayant abandonné précocement leurs études, connaissant mal la langue, etc.). La politique générale a été axée sur les mesures d'activation et sur la décentralisation de l'élaboration des politiques de l'emploi, laissant de la place pour des trajectoires d'intégration personnalisées. Cette politique générale a été complétée par un train de mesures de moindre ampleur mises en place à l'échelle nationale pour des groupes particuliers, en particulier les femmes immigrées, et les réfugiés et autres immigrés hautement qualifiés.

Encadré 4.3. La *Wet Samen*

La Loi pour la promotion de l'activité des minorités ethniques (l'acronyme *Samen* est l'équivalent du terme français « ensemble ») succède, en 1998, à une loi de 1994 sur les politiques de recrutement préférentiel des allochtones (Wbeaa). Ces deux lois visaient à assurer une représentation plus équitable des personnes issues de l'immigration dans l'emploi, sans passer par des mesures de discrimination positive ou la fixation de quotas. Dans les deux cas, il s'agit à la base d'obtenir des entreprises qu'elles enregistrent le nombre de salariés issus de l'immigration et qu'elles publient cette information. La *Wet Samen* obligeait les employeurs dont l'entreprise comptait au moins 35 salariés à mettre en place une administration du personnel séparée et à rédiger un rapport annuel. Ce rapport devait faire état du nombre de travailleurs immigrés employés par l'entreprise (en se fondant sur la définition néerlandaise formelle du terme *allochtonen*), du niveau des postes auxquels ils étaient employés ainsi que des mesures prises pour réaliser une représentation équitable de ces actifs. La loi visait une représentation proportionnelle sur la base de la taille et de la composition de la population régionale.

Ces deux lois n'avaient pas bonne presse chez les employeurs, qui se plaignaient de la lourdeur de la charge administrative que représentait le fait de s'y conformer. Aucune sanction n'était prévue en cas de non-réponse, mais un nombre croissant d'entreprises se sont néanmoins acquittées de cette obligation. Dès la première évaluation de la *Wet Samen*, en 1998, on a constaté que plus de la moitié des entreprises néerlandaises de plus de 35 salariés avaient communiqué les informations sur le pourcentage d'allochtones dans leur personnel. Plus rarement, ces entreprises ont formulé des objectifs quantitatifs ou publié des plans d'action pour stimuler l'accès des allochtones à de plus hautes fonctions (Zandvliet *et al*., 2003). Dans les années 1999-2001, le nombre d'entreprises communiquant le pourcentage d'immigrés parmi leur effectifs a encore progressé et a dépassé les 70 % (SCP, 2003).

En 2003, la *Wet Samen* a fait l'objet d'un nouvel audit qui a révélé une amélioration significative de la situation des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail au cours des années précédentes (probabilité plus forte d'être pourvus d'un emploi, et que cet emploi soit à temps plein). Le rapport d'évaluation faisait toutefois valoir que cette amélioration n'était pas due à la *Wet Samen* mais à la conjoncture économique favorable que connaissaient les Pays-Bas à l'époque. L'audit se fondait pour l'essentiel sur les avis exprimés par les principaux acteurs concernés, et incluait une enquête auprès des employeurs. La *Wet Samen* a, selon eux, beaucoup contribué à la prise de conscience que les minorités ne sont pas bien placées sur le marché du travail, mais ne constitue à leurs yeux qu'une simple « obligation d'enregistrement ». En dépit de l'amélioration notable de l'emploi des immigrés sur la période considérée, les employeurs refusent d'admettre que la législation ait réellement contribué à une augmentation des embauches de cette population ou à l'amélioration de ses perspectives de carrière au sein de l'entreprise. Une partie des syndicats partage ce point de vue (Essafi *et al*., 2003).

Lors de sa conception, en 1998, la *Wet Samen* devait être une mesure temporaire, en place pour trois ans. En 2001, le gouvernement néerlandais l'a prorogée jusqu'au 1er janvier 2004. Mais il a décidé de ne pas la reconduire au- delà de cette date, en partie à cause de l'opposition durable qu'elle avait suscitée mais aussi parce que le Cabinet s'était fixé comme objectif de déréguler le marché du travail et d'alléger la charge administrative des employeurs.

Néanmoins, dans le prolongement de la *Wet Samen*, le Cabinet a décidé d'inciter les employeurs à formuler des « politiques de la diversité » à titre volontaire. Importante à cet égard est la création d'un Réseau national de gestion de la diversité (Div) en décembre 2004. Ce réseau a principalement vocation à renforcer la sensibilisation des organisations publiques et privées à la gestion de la diversité.

Pour la période 2007-11, le gouvernement a fait de la participation au marché du travail pour le plus grand nombre un objectif primordial, et s'est fixé pour cible de ramener sur le chemin de l'emploi 200 000 personnes de plus, qui s'étaient éloignées du marché du travail (groupe dans lequel les immigrés et leurs enfants sont largement surreprésentés).

2.3. Acteurs clés

Aux Pays-Bas, de nombreux acteurs se partagent les responsabilités en matière de politiques d'immigration et d'intégration. Au niveau de l'administration centrale, les responsabilités liées à l'intégration relèvent pour l'essentiel de quatre ministères.

Le *ministère de la Justice* fixe les règles de l'immigration, du séjour et de la naturalisation, qui sont mises en application par le Service de l'immigration et de la naturalisation (IND), département distinct mais intégré au ministère de la Justice. Entre 2002 et 2007, ce ministère avait également la responsabilité globale de la politique d'intégration.

Depuis 2002, la coordination globale de la politique d'intégration est assurée par le *ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement* (VROM). Le VROM s'emploie à faciliter la vie, les déplacements et l'activité professionnelle à l'intérieur des Pays-Bas dans un contexte de très forte densité de population. Il est coiffé par deux ministres, dont l'un est en charge du logement, des collectivités et de l'intégration. Outre ses attributions liées à l'intégration dans le domaine du logement et de l'aménagement du territoire, le VROM est également chargé de la mise en application des lois sur l'intégration et sur l'examen d'intégration à passer dans le pays d'origine, c'est-à-dire de la politique liée à l'intégration civique. En 2007, quelque 366 millions EUR ont été inscrits au budget pour des activités d'intégration, en grande majorité (331 millions) pour les stages d'intégration. D'autres mesures sont prévues pour soutenir les acteurs non gouvernementaux et lutter contre la délinquance juvénile. Le financement des activités ciblées sur l'intégration sur le marché du travail ne représente qu'une très faible part du budget.

Le *ministère des Affaires sociales et de l'Emploi* (SZW) assume la responsabilité globale des politiques du marché du travail. Toutefois, les principales tâches liées à l'intégration sur ce marché ont été déléguées à deux agences, le *Center for werk en inkomen* (CWI – Service public de l'emploi) et la *Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen* (UWV – Organisme des assurances sociales). Le CWI fournit aux employeurs et aux demandeurs d'emploi des services de placement d'une manière générale ainsi que des informations sur le marché du travail. Il délivre aussi les permis de travail et donne des informations sur les questions de droit du travail. Guichet unique pour l'accès au travail et aux prestations, le CWI accompagne les personnes en quête d'emploi et suit leur parcours pour vérifier si elles ont ou non (toujours) droit à des prestations. Le CWI est aussi le premier interlocuteur des personnes en quête de renseignements sur la reconnaissance de leurs qualifications acquises à l'étranger. De son côté, l'UWV administre les régimes d'assurance sociale (prestations maladie, invalidité et chômage). Elle est responsable des services de réinsertion professionnelle des personnes bénéficiant de prestations à l'un de ces titres, dont le paiement de subventions salariales pour le retour à l'emploi de personnes vivant des prestations d'invalidité ou de chômage. Les services de réinsertion sont sous-traités à des fournisseurs privés (voir ci-dessous). Outre les services du marché du travail d'une manière générale, la SZW dispose d'un budget (fort modeste) pour financer des mesures directement liées à l'intégration des immigrés. Ainsi, en 2006, le ministère a financé la création d'un Centre de la diversité qui fournit aux entreprises des conseils sur la politique en la matière. Il peut aussi accorder quelques fonds pour financer différents projets d'intégration.

Le *ministère de l'Enseignement, de la Culture et de la Science* est chargé de la politique d'éducation, à l'exception de l'éducation préscolaire qui relève de la responsabilité des communes. Il a mis en œuvre un certain nombre de mesures axées sur l'éducation des enfants d'immigrés, et applique un coefficient de pondération spécial aux

écoles accueillant des élèves dont les parents ont un faible niveau d'instruction. Au total, on estime que, sur le budget total de l'éducation, près de 600 millions EUR vont aux mesures spéciales directement liées à l'intégration des immigrés et de leurs enfants, l'essentiel (plus de 440 millions EUR) étant lié au mécanisme de pondération. Ce niveau de dépenses fait du ministère de l'Enseignement celui qui dispose à lui seul du plus important budget ciblant directement l'intégration. Ce ministère est également en charge de l'éducation des adultes, parmi lesquels les immigrés constituent un groupe cible. En outre, il est chargé de la validation des acquis et de la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger.

Entre autres tâches, les *communes* ont à leur charge les bénéficiaires de l'aide sociale. Elles sont pour l'essentiel totalement libres d'élaborer leurs propres politiques d'insertion sur le marché du travail. À l'instar de l'UWV, elles sous-traitent généralement les mesures du marché du travail à des entreprises privées. Les communes ont également la responsabilité de l'éducation préscolaire. De 1998 à août 2006, elles ont aussi été chargées de la politique de lutte contre le handicap éducatif pour les enfants de tous âges. Enfin, les communes ont pour mission de mettre en œuvre la politique d'intégration civique.

Les *partenaires sociaux* jouent un rôle important sur le marché du travail néerlandais. Outre leur rôle dans la détermination des salaires, ils sont plus généralement associés à la formulation des politiques du marché du travail. Sur le plan formel, cette participation s'effectue par la délégation de représentants auprès des deux principaux organes consultatifs du gouvernement : le Conseil économique et social (SER), qui s'efforce de bâtir un consensus social sur la politique économique et sociale, et le *Center for werk en inkomen* (RWI), organe consultatif pour les questions liées au marché du travail. Dans les années 90, les partenaires sociaux ont été un moteur des politiques de discrimination positive en élaborant des accords sur des chiffres cibles en matière d'emploi des immigrés et de leurs enfants[20].

L'élaboration de la politique d'intégration est aussi influencée par un large éventail d'*organisations non gouvernementales*. En 1997, le Conseil national consultatif sur les minorités (LOM) a été mis sur pied comme organe consultatif auprès du gouvernement[21]. Par l'intermédiaire du LOM, les associations d'immigrés font connaître au Cabinet leur opinion sur les propositions du gouvernement. Le LOM examine aussi d'autres questions d'actualité importantes pour les immigrés. Mais, de tous les acteurs non gouvernementaux dans le domaine de la politique d'intégration aux Pays-Bas, le plus important par la taille est l'Institut pour le développement multiculturel (FORUM). Financé par le VROM et par d'autres institutions publiques ou privées, il fournit des services d'information et de conseil dans une large palette de domaine liés à l'intégration. Il a également mis sur pied un centre de services pour la politique locale d'intégration afin d'aider les collectivités locales et les décideurs à élaborer leurs politiques d'intégration et les mettre en œuvre. Ces dernières années, des institutions de recherche ont aussi contribué de manière substantielle à l'élaboration des politiques d'intégration. Ce sont notamment le Bureau central des statistiques (CBS), le Bureau d'analyse des politiques économiques des Pays-Bas (CPB) et le Bureau de planification sociale et culturelle (SCP). Le secteur privé est également représenté par des centres comme Regioplan (encadré 4.4).

20. À noter que, entre 1990 et 2002, le service public de l'emploi était géré par les partenaires sociaux.

21. Une institution analogue quoique dotée d'un mandat légèrement différent (LAO : organe national de conseil et de consultation) était déjà en place depuis 1985.

Encadré 4.4. Données et travaux de recherche sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail aux Pays-Bas

L'intégration est depuis longtemps un thème de recherche aux Pays-Bas. L'intégration des enfants d'immigrés y a notamment été étudiée de manière beaucoup plus large que dans les autres pays de l'OCDE. Cela tient en partie au fait que les antécédents migratoires font l'objet d'un suivi à l'échelle nationale depuis 1972, grâce au système de registres de population municipaux informatisés.

Dès le début des années 90, il existait déjà un suivi régulier de la politique d'intégration et des indicateurs de l'intégration, dont plusieurs rapports annuels établis par des institutions de recherche pour le compte du gouvernement qui se concentraient sur des aspects spécifiques. Depuis 2005, ces documents sont regroupés en un seul et unique ouvrage publié sous l'égide du ministère chargé de la politique globale d'intégration (actuellement le VROM) et qui constitue le « rapport annuel sur l'intégration ».

Il existe aussi un large éventail d'enquêtes qui incluent des informations sur le pays d'origine du répondant et de ses parents (pour un panorama de ces enquêtes, voir Data Archiving and Networked Services, 2007). Ces enquêtes incluent des sondages à grande échelle auprès d'élèves de différentes classes et une enquête annuelle auprès des jeunes arrivés en fin de scolarité, organisée par le Centre de recherche sur l'éducation et le marché du travail (ROA) qui interroge des personnes un an et demi après qu'elles ont quitté l'école. Des données provenant de cette source sont incluses dans la section sur le passage de l'école à la vie active des enfants d'immigrés (voir ci-dessous).

Une enquête spécifique aux migrants souvent utilisée dans le contexte néerlandais est l'Enquête sur le statut social et l'accès aux prestations sociales des immigrés (SPVA). Riche en informations, elle couvre les quatre principaux groupes d'individus issus de l'immigration (Turcs, Marocains, Surinamiens et Antillais). Organisée pour la première fois en 1988 (mais des enquêtes analogues avaient déjà été effectuées auparavant), cette enquête a été renouvelée en 1991, 1994, 1998 et 2002. En 2006, elle a été remplacée par une Enquête sur l'intégration des minorités (SIM) qui couvre les mêmes groupes mais comporte un certain nombre de modifications pour assurer une meilleure couverture et une meilleure qualité des données (Kappelhof, 2007). En 2003, une enquête SPVA spéciale a été organisée, qui couvrait les principaux groupes de réfugiés.

Les données disponibles à partir des registres et des différentes enquêtes sont intégrées et combinées à travers un système de pondération répétée dans la Base de données statistiques de la société néerlandaise (SSB). Développée progressivement depuis la fin des années 90, cette base de données permet également d'effectuer des analyses longitudinales sur les années qui se sont écoulées depuis lors. Ce développement graduel de la SSB a réellement dynamisé la recherche sur les questions d'intégration aux Pays-Bas ces dernières années. Toutefois, les informations sur l'éducation dont on dispose ne concernent que les élèves arrivés en fin de scolarité, ou bien ne sont obtenues que par des enquêtes, et la SSB ne contient pas de données sur les programmes. On trouve néanmoins des informations sur l'éducation au moyen de l'Enquête sur la population active des Pays-Bas, informations qui peuvent être recoupées avec des données des registres via la SSB, ce qui permet d'effectuer une comparaison très large des résultats sur le marché du travail des immigrés, de leurs enfants, et des autochtones. Un ensemble de données de ce type a été constitué pour les besoins de ce chapitre et utilisé dans l'analyse ci-dessous.

En résumé, les Pays-Bas se sont dotés depuis longtemps d'une infrastructure d'intégration qui est aujourd'hui relativement développée, et de nombreux acteurs participent à ce processus. Ces dernières années, les mesures ciblées, visant spécifiquement les immigrés, ont été abandonnées au profit d'une politique plus ambitieuse visant indistinctement tous les groupes défavorisés, au sein desquels les immigrés sont toutefois surreprésentés. Cette stratégie est complétée par une palette de mesures spécifiques, dont la plus importante est le stage d'intégration civique qui a pris progressivement un caractère obligatoire.

3. L'intégration des immigrés : principales problématiques

3.1. Caractéristiques des immigrés et impact sur leurs résultats au regard du marché du travail

Niveaux d'études atteints par les immigrés

Si on observe le niveau d'instruction atteint par les immigrés, on voit qu'il est en moyenne inférieur à celui des personnes nées dans le pays (tableau 4.3). Les immigrés, notamment ceux originaires de Turquie ou du Maroc, sont largement surreprésentés parmi ceux qui possèdent, au mieux, un niveau d'études primaires. C'est aussi le groupe qui rencontre le plus de difficultés sur le marché du travail (voir aussi SCP, 2007a). Toutefois, si on considère la population immigrée dans son ensemble, la situation des immigrés en matière de qualifications n'est pas moins favorable aux Pays-Bas que dans les autres pays européens de l'OCDE ayant aussi appliqué des programmes de « travailleurs invités » et accueilli, par la suite, une immigration à caractère familial.

Tableau 4.3. Population de 25 à 54 ans selon le niveau d'instruction, 2005-06

Pourcentage

		Niveau d'instruction			
		Très faible	Faible	Moyen	Élevé
Autriche	*Nés à l'étranger*	..	*32*	*49*	*19*
	Nés dans le pays	..	13	68	19
Belgique	*Nés à l'étranger*	*25*	*16*	*28*	*31*
	Nés dans le pays	9	18	39	34
Suisse	*Nés à l'étranger*	*9*	*20*	*41*	*31*
	Nés dans le pays	1	4	64	31
Danemark	*Nés à l'étranger*	*12*	*11*	*37*	*40*
	Nés dans le pays	1	14	50	35
France	*Nés à l'étranger*	*24*	*20*	*30*	*26*
	Nés dans le pays	7	20	45	28
Norvège	*Nés à l'étranger*	*5*	*13*	*46*	*36*
	Nés dans le pays	0	7	57	36
Suède	*Nés à l'étranger*	*9*	*11*	*49*	*31*
	Nés dans le pays	1	10	57	32
Allemagne	*Nés à l'étranger*	*10*	*24*	*45*	*20*
	Nés dans le pays	1	10	63	27
Pays-Bas	***Total nés à l'étranger***	***15***	***16***	***46***	***24***
	Turquie	***31***	***18***	***41***	***10***
	Maroc	***33***	***22***	***35***	***10***
	Nés dans le pays	**5**	**19**	**43**	**33**

Note : Les données pour l'Allemagne portent sur 2005. Les données pour les personnes des Pays-Bas nées à l'étranger comprennent l'Indonésie. « Très faible » fait référence à un niveau d'instruction primaire ou inférieur (CITE 0 et 1), « Faible » à un niveau d'instruction secondaire (CITE 2), « Moyen » à un niveau d'instruction du 2e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire (CITE 3 et 4), et « Élevé » à un niveau d'instruction tertiaire (CITE 5 et au-delà).

Source : Voir tableau 4.1.

Comme on le voit sur le tableau 4.4, l'écart des taux d'emploi par niveau de qualification est particulièrement marqué en bas de l'échelle des qualifications, pour les deux sexes. À niveau de formation égal, la situation des immigrés s'améliore très

nettement par rapport aux personnes nées dans le pays à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des qualifications. Ce résultat contraste fortement avec la situation observée dans d'autres pays de l'OCDE où, en général, c'est parmi les personnes peu instruites que les écarts sont *les plus faibles*. En réalité, les écarts entre les taux d'emploi des immigrés peu instruits et ceux des personnes peu instruites nées dans le pays sont plus importants aux Pays-Bas que dans tout autre pays du groupe de comparaison. Le Danemark est le seul pays où on observe des disparités plus importantes, mais uniquement chez les femmes. En revanche, la situation ne paraît pas particulièrement défavorable pour les immigrés possédant un niveau d'études élevé.

Globalement, les différences de niveau d'instruction atteint n'expliquent qu'une faible part du moindre niveau d'emploi des immigrés par rapport aux personnes nées dans le pays. Comme le montre le graphique 4.5, un écart significatif subsisterait même si le niveau d'instruction était le même pour ces deux catégories de population. Le Danemark est le seul pays où, après prise en compte du niveau d'instruction de cette manière, l'écart subsistant serait plus marqué.

Tableau 4.4. Écart entre les taux d'emploi des personnes nées dans le pays et à l'étranger, par sexe et niveau d'instruction, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06

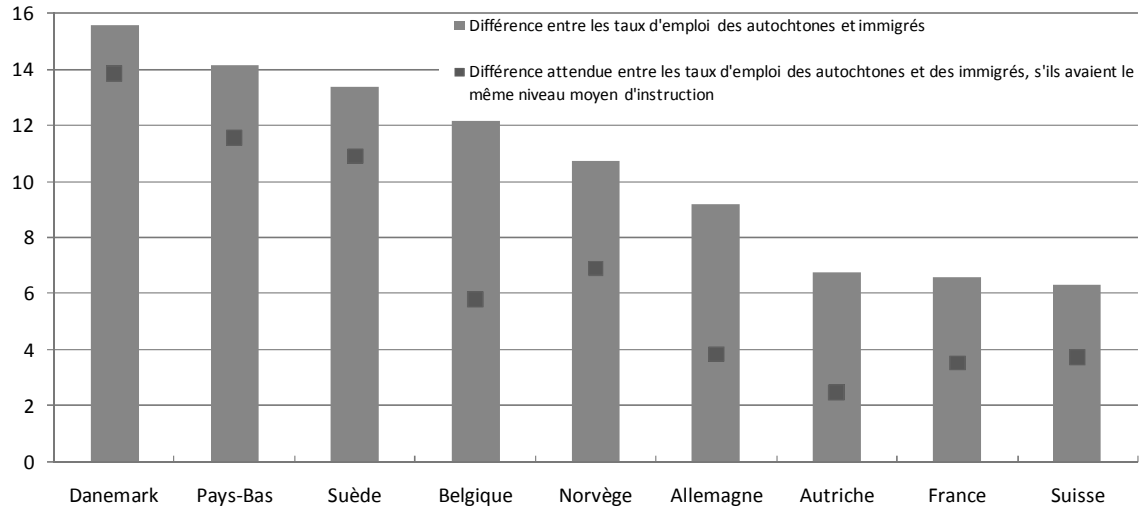
En points de pourcentage

		Niveau d'instruction		
		Faible	Moyen	Elevé
Autriche	Hommes	-7.1	5.0	5.0
	Femmes	-1.5	5.8	15.1
Belgique	Hommes	0.6	10.9	5.9
	Femmes	8.5	15.8	14.7
Danemark	Hommes	3.3	13.2	13.2
	Femmes	21.6	15.7	16.5
France	Hommes	-7.4	4.8	4.8
	Femmes	0.3	12.9	14.0
Allemagne	Hommes	-14.0	4.4	8.6
	Femmes	0.2	10.8	18.9
Pays-Bas	**Hommes**	**13.4**	**11.3**	**7.1**
	Femmes	**15.9**	**18.2**	**10.2**
Norvège	Hommes	7.3	7.8	8.2
	Femmes	10.0	12.5	6.4
Suède	Hommes	6.5	13.3	10.4
	Femmes	8.4	13.6	15.4
Suisse	Hommes	-14.6	4.1	4.5
	Femmes	-0.5	7.9	15.4

Source et note : Voir tableau 4.1. « Faible » fait référence au 1er cycle du secondaire (CITE 0 à 2), « Moyen » à un niveau d'instruction du 2e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire (CITE 3 et 4), et « Élevé » à un niveau d'instruction tertiaire (CITE 5 et au-delà).

Graphique 4.5. Écart entre les taux d'emploi des autochtones et des immigrés et impact sur la structure de qualification, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06

En points de pourcentage



Sources et note : Voir tableau 4.1.

Reconnaissance des qualifications étrangères

Ces dernières années, aux Pays-Bas, on s'est tout particulièrement attaché à faire un meilleur usage des compétences des immigrés. En particulier, les procédures permettant d'obtenir la reconnaissance de qualifications acquises à l'étranger semblent relativement développées et transparentes si on les compare à celles d'autres pays de l'OCDE. Les personnes cherchant à faire reconnaître leurs diplômes étrangers peuvent dans un premier temps contacter soit le CWI, soit un Centre d'information pour la reconnaissance des titres spécialement créé à cet effet. Deux organismes distincts se partagent la responsabilité effective du processus de reconnaissance : l'un pour l'enseignement secondaire à visées professionnelles et la formation des adultes, et l'autre pour la reconnaissance des diplômes de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement supérieur. Gratuite pour les chômeurs, la procédure peut entraîner des frais d'un montant allant jusqu'à 115 EUR. Lorsque l'immigré veut exercer une profession réglementée (enseignant, médecin, etc.), il doit se soumettre à la procédure définie par des organismes officiels de reconnaissance des titres et diplômes qui sont, en général, des institutions gouvernementales.

Il est également possible pour un étranger d'obtenir un titre universitaire néerlandais en obtenant l'équivalence du diplôme qu'il possède. Globalement, on compte quelque 10 000 évaluations chaque année, dont la grande majorité (plus de 9 000) concerne des diplômes de l'enseignement supérieur. Aucune donnée n'est disponible quant au résultat de ces évaluations. Il n'existe par ailleurs aucune offre de cours passerelle standard. En règle générale, si l'évaluation est concluante, un diplôme néerlandais est délivré, ou bien le candidat est dispensé de certains modules du cursus aboutissant à ce diplôme.

Contrairement à la reconnaissance formelle des titres et diplômes, la validation des acquis (APL ou Accreditation of Prior Learning – autrement dit la certification des compétences qu'un individu a accumulées par des apprentissages formels ou informels

dans différents contextes) demeure jusqu'à présent assez limitée. Elle a commencé dans les années 90, au cas par cas, et ce n'est que récemment qu'une stratégie de portée plus large a vu le jour. Cette stratégie est coordonnée par un Centre national de validation des acquis (EVC), cofinancé par le ministère de l'Enseignement, de la Culture et de la Science et le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. Quelque 10 000 évaluations ont été effectuées en 2007. Cet instrument est principalement destiné aux personnes pourvues d'un emploi, et ne vise pas les immigrés en particulier. On ne dispose d'aucune donnée concernant l'impact de la validation des acquis sur les résultats sur le marché du travail, ni sur la participation des immigrés à ce processus. On peut le regretter car ce type de validation devrait aider à corriger l'asymétrie d'information, qui tend à être particulièrement marquée chez les immigrés, surtout les nouveaux arrivants et/ou les immigrés sans emploi. Elle pourrait aussi favoriser la progression des immigrés dans la hiérarchie des professions et, partant, réduire la fréquence de la « surqualification » chez les personnes nées à l'étranger[22].

Dans l'ensemble, cependant, les résultats des immigrés possédant un niveau d'instruction élevé ne sont pas moins bons aux Pays-Bas que dans les autres pays, et l'incidence de la surqualification n'y est pas plus forte qu'ailleurs. Parmi les pays figurant au tableau 4.5, seule la Suisse affiche un pourcentage plus élevé d'immigrés occupant un emploi qui peut être considéré comme étant d'un niveau correspondant à leur niveau d'instruction. On peut s'en étonner dans la mesure où une grande partie des immigrés sont originaires de pays dont le système éducatif est extrêmement différent de celui des Pays-Bas[23].

Comme le montre le tableau 4.6, les immigrés ont à peu près deux fois plus de risques d'être surqualifiés que les personnes nées dans le pays (modèle 1). Cet effet ne diminue que légèrement quand on prend en compte des paramètres comme le sexe, l'âge et le secteur d'emploi (modèle 2). Si l'incidence de la surqualification est plus forte chez les immigrés, elle diminue fortement quand on prend en compte l'origine de leur diplôme (modèle 3). De fait, le risque de se trouver en situation de déclassement professionnel n'est guère plus élevé pour les immigrés hautement qualifiés, pourvus d'un emploi et ayant obtenu leurs qualifications *aux Pays-Bas*, que pour les personnes nées dans le pays[24].

22. En général, la surqualification correspond aux individus qui occupent un poste nécessitant un niveau d'études inférieur au leur. On la mesure généralement par la proportion des personnes hautement qualifiées qui occupent un emploi nécessitant des compétences faibles à moyennes. À noter qu'il peut y avoir une surestimation du déclassement professionnel chez les immigrés résultant d'une maîtrise insuffisante de la langue du pays hôte ou de l'absence d'équivalence réelle des diplômes. Pour un examen global de la mesure et de l'incidence de la surqualification dans les pays de l'OCDE, voir OCDE (2007a).

23. Les deux tiers environ de la totalité des immigrés possédant un niveau d'études élevé sont originaires de Turquie ou de pays non membres de l'OCDE, soit un pourcentage supérieur à celui observé dans la plupart des autres pays du groupe de comparaison.

24. À noter que la variable indicatrice « études à l'étranger » du modèle 3 prend la valeur zéro pour tous les personnes nées dans le pays et pour les immigrés ayant obtenu leurs qualifications aux Pays-Bas. Pour les immigrés du modèle 3, les probabilités relatives estimées permettent de comparer la situation d'un immigré ayant obtenu ses qualifications aux Pays-Bas par rapport à celle d'une personne née dans le pays.

Tableau 4.5. Résultats sur le marché du travail des migrants très éduqués dans un certain nombre de pays de l'OCDE, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06

		Pourcentage des migrants très éduqués occupant des :			Pourcentage des migrants très éduqués :	
		Emplois très qualifiés	Emplois moyennement qualifiés	Emplois faiblement qualifiés	Au chômage	Sans emploi
Suisse	*Nés à l'étranger*	*67*	*14*	*1*	*5*	*13*
	Nés dans le pays	74	18	1	2	6
Pays-Bas	***Nés à l'étranger***	***61***	***13***	***2***	***5***	***19***
	Nés dans le pays	**75**	**11**	**1**	**2**	**11**
États-Unis	*Nés à l'étranger*	*53*	*21*	*5*	*2*	*19*
	Nés dans le pays	60	21	3	2	14
Autriche	*Nés à l'étranger*	*53*	*18*	*4*	*5*	*20*
	Nés dans le pays	68	17	1	2	11
Suède	*Nés à l'étranger*	*53*	*18*	*3*	*9*	*17*
	Nés dans le pays	78	10	1	3	9
Belgique	*Nés à l'étranger*	*53*	*17*	*3*	*8*	*19*
	Nés dans le pays	66	18	1	3	13
Danemark	*Nés à l'étranger*	*53*	*14*	*6*	*6*	*20*
	Nés dans le pays	76	10	1	3	10
Allemagne	*Nés à l'étranger*	*51*	*16*	*4*	*10*	*19*
	Nés dans le pays	68	17	1	4	10
France	*Nés à l'étranger*	*51*	*13*	*3*	*10*	*23*
	Nés dans le pays	62	14	1	5	17

Note : Les données pour l'Allemagne portent sur 2005. Les données pour les personnes aux Pays-Bas nées à l'étranger comprennent l'Indonésie.

Source : Voir tableau 4.1.

Tableau 4.6. Surqualification parmi les immigrés et ses déterminants (probabilité relative)

	(1)	(2)	(3)
Immigrés	2.123***	1.859***	1.159
Origine du diplôme			1.050**
Nombre d'observations	9744	9599	

Note : Probabilités relatives estimées pour la population active de 15 à 64 ans ayant un niveau d'instruction tertiaire. Les coefficients correspondent à des probabilités relatives de la régression logistique. Tous les modèles incluent une constante. Les modèles 2 et 3 prennent en compte le sexe, l'âge et les secteurs. ***/**/* : significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les probabilités relatives estimées qui ne sont pas significativement différentes de zéro sont grisées.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE sur la base de données fournies par le Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

Si la situation paraît relativement favorable quand on considère les immigrés hautement qualifiés de manière globale, il n'en va pas forcément de même pour toutes les catégories de migrants de ce type. Ces dernières années, la question des qualifications des réfugiés a attiré de façon croissante l'attention des pouvoirs publics. Même si, en moyenne, leur niveau d'instruction est relativement élevé, les réfugiés, en particulier ceux arrivés récemment, ont une plus faible probabilité d'emploi que les personnes appartenant à d'autres catégories de migrants admis aux Pays-Bas, notamment celles venues pour fonder une famille ou dans le cadre du regroupement familial (Jennissen et Oudhof, 2007). Hartog et Zorlu (2005) ont étudié l'impact des qualifications étrangères sur les résultats sur le marché du travail des personnes ayant demandé l'asile dans les années 90 et dont 15 % avaient fait des études supérieures. Ils ont constaté que, pour les immigrés de sexe masculin, le fait d'avoir fait des études supérieures à l'étranger n'accroît guère les possibilités d'emploi à des postes nécessitant plus que le niveau du premier cycle du secondaire[25]. Seule exception : la formation professionnelle qui se révèle encore plus rentable que les études supérieures. On a observé par ailleurs que, même pour ceux qui ont fait des études supérieures, le niveau des rémunérations ne dépasse pas celui correspondant au premier cycle du secondaire.

Compte tenu du niveau d'instruction relativement élevé des réfugiés et de la médiocrité de leurs résultats sur le marché du travail (qu'on a pu observer), un certain nombre d'initiatives ont été prises pour améliorer l'insertion professionnelle de ce groupe. Par exemple, l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile (COA) procède à une évaluation des compétences de chaque demandeur d'asile reconnu. Cette démarche est assortie de l'établissement d'un curriculum vitae détaillé et d'un « plan de développement personnel » dont la finalité est d'évaluer les possibilités qui s'offrent au réfugié sur le marché du travail néerlandais. Pendant cette phase, le réfugié suit des cours de néerlandais langue étrangère (NT2) et des stages d'orientation sociétale et professionnelle. Un certain nombre de communes ont également mis en place des programmes spéciaux de formation en alternance pour les réfugiés arrivés récemment.

De surcroît, le ministère de la Santé propose des programmes de formation spécifiques aux réfugiés hautement qualifiés désireux de poursuivre leur carrière de médecin ou de dentiste. Pour ce faire, un projet a été élaboré dans le but de permettre aux réfugiés de s'inscrire auprès du principal organisme de réglementation du secteur néerlandais de la santé. Des programmes analogues ont été mis en place pour d'autres professions réglementées comme technicien ou enseignant.

En 2005, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a lancé, en coopération avec la Fondation pour les étudiants réfugiés (UAF) et un éventail d'autres acteurs, une campagne destinée à amener 2600 réfugiés diplômés du supérieur à occuper des emplois qualifiés d'ici à janvier 2009. L'opération comporte des formations, des stages et des apprentissages – l'intermédiation s'effectuant en coopération avec les organisations patronales –, ainsi que des financements sectoriels et des entreprises. Début mai 2008, plus de 1800 personnes avaient obtenu un emploi par ce biais. La campagne de promotion du recrutement s'adresse principalement aux employeurs dans les secteurs technique, médical et financier, et aux communes.

Enfin, en 2006, un site Web interactif a été créé sur lequel les employeurs peuvent afficher leurs offres d'emploi, et les migrants hautement qualifiés leur CV.

25. Toutefois, ce rendement est légèrement plus élevé dans le cas des femmes immigrées.

Convergence des taux d'emploi avec le temps et résultats des primo-arrivants

En matière d'intégration, la notion de convergence sous-entend qu'avec le temps les immigrés acquièrent un capital humain propre au pays d'accueil, comme la maîtrise de la langue et la connaissance du fonctionnement général du marché du travail local, et que leurs résultats sur ce marché devraient donc se rapprocher de ceux des personnes nées dans le pays. Pour favoriser cette convergence, l'insertion rapide dans l'emploi s'est révélée cruciale dans les autres pays examinés jusqu'à présent.

Le graphique 4.6 présente un tableau global des résultats en matière d'emploi des immigrés de fraîche date par rapport à ceux vivant aux Pays-Bas depuis longtemps. On voit que la situation est plus ou moins favorable selon les cohortes. En matière d'emploi, les disparités sont très marquées entre les immigrés arrivés récemment et les personnes nées dans le pays. Pour les immigrés de sexe masculin, l'écart est le deuxième en importance parmi ceux observés dans le groupe de comparaison. On pourrait a priori s'en étonner étant donné qu'un certain nombre de mesures ont été prises au cours des cinq dernières années pour promouvoir la venue des immigrés ayant le plus de chances de s'intégrer rapidement sur le marché du travail, et que l'immigration non motivée par le travail a sensiblement diminué au cours de cette période[26]. On est donc en droit de penser que, par rapport aux autres pays, les fortes disparités d'emploi observées aux Pays-Bas dans le cas des immigrés de fraîche date ne sont pas uniquement dues à une composition des flux migratoires particulièrement défavorable. De fait, si la situation n'est pas brillante dans le cas des immigrés qui arrivent actuellement, elle l'était encore moins il y a cinq ou dix ans. À dire vrai, si on considère uniquement les Pays-Bas, le rythme de convergence s'est légèrement amélioré *avec le temps*, surtout pour les hommes. Mais, dans les comparaisons internationales sur une seule année (2005-06), les disparités d'emploi par durée de présence semblent plus marquées aux Pays-Bas que dans tout autre pays européen de l'OCDE figurant sur le graphique 4.6.

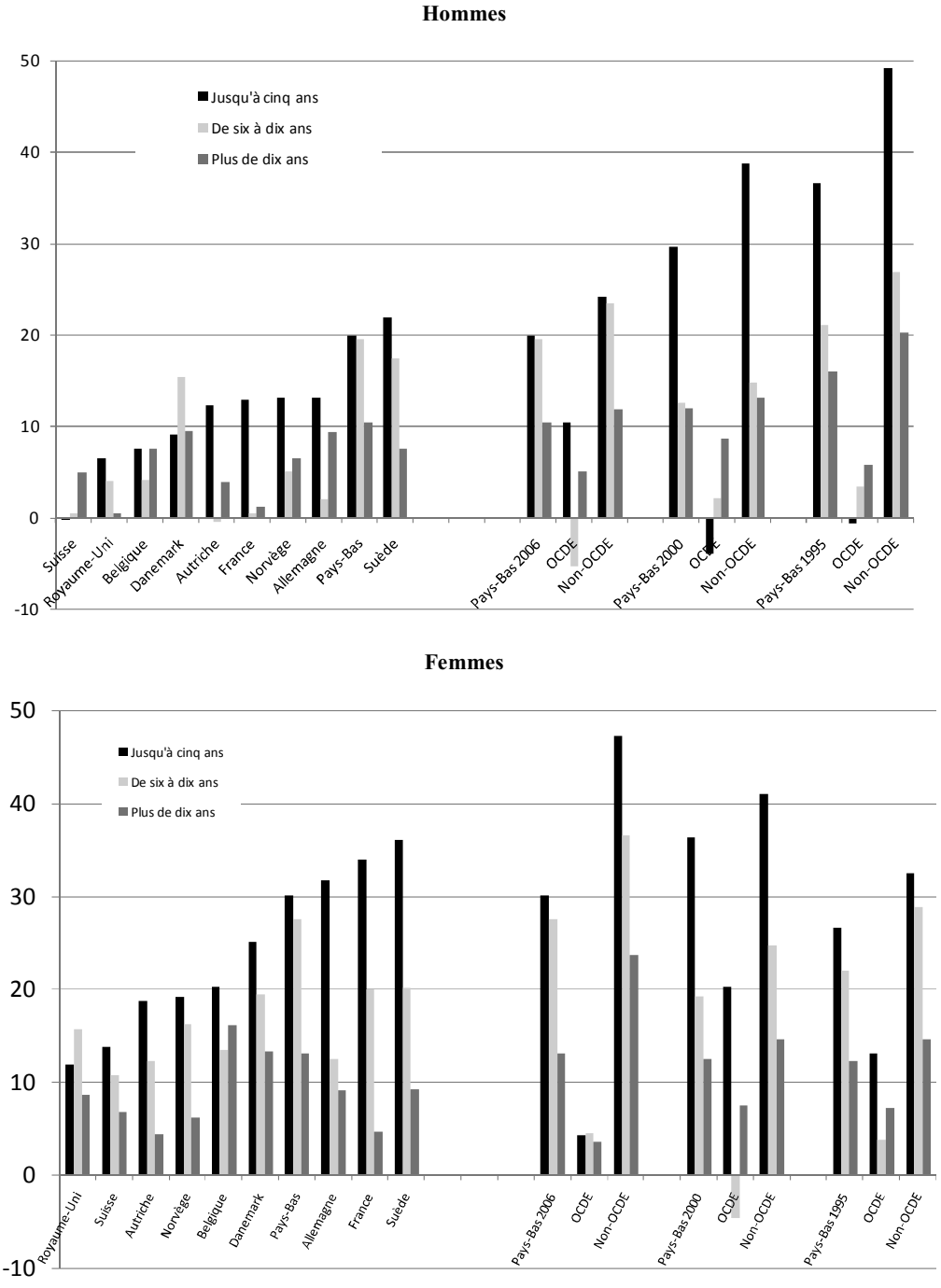
Jennissen et Oudhof (2007) ont analysé l'évolution sur quatre ans de la situation au regard de l'emploi de cohortes d'immigrés arrivés récemment (1999-2002). Ils en concluent à l'existence d'une baisse tendancielle des résultats dans le groupe d'immigrés de fraîche date, après prise en compte des variations possibles dans la composition des cohortes (les pays d'origine et les catégories de migrants, entre autres). Ce phénomène pourrait peut-être s'expliquer, entre autres, par le fait que le dernier groupe est arrivé juste avant une période de dégradation de la situation économique, ce qui amène à penser que, pour le migrant, savoir choisir le moment de son arrivée en fonction de la conjoncture est une considération à ne pas négliger.

Autre constatation frappante quand on regarde le graphique 4.6 : les disparités demeurent très fortes pour les immigrés présents dans le pays depuis six à dix ans. De fait, pour les hommes comme pour les femmes, cette cohorte présente de plus fortes disparités aux Pays-Bas que dans tout autre pays du groupe de comparaison. On en déduit que le processus de convergence y est relativement lent. Or, même si ce modèle d'évolution n'a rien d'inhabituel dans le cas des femmes, il est extrêmement rare chez les hommes.

26. À noter, toutefois, que les migrations de travail ne représentent encore qu'une part relativement faible de l'immigration récente (graphique 4.3).

Graphique 4.6. Écart entre les taux d'emploi des immigrés et des autochtones (taux des autochtones moins taux des immigrés) selon la durée de résidence, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06 (2000 et 1995 pour les Pays-Bas)

Points de pourcentage



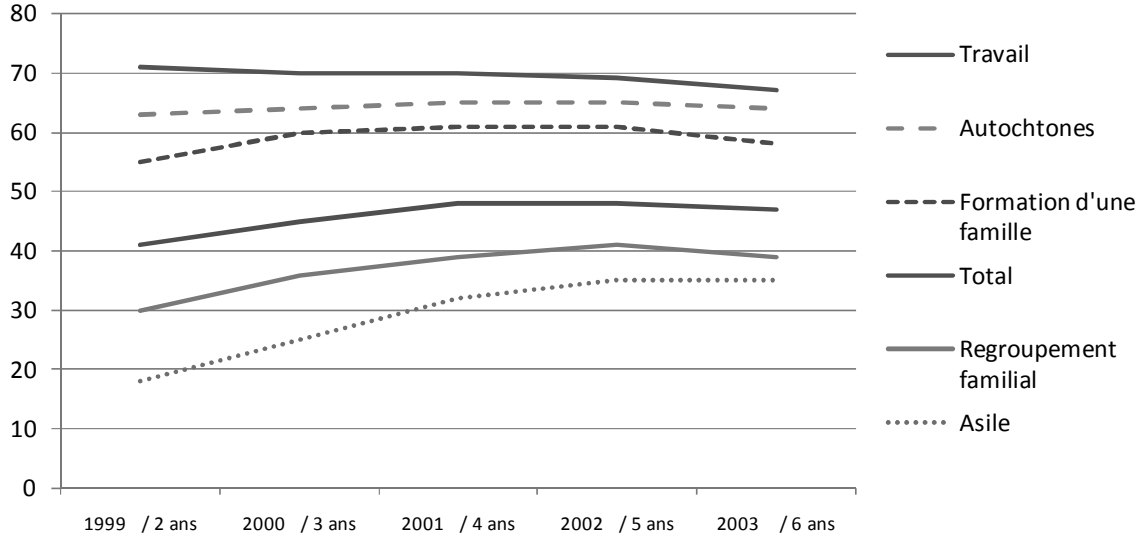
Note : « Originaires de pays non OCDE » comprend la Turquie.

Source : Voir tableau 4.1.

Précisons que le graphique 4.6 n'est pas basé sur des données longitudinales, autrement dit il n'y a pas de suivi des individus au fil du temps. On ne peut donc pas déterminer si la lenteur du rythme de convergence est ou non imputable jusqu'à un certain point à des effets de cohorte. Nous obtenons quelques indices en ce sens quand on examine la situation en 2000, année où le rythme de convergence se rapproche davantage de celui observé dans d'autres pays de l'OCDE. Il semblerait donc que les résultats des immigrés arrivés à la fin des années 90 soient particulièrement défavorables. Il est vrai que cette époque a été marquée par une immigration à caractère humanitaire de grande ampleur. Or, dans tous les pays, les migrants pour raisons humanitaires ont besoin de plus de temps pour s'intégrer sur le marché du travail, étant donné que l'emploi n'était pas le motif premier de leur départ, et il leur faut aussi plus de temps pour s'adapter au pays d'accueil.

On ne peut examiner de plus près la situation en matière de convergence que si on possède des données longitudinales et, aujourd'hui, il devient peu à peu possible de s'en procurer. C'est désormais le cas pour les années 1999 à 2003 et les cohortes arrivées depuis 1990. Si on considère la cohorte 1997, les données relevées trois ans plus tard confirment la relative lenteur du processus de convergence. Comme on le voit sur le graphique 4.7, au bout de trois ans de séjour environ, les résultats sur le marché du travail ne s'améliorent plus, sauf dans le cas des réfugiés, pour lesquels l'interruption du processus semble n'intervenir que cinq à six ans après leur arrivée[27].

Graphique 4.7. Taux d'emploi de la cohorte d'immigrants 1997 quelques années après leur arrivée, par catégorie de migration



Note : Les données sur les autochtones portent sur le taux d'emploi total des personnes nées dans le pays pour les années concernées.

Source : Bureau central des statistiques (Statline).

27. Ces observations doivent être considérées avec circonspection étant donné que la situation du marché du travail était beaucoup moins favorable en 2003 que les années précédentes.

À l'aide de données groupées provenant d'enquêtes sur la population active, Zorlu (2008) analyse les résultats sur le marché du travail de différents groupes de migrants, par nombre d'années de séjour. Le processus de convergence semble varier considérablement d'un groupe à l'autre, bien que, globalement, le rythme de convergence se ralentisse dans les trois à cinq ans suivant la première installation (période au cours de laquelle la convergence progresse généralement assez rapidement car les migrants de travail sont peu nombreux). Ce constat est particulièrement vrai dans le cas des femmes. Pour les immigrées turques et marocaines, Zorlu observe que la convergence est très lente et s'interrompt au bout de dix ans. Parmi les hommes, ceux qui résident dans le pays depuis plus de quinze ans affichent même une probabilité d'emploi inférieure à celle des immigrés résidant aux Pays-Bas depuis trois à cinq ans seulement. Zorlu observe aussi que le processus de convergence cesse au bout de dix ans dans le cas des immigrés des Antilles et du Suriname. Ce phénomène semble lié, en partie du moins, à la récession du début des années 80. Dans leur comparaison des performances sur le marché du travail des immigrés turcs en Allemagne et aux Pays-Bas, Euwals *et al.* (2007b) constatent que les hommes arrivés après 1980 ont des probabilité d'emploi sensiblement supérieures à celles des immigrés de sexe masculin arrivés avant cette date. Toutefois, s'agissant des métiers exercés, le schéma est conforme aux attentes car les premiers arrivés ont plus de chances d'occuper un emploi assorti d'un niveau de rémunération élevée.

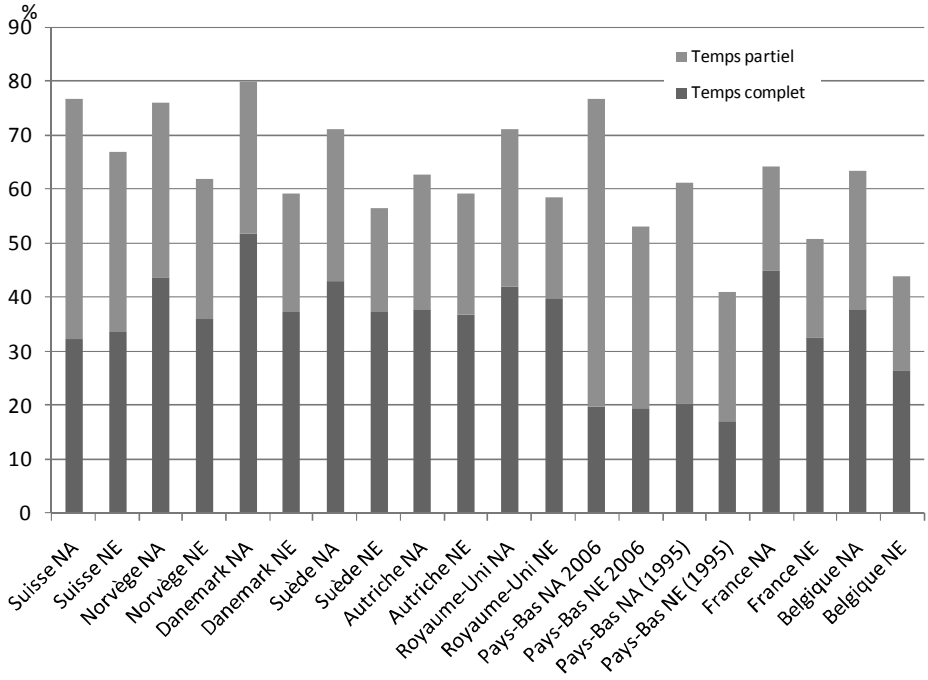
3.2. Aspects particuliers de l'économie et du marché du travail néerlandais, et liens avec l'intégration des immigrés

L'emploi des femmes immigrées

Les Pays-Bas comptent parmi les rares pays de l'OCDE où le taux d'activité des femmes dépasse le seuil des 70 %. C'est le résultat d'une forte augmentation de l'activité au cours des quinze dernières années, augmentation plus marquée que dans les autres pays de l'OCDE. Cette progression a eu essentiellement pour moteur la croissance ininterrompue de l'emploi à temps partiel, tandis que l'emploi à temps plein demeurait à peu près stable. En réalité, les Pays-Bas sont le pays de l'OCDE qui compte, et de loin, la plus forte proportion d'emplois à temps partiel par rapport à l'emploi total de femmes (graphique 4.8). Cette remarque vaut aussi bien pour les femmes immigrées que pour les femmes nées dans le pays, encore que l'incidence de l'emploi à temps partiel soit beaucoup plus faible pour les premières. Il en va de même dans tous les pays, mais l'écart est particulièrement prononcé aux Pays-Bas. De fait, globalement, l'écart entre les niveaux d'emploi s'explique en totalité par le pourcentage plus faible de femmes immigrées travaillant à temps partiel. En outre, ce même facteur explique en totalité l'écart (qui se creuse progressivement) entre le niveau d'emploi des femmes immigrées aujourd'hui et celui d'il y a dix ans.

Le tableau 4.7 présente des probabilités relatives estimées d'emploi des femmes établies à partir de données de l'Enquête néerlandaise sur la population active. On remarque des disparités très nettes d'un groupe de migrantes à l'autre. Les immigrées originaires de Turquie ou de pays non membres de l'OCDE ont de très faibles probabilités d'emploi par rapport à leurs concitoyennes nées aux Pays-Bas, phénomène dans lequel des caractéristiques comme l'âge, le niveau d'instruction atteint, le statut marital et le fait d'avoir ou non des enfants entrent très peu en ligne de compte.

Graphique 4.8. Incidence de l'emploi à temps partiel et à plein temps sur les femmes de 15 à 64 ans, nées dans le pays et à l'étranger, 2006



Note : NE : nées à l'étranger ; NA : nées dans le pays d'accueil.

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

Tableau 4.7. Déterminants de l'emploi des femmes (probabilités relatives)

Variables	(1)	(2)	(3)
Turquie	0.226***	0.331***	0.424*
Maroc	0.143***	0.268***	0.344**
Suriname	0.572	0.529*	0.629
Antilles	0.131***	0.096***	0.110***
Autres pays non OCDE	0.328***	0.352***	0.413***
Autres pays OCDE	0.639	0.684	0.785
Avec un enfant de moins de 5 ans		0.983	1.222
Avec un enfant entre 5 et 17 ans		0.753	0.739*
Enfant de moins de 5 ans né à l'étranger			0.497*
Enfant de 5 à 17 ans né à l'étranger			1.059
Nombre d'observations	13 277	13 239	13 239

Note : Les coefficients correspondent aux probabilités relatives de la régression logistique sur l'emploi pour les femmes de 15 à 64 ans aux Pays-Bas. Tous les modèles incluent une constante. Les modèles 2 et 3 prennent en compte l'âge, le niveau d'instruction et le statut marital. ***/**/* : significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les probabilités relatives estimées qui ne sont pas significativement différentes de zéro sont grisées. Les femmes nées aux Pays-Bas constituent le groupe de référence pour le pays d'origine.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE sur la base de données fournies par le Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

Les Surinamiennes font exception car leurs taux d'emploi sont analogues à ceux des femmes nées aux Pays-Bas. On en déduit que les facteurs culturels et la maîtrise de la langue jouent probablement un grand rôle dans le fait que les groupes précités n'affichent que de faibles taux d'emploi. Toutefois, les taux d'emploi des femmes originaires des Antilles néerlandaises sont très faibles également, mais il est probable que c'est surtout parce que beaucoup d'entre elles sont des immigrées de fraîche date issues de milieux très défavorisés[28].

Comme l'indique le terme d'interaction (avec enfant de moins de 5 ans* né à l'étranger) du modèle 3 du tableau 4.7, le fait d'avoir des enfants de moins de 5 ans a un impact négatif sur l'emploi des femmes immigrées, ce qui n'est pas le cas des femmes nées aux Pays-Bas, pour lesquelles on n'observe aucun effet significatif. Ce phénomène pourrait être lié à la garde des enfants, déterminant important de l'offre de main-d'œuvre des mères de famille (OCDE, 2006 ; OCDE, 2007c). De fait, l'absence de structures d'accueil des enfants a longtemps été un point faible du système social néerlandais. Jusqu'à la fin des années 90, le nombre de structures de ce type comptait parmi les plus faibles des pays européens de l'OCDE. En dépit des progrès significatifs enregistrés au cours des dix dernières années (qui semblent expliquer en partie l'augmentation en parallèle de l'offre de main-d'œuvre féminine aux Pays-Bas), le coût et la disponibilité de structures d'accueil des enfants sont toujours considérés comme un obstacle à la progression de l'emploi des femmes (OCDE, 2006)[29]. Sur ce plan, le « modèle néerlandais » est souvent décrit comme celui où les femmes doivent partager leur temps entre le travail et la garde de leurs enfants (voir, par exemple, Wetzels, 2007).

Bevelander et Groeneveld (2007) ont analysé l'évolution de l'emploi des femmes issues de l'immigration aux Pays-Bas de 1991 à 2002. Ils constatent que, pour tous les grands groupes de migrantes, la probabilité d'occuper un emploi (12 heures et plus) a très fortement augmenté au cours de la décennie considérée pour celles qui n'avaient qu'un seul enfant ou pas d'enfant du tout, mais n'a augmenté que modestement pour celles qui avaient deux enfants ou plus. À l'inverse, parmi les Néerlandaises autochtones, la plus forte augmentation de l'emploi a été observée chez les secondes, tandis que l'emploi de celles qui n'avaient pas d'enfant n'a que très peu progressé (encore que, dans leur cas, le niveau d'emploi était déjà élevé dès le départ). Les auteurs constatent également que, après prise en compte des caractéristiques socio-économiques et du nombre d'enfants, la probabilité pour les migrantes de travailler 35 heures par semaine sinon plus est sensiblement supérieure à celle des autochtones pour tous les groupes d'immigrées, sauf pour les Marocaines. En revanche, la probabilité de travailler à temps partiel est beaucoup plus faible pour tous les groupes d'immigrées, et l'écart est le plus marqué chez celles qui travaillent moins de 11 heures par semaine[30].

28. Selon Zorlu (2008), les femmes originaires des Antilles néerlandaises résidant aux Pays-Bas depuis plus de neuf ans affichent des taux d'emploi proches de ceux des femmes nées aux Pays-Bas.

29. Actuellement, les Pays-Bas se situent à peu près dans la moyenne des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'accueil des enfants âgés de 0 à 3 ans dans des structures formelles.

30. Il existe aussi des données qui montrent que la deuxième génération se rapproche des Néerlandaises non issues de l'immigration pour ce qui est du comportement vis-à-vis du marché du travail. Utilisant des données longitudinales concernant Amsterdam, Wetzels (2007) ne trouve pas d'indice qui prouverait que le fait d'avoir des enfants a un fort impact sur la participation des immigrées de la deuxième génération au marché du travail, contrairement à leurs mères. Ce constat vaut en particulier pour celles qui maîtrisent la langue néerlandaise.

Ces observations amènent à penser qu'il serait possible d'améliorer l'activité des immigrées en facilitant l'accès de leurs enfants à des structures d'accueil. En 2005, le gouvernement a voté une Loi sur la garde des enfants, aux termes de laquelle les familles à faible revenu peuvent obtenir le remboursement de la quasi-totalité de leurs frais de garde d'enfants. Toutefois, ce système implique que les parents doivent avancer l'argent[31]. Selon des observations ponctuelles, beaucoup de familles immigrées n'ont pas connaissance de cette disposition ou craignent de ne pouvoir être remboursées. Si ces observations étaient confirmées, il serait possible de rendre le programme plus efficace en améliorant sa transparence, voire d'abandonner la formule du remboursement au profit d'une aide directe à ces familles pour la garde de leurs enfants.

En résumé, le moindre taux d'emploi des immigrées est en partie lié au fait qu'elles élèvent leurs enfants, en particulier pour celles qui travaillent à temps partiel (ne serait-ce que quelques heures par semaine). Si cet argument n'est pas négligeable, il n'explique néanmoins qu'une petite partie de la différence entre les taux d'emploi car il existe aussi un effet « pays d'origine » qui semble aussi puissant que persistant.

Outre l'effet « pays d'origine », il est probable que d'autres facteurs interviennent également, notamment la structure de la demande de travailleurs à temps partiel et son interaction avec le salaire minimum (voir ci-dessous). Dans ce contexte, le fort pourcentage d'emplois à temps partiel parmi les emplois peu rémunérateurs (70 % actuellement, contre 24 % à la fin des années 70) mérite d'être souligné (Salverda, 2007a). Les emplois à temps partiel sont en grande partie occupés par des étudiants ou des deuxièmes apporteurs de revenu, qui possèdent souvent un niveau d'instruction élevé mais exercent des métiers peu qualifiés parce que le ménage compte déjà un apporteur de revenu[32]. D'où la difficulté croissante des immigrées faiblement qualifiées à trouver un emploi sur ce segment du marché du travail. Il est par conséquent probable que l'augmentation globale de l'emploi à temps partiel et la faiblesse du lien des immigrées avec le marché du travail soient des phénomènes interdépendants.

Les salaires des immigrés

D'après les observations, les salaires des immigrés aux Pays-Bas ont ceci de particulier que la rémunération horaire médiane est très inférieure à celle des personnes nées dans le pays, et coïncide avec un faible taux d'emploi. Cette remarque se confirme également dans les comparaisons avec d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.9). De fait, quand on compare le salaire médian des hommes immigrés à celui des hommes nés dans le pays, on voit que les États-Unis sont le seul pays où le salaire en question est plus faible qu'aux Pays-Bas. Quant aux salaires des femmes immigrées, ils sont aussi relativement bas par rapport à ceux des femmes nées dans le pays[33].

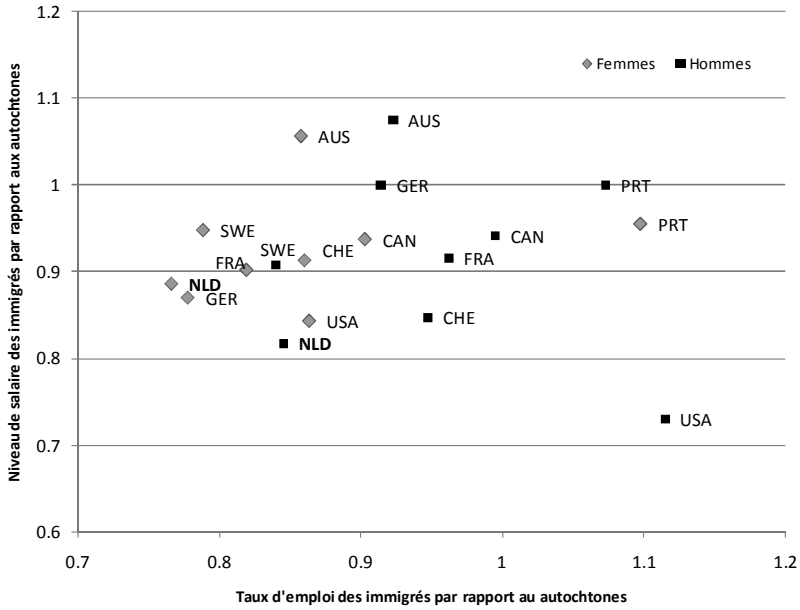
---

31. Précisons également que, en vertu de cette loi, les frais de garde d'enfants sont remboursés non seulement s'ils fréquentent des structures d'accueil formelles mais également s'ils sont confiés à des voisins ou à d'autres membres de la famille. Ce point sera examiné plus avant dans la section consacrée à l'éducation des enfants d'immigrés.

32. Les étudiants bénéficient d'une bourse de 3 000 EUR par an, et il faut pratiquement que leur rémunération atteigne le niveau du salaire minimum d'un travailleur adulte pour que le montant de cette bourse soit remis en question (Salverda, 2007a). En outre, dans les « petits boulots » à temps partiel, on ne paye pratiquement pas d'impôts.

33. En outre, selon Salverda (2007b), l'incidence du travail faiblement rémunéré parmi les immigrés « non occidentaux » et leurs enfants a fortement augmenté entre 1996 et 2002, tant en valeur absolue que par rapport aux autochtones.

Graphique 4.9. Salaire et emploi des immigrés par rapport aux personnes nées dans le pays, population de 15 à 64 ans, 2005-06



Source et note : Voir OCDE (2008a). Les niveaux de salaire font référence aux salaires bruts médians par heure de la population active.

De fait, pour les femmes immigrées, l'écart de rémunération immigrée/née dans le pays amplifie l'écart de rémunération entre les sexes qui est aussi relativement important aux Pays-Bas (OCDE, 2002). Selon des données descriptives provenant de l'Enquête néerlandaise sur la population active, le salaire horaire de l'immigrée moyenne occupée est inférieur de près de 30 % à celui d'un homme né aux Pays-Bas (voir également le tableau 4.8, ci-dessous). Les États-Unis sont le seul pays où on trouve un écart d'amplitude analogue. Conjugué au régime fiscal et au système de prestations, le fait que les salaires soient aussi bas peut entraîner la formation de pièges à chômage/inactivité, ce qui pourrait être une explication, parmi d'autres, du faible taux d'emploi des femmes immigrées observé aux Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, les salaires des immigrés se situent en majorité dans le bas de l'échelle des salaires, comme le montre le graphique 4.10[34]. Une proportion significative des immigrés sont rémunérés au salaire minimum. Par exemple, 14 % des immigrées faiblement qualifiées qui travaillent ont une rémunération plus ou moins égale au salaire minimum (graphique 4.11)[35]. Dès lors, la question est de savoir si le salaire minimum constitue un obstacle à l'embauche des immigrés peu qualifiés qui sont sans emploi. En

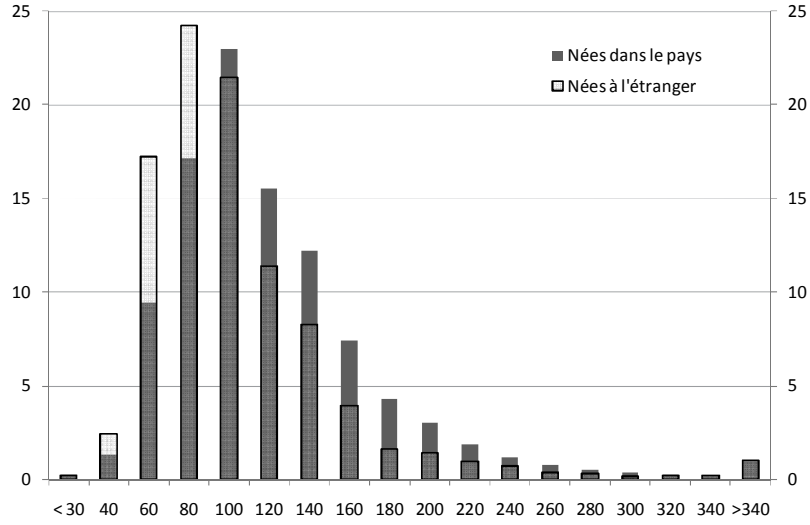
34. Les résultats ne diffèrent pas fondamentalement si on limite l'analyse aux seules personnes travaillant à temps plein. De fait, la concentration dans le bas de l'échelle des salaires est encore plus marquée pour les immigrés. Signalons que la forte surreprésentation de ces personnes parmi celles dont le salaire se situe en dessous du salaire médian se retrouve également dans les comparaisons avec d'autres pays (OCDE, 2008a).

35. Aux Pays-Bas, le salaire minimum est actuellement de 308 EUR environ par semaine pour les personnes travaillant à temps plein. La loi ne précise pas à combien d'heures correspond un emploi à temps plein mais, généralement, le nombre est soit de 36, soit de 38 heures par semaine, ce qui donne un salaire horaire brut de 8.5 à 8.1 EUR. En ménageant une certaine marge d'erreur, nous sommes partis du principe que, dans le graphique 4.11, le salaire minimum est de 9 EUR.

particulier, comme les salaires versés en cas d'emploi à temps partiel sont généralement inférieurs à ceux versés en cas d'emploi à temps plein, le salaire minimum pourrait expliquer en partie que peu d'immigrées faiblement qualifiées occupent des emplois à temps partiel, pour lesquels elles se retrouvent en concurrence avec des femmes nées dans le pays possédant un niveau de qualification plus élevé.

Graphique 4.10. Répartition des salaires des personnes nées aux Pays-Bas et nées à l'étranger, personnes de 16 à 64 ans non scolarisées

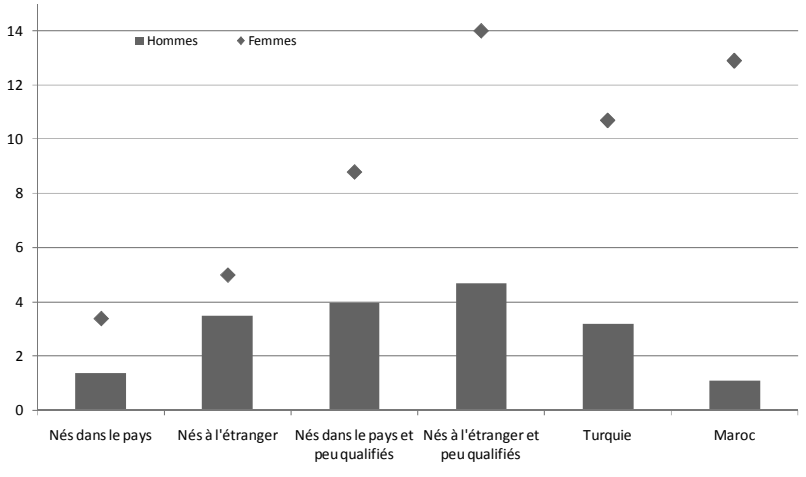
(salaire horaire moyen de l'ensemble de la population active = 100)



Note : Les données sur l'axe des *x* indiquent le milieu de chaque intervalle (par exemple, 100 = 90 %-110 % du salaire horaire moyen). L'axe des *y* montre le pourcentage du total de la population active dont les revenus sont compris dans ces intervalles.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE sur la base de données fournies par le Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

Graphique 4.11. Pourcentage des rémunérations qui ne dépassent pas le salaire minimum par heure, différents groupes de personnes nées aux Pays-Bas et nées à l'étranger âgées de 15 à 64 ans et non scolarisées



Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE sur la base de données fournies par le Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

Au cours des dernières décennies, le salaire minimum a baissé sensiblement en termes de pouvoir d'achat, et les habitants des Pays-Bas dans leur ensemble ont tendance à ne plus le considérer comme un paramètre important de la formation des salaires (Salverda, 2007a et 2007b ; voir aussi CPB, 2008). Néanmoins, il constitue peut-être encore un obstacle à l'emploi des travailleurs à faible productivité, groupe au sein duquel les immigrés sont surreprésentés.

Pour surmonter cette difficulté, il existe plusieurs possibilités d'action. L'une serait de fixer le salaire minimum à un niveau moins élevé pour les travailleurs à faible productivité afin de favoriser leur insertion dans l'emploi. Les craintes concernant le revenu procuré par ce type d'emplois pourraient être apaisées par l'octroi d'une prestation liée à l'exercice d'un emploi analogue à celle accordée dans d'autres pays de l'OCDE tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède. Une telle réorientation de la politique devrait profiter avant tout aux immigrés. Mais cette prestation devrait être supprimée progressivement, faute de quoi la politique en question serait trop onéreuse pour le budget de l'État.

Par ailleurs, cette politique augmenterait le risque de création de pièges à chômage/inactivité, déjà très présent chez les deuxièmes apporteurs de revenu peu qualifiés au sein des ménages à bas revenu aux Pays-Bas (OCDE, 2006). De surcroît, la solution consistant à baisser le salaire minimum peut être difficile à mettre en œuvre du point de vue politique, et suscite des préoccupations concernant l'équité. L'autre option serait d'octroyer des subventions salariales, et, de fait, un élargissement de ce dispositif (ciblé mais de manière indirecte) est actuellement à l'étude (voir ci-dessous).

Le tableau 4.8 fournit quelques informations sur les déterminants des salaires des immigrés et des personnes nées dans le pays[36]. L'écart de salaire initial de 14 % auquel sont confrontés les immigrés diminue de plus de moitié (et tombe à 6 %) après prise en compte du nombre d'années d'études, de l'expérience, de la durée de la journée de travail, de la profession, de la région, du sexe et du statut marital (modèle 2).

Après prise en compte de ces facteurs, l'écart de salaire entre immigrés et personnes nées dans le pays équivaut grosso modo à la moitié de l'écart de salaire entre les hommes et les femmes. Le reste de la différence semble s'expliquer par le moindre rendement de l'éducation dans le cas des immigrés (modèle 3), qui s'observe que l'immigré ait fait ses études aux Pays-Bas ou ait été scolarisé à l'étranger, encore que la décote soit plus importante dans ce dernier cas comme le montre le terme d'interaction (années d'études*études à l'étranger). Il semble aussi que le rendement de l'expérience aux Pays-Bas soit moins élevé pour les immigrés que pour les personnes nées aux Pays-Bas, et que l'expérience acquise à l'étranger des premiers n'apporte pratiquement rien (modèle 4).

36. Le tableau 4.A1 de l'annexe offre un aperçu des salaires par pays d'origine. Il montre que les disparités de salaires sont particulièrement fortes pour les immigrés originaires de Turquie ou du Maroc. Les Marocains gagnent environ 40 % de moins que les hommes nés aux Pays-Bas. Bien que ce phénomène soit imputable pour une bonne part aux caractéristiques socio-démographiques et de l'emploi, l'écart de salaires entre les immigrés marocains de sexe masculin et les Néerlandais nés aux Pays-Bas reste de 15 % environ après élimination de l'effet de ce genre de facteur.

Tableau 4.8. Déterminants du logarithme du salaire horaire des personnes nées aux Pays-Bas et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans occupant un emploi et non scolarisées

	Total			Immigrés
Variables	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)**
Immigrés	-0.140***	-0.062***	0.097*	
Nombre d'années d'études		0.058***	0.062***	0.042***
Sexe (réf : femmes)		0.124***	0.127***	0.065***
Années d'études * immigrés			-0.009**	
Années d'études * études à l'étranger			-0.007***	
Années d'expérience		0.011***	0.012	
- expérience acquise dans le pays				0.008***
- expérience acquise à l'étranger				0.003

Note : Tous les modèles incluent une constante. Les modèles 2 à 4 prennent en compte une variable de contrôle pour la profession, l'emploi à temps partiel, le fait de vivre dans une des quatre grandes métropoles, et le statut marital. ***/**/* significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les estimations qui ne sont pas significativement différentes de zéro sont grisées. Dans le modèle 3, la variable « études à l'étranger » est fixée à zéro pour tous les personnes nées aux Pays-Bas.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE sur la base de données fournies par le Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

Programmes du marché du travail et participation des immigrés

La mission consistant à faciliter l'intégration sur le marché du travail par le biais de mesures actives pour l'emploi est l'affaire à la fois des communes, qui financent l'aide sociale, et de l'UWV, qui prend en charge les prestations d'invalidité ou de chômage. Comme le montre le graphique 4.12, les immigrés sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de tous ces types de prestations, tout particulièrement de l'aide sociale[37]. Les communes reçoivent une dotation forfaitaire à titre de dédommagement[38]. Ces dotations dépendent de différents facteurs, dont les effectifs présents et passés de bénéficiaires de l'aide sociale et de l'allocation chômage, la taille de la population locale occupée et le rapport travailleurs peu qualifiés/travailleurs hautement qualifiés. Les antécédents migratoires ne sont pas pris en compte de manière explicite dans le calcul de ces dotations.

Le système de dédommagement est essentiellement axé sur l'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations, ce qui pose problème. En principe, les communes sont également en charge des sans-emploi non indemnisés, mais, actuellement, elles ne disposent guère de moyens de les inciter à s'insérer sur le marché du travail[39]. De fait, une petite partie seulement de ce groupe bénéficie d'une mesure

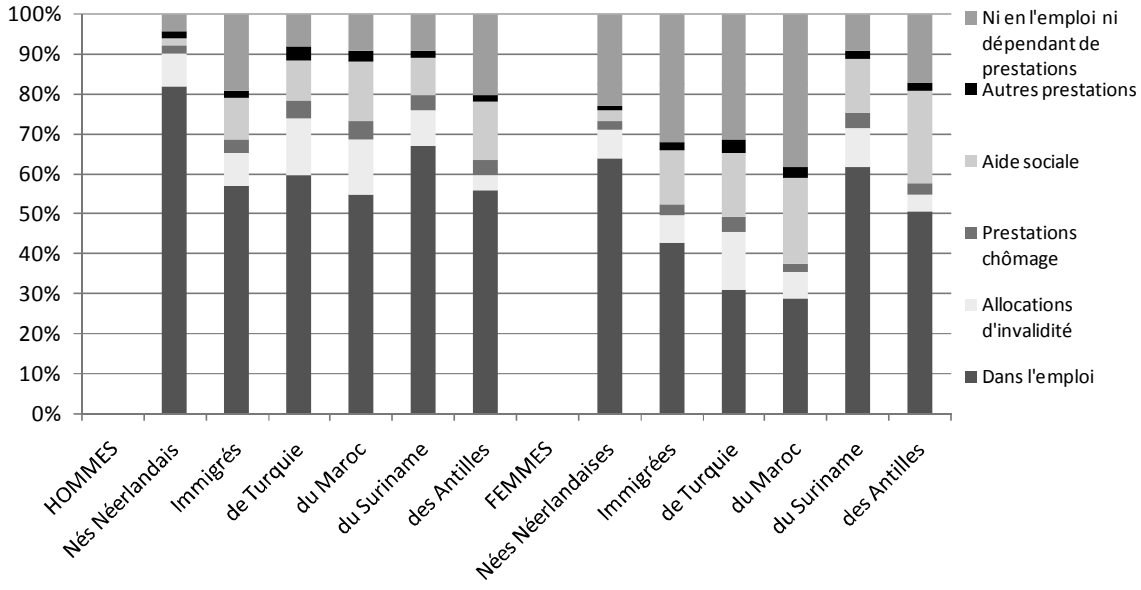
37. Ce phénomène va de pair avec une forte surreprésentation des immigrés parmi les ménages vivant dans la pauvreté. Selon un récent rapport de l'Observatoire néerlandais de la pauvreté (SCP, 2007), l'incidence de la pauvreté chez les ménages « allochtones non occidentaux » est plus de trois fois supérieure à celle observée chez les Néerlandais autochtones.

38. Concernant les communes, il faut distinguer le « budget recettes », utilisé pour rembourser les contributions à l'aide sociale, et le « budget de travail », servant à la réintégration sur le marché du travail.

39. Toutefois, 14 % de ceux qui ne vivent pas de ces prestations finissent par recevoir l'aide sociale (RWI, 2007). Les communes étant responsables du versement de l'aide sociale, elles disposent de moyens (indirects) d'inciter financièrement les personnes ne dépendant pas des prestations à s'insérer sur le marché du travail.

active du marché du travail sous une forme ou une autre (van Poeijer et Bloemendal, 2007), ce qui est problématique car les personnes concernées sont relativement nombreuses. L'incidence des personnes sans emploi ne percevant pas de prestations est particulièrement forte parmi les femmes immigrées originaires de Turquie ou du Maroc (graphique 4.12).

Graphique 4.12. Sources de revenu pour les Néerlandais autochtones et certains groupes de personnes nées à l'étranger, hommes et femmes de 15 à 65 ans, 2004



Note : Les données pour « Ni occupés ni dépendants de prestations » tendent à être plus élevées que ne le montre le graphique : en effet, une personne peut en même temps dépendre de prestations et avoir un emploi, et les statistiques disponibles ne permettent pas d'exclure la double comptabilité pour ces cas. Ce groupe comprend aussi les personnes percevant des retraites.

Source : Bureau central des statistiques (Statline).

En 2007, le montant du budget affecté à l'insertion sur le marché du travail des personnes sans emploi s'élevait à 2 milliards EUR au total, dont 1.4 milliard était affecté aux services (publics) d'intégration, aux subventions salariales ainsi qu'aux dépenses propres des communes dans le domaine de l'intégration. Le reliquat (0.6 milliard) était affecté à l'achat de services de réinsertion sur le marché privé[40]. De fait, les Pays-Bas sont, avec l'Australie, le pays de l'OCDE qui est allé le plus loin en matière de privatisation de la fourniture de services de réinsertion (pour un panorama complet, voir Tergeist et Grubb, 2006). L'UWV est obligée de sous-traiter *la totalité* des programmes de réinsertion auprès d'entreprises privées. À l'origine, les communes étaient aussi tenues d'externaliser la majorité de leurs services de réinsertion mais cette obligation a été abolie en 2006. Les fournisseurs privés sont généralement rémunérés en fonction des résultats, à savoir des placements dans un emploi d'une durée d'au moins six mois.

40. Sur le marché privé, un programme de réinsertion coûte 4000 EUR en moyenne.

Au début, on avait espéré qu'une structure fondée sur le jeu du marché serait plus efficiente, mais les premiers résultats ont été assez décevants. Il semble que les prestataires de services privés aient procédé à un « écrémage », ce qui a posé un problème[41]. Un système de profilage a été mis en place, qui classe les individus en quatre groupes différents (selon qu'ils sont plus ou moins éloignés du marché du travail). Et comme les immigrés accumulent souvent les handicaps (absence de maîtrise du néerlandais, faible niveau de qualifications, méconnaissance du fonctionnement du marché du travail et des méthodes de travail, etc.), il leur faut généralement plus de temps et d'efforts qu'aux autochtones du même groupe pour parvenir à s'intégrer sur le marché du travail[42].

Alors que le marché du travail devient de plus en plus tendu et que la perspective du vieillissement de la population active se rapproche, les pouvoirs publics accordent plus d'attention à la mobilisation des individus très éloignés du marché du travail pour qu'ils retrouvent le chemin de l'emploi. Aujourd'hui, en particulier, les communes proposent également des mesures d'activation aux personnes ne percevant aucune prestation, dont beaucoup sont des femmes immigrées. L'administration centrale a débloqué certains crédits pour financer ces mesures.

À l'origine, les éventuels effets d'écrémage étaient renforcés par le fait que les contrats de réinsertion s'appliquaient à un groupe relativement large et disparate d'individus vivant de prestations. Mais les choses sont en train de changer et ces contrats s'appliquent désormais à des groupes de taille beaucoup plus petite. Le système de profilage actuel permet aussi d'avoir beaucoup plus de flexibilité et d'établir des contrats individualisés[43]. En outre, depuis 2006, les bénéficiaires de prestations peuvent opter pour un « budget personnalisé de réinsertion » (IRO) leur donnant la possibilité de choisir le prestataire qui leur semble le mieux à même de les aider à se réinsérer sur le marché du travail.

Outre les parcours individualisés de réinsertion dans l'emploi, et en dehors des cours de langue, les mesures du marché du travail ayant aujourd'hui pour cible les immigrés sont peu nombreuses et ont une portée limitée (ce sont généralement des mesures du type « projet »). Comme nous l'avons vu précédemment, les Pays-Bas disposaient jusqu'en 2003 d'un arsenal de mesures ciblées, mais, la stratégie consiste à depuis lors offrir un cadre global et des instruments généraux pouvant être adaptés aux besoins individuels sans se focaliser sur un groupe en particulier[44]. Cette démarche s'inscrit dans le cadre plus large d'une politique de décentralisation qui confère plus de responsabilités aux communes. Mais, plus récemment, il semble que l'ampleur et la portée de projets destinés à certains groupes d'immigrés (comme les réfugiés hautement qualifiés, voir

41. Précisons que ce problème ne se pose pas exclusivement quand les services sont fournis par des prestataires privés et qu'il peut aussi se présenter au sein des services publics de l'emploi, en particulier quand la mesure de leurs résultats n'est pas fondée sur la rapidité d'intégration sur le marché du travail.

42. Toutefois, rien n'indique que cela se soit traduit par une moindre participation des immigrés aux programmes de réinsertion. En 2005, les immigrés et leurs enfants représentaient 57 % des personnes amorçant un programme de réinsertion, et ils étaient en grande majorité originaires de pays non membres de l'OCDE et de la Turquie (SZW, 2007).

43. La réinsertion personnalisée était toutefois déjà possible dans le cadre de l'ancien système.

44. Dès 1998, le ciblage des mesures du marché du travail sur des groupes spécifiques ne faisait plus partie de la palette d'instruments de l'administration centrale, le choix étant laissé aux communes. Toutefois, la plupart des mesures liées aux immigrés sont restées en place jusqu'en 2003.

ci-dessous) aient recommencé à augmenter[45]. Entre 2005 à 2007, le gouvernement a mis en place une initiative destinée à améliorer le climat social et à renforcer l'intégration dans la société. Il en a résulté un foisonnement de petits projets visant à améliorer l'activité des immigrés et de leurs enfants tout en luttant contre les discriminations. La plupart de ces projets portent sur la préparation des jeunes immigrés à l'entrée dans la vie active par des mesures d'accompagnement et autres. De surcroît, en 2007, le Conseil économique et social a invité les employeurs à favoriser l'embauche des jeunes immigrés. L'administration, qui appuie cette initiative, élabore actuellement des stratégies régionales en collaboration avec les municipalités des quatre plus grandes agglomérations des Pays-Bas.

Ces politiques n'en demeurent pas moins limitées, aussi bien par rapport à ce qui se faisait avant la réorientation de l'action publique en 2004 que par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays. De plus, parmi les politiques mises en place, rares sont celles qui sont directement liées à l'intégration sur le marché du travail. Par exemple, il existe effectivement quelques grands programmes de parrainage destinés à lutter contre l'abandon de scolarité (Crul, 2006). Cependant, le gouvernement estime globalement que les mesures ciblées ne sont pas nécessaires dans la mesure où l'évaluation individuelle et la réinsertion personnalisée existent déjà. C'est en partie à cause de la décision de ne plus cibler les politiques d'une manière générale et de décentraliser la politique du travail que rien n'est fait aujourd'hui pour évaluer ce qui « marche » en matière d'intégration des immigrés et ce qui ne marche pas.

On constate en effet que, après avoir été décentralisé et privatisé, le système ne comporte pratiquement aucun dispositif permettant d'effectuer une évaluation sérieuse des programmes du marché du travail, notamment de leur impact sur les immigrés[46]. C'est d'autant plus regrettable que – comme des observations faites dans d'autres pays de l'OCDE tels que le Danemark et la Suède (OCDE, 2007a) conduisent à le penser – certaines mesures du marché du travail, en particulier celles permettant aux employeurs de remédier à l'asymétrie de l'information concernant les compétences d'un candidat, ou celles qui mettent les demandeurs d'emploi en contact avec des employeurs potentiels, ont probablement eu un impact plus bénéfique sur les immigrés que sur des autochtones présentant un profil comparable. Dans le système actuel, il n'y a aucun moyen de confirmer ou d'infirmer ces constats, ni de recenser les pratiques permettant de mieux cibler les mesures d'intégration sur le marché du travail.

D'après les données dont on dispose, un tel ciblage (indirect) aurait beaucoup d'avantages tout en permettant de conserver le cadre général de l'insertion individualisée sur le marché du travail, et les problématiques en jeu ne semblent pas fondamentalement différentes de celles observées dans d'autres pays de l'OCDE.

Par exemple, d'après des observations faites en Suède (Andersson et Wadensjö, 2004), on sait que le travail en intérim peut constituer un bon tremplin vers un emploi plus stable. Certains indices montrent que c'est aussi le cas aux Pays-Bas. Le travail en intérim y est,

45. Pour un tour d'horizon, voir VROM (2007).

46. Il existe certains dispositifs permettant de partager les informations, tels que les ateliers où les communes et les entreprises de réinsertion mettent en commun leurs expériences et en débattent. Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, dont la politique est d'éviter toute approche directive et centralisée, organise néanmoins un congrès annuel consacré au partage des expériences. En outre, le site Web *www.inteventiesnaarwerk.nl* diffuse des « pratiques exemplaires », et *www.blikopwerk.nl* donne des informations sur les entreprises de réinsertion. On note toutefois une absence d'évaluation de fond.

semble-t-il, un moyen particulièrement important pour les réfugiés réinstallés de s'insérer sur le marché du travail. D'après des données de Guiaux *et al.* (2008), quelque 40 % de ceux qui, trois ans environ après leur installation, ont un emploi travaillent par l'intermédiaire d'une agence d'intérim. Pourtant, même élevé, ce pourcentage ne permet pas de savoir si ce type de travail aide ou non les immigrés à accéder à une forme d'emploi plus stable. Tel pourrait être le cas si on en croit certains indices fournis par De Graaf Zijl *et al.* (2006) selon lesquels l'effet de tremplin que constitue le passage de l'emploi temporaire (travail en intérim ou autres formes de travail temporaire) à l'emploi régulier pourrait être plus bénéfique pour les immigrés de sexe masculin que pour les autochtones. Toutefois, les immigrés sont en général, et compte tenu de leurs caractéristiques, sous-représentés parmi les entrants sur le marché du travail temporaire.

De la même façon, des observations recueillies au Danemark (OCDE, 2007a) amènent à penser que les subventions salariales peuvent constituer un instrument particulièrement efficace d'insertion des immigrés dans des emplois stables, même après prise en compte d'autres facteurs ayant une incidence sur la productivité. Vu la concentration d'immigrés dans les emplois rémunérés aux alentours du salaire minimum, cela semble aussi être le cas aux Pays-Bas. De fait, Snel et Linder (2008) montrent que, sur la période 1999-2002, les immigrés et leurs enfants avaient un peu plus de chances que les Néerlandais autochtones présentant un profil comparable de passer de la participation à des programmes combinant travail et prestations d'invalidité à l'emploi normal[47]. En revanche, sur la même période, la probabilité pour les personnes issues de l'immigration percevant des prestations sans travailler d'accéder à l'emploi régulier était nettement plus faible.

Les communes utilisent déjà les subventions salariales comme moyen d'insérer sur le marché du travail les personnes bénéficiant de l'aide sociale et même celles qui ne perçoivent aucune prestation. Cette subvention, qui peut être accordée pour un an au maximum, représente jusqu'à 50 % du salaire minimum légal. Ce programme est administré séparément des autres dispositifs de réinsertion.

Cependant, à l'heure actuelle, peu de personnes bénéficient de ces subventions salariales. Parmi les quelque 315 000 bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 23 à 65 ans enregistrés fin 2005, 1 700 seulement en bénéficiaient, et les personnes « d'origine non occidentale » représentaient environ 45 % de ce groupe. Cette population était donc légèrement surreprésentée au regard de la part des bénéficiaires de l'aide sociale qui est la sienne, soit 40 % environ[48]. Environ 30 % des allocataires de l'aide sociale qui ont bénéficié de ces subventions possédaient un emploi régulier un an plus tard. Le pourcentage est même légèrement supérieur chez les personnes « d'origine non occidentale » (32 %). Ces chiffres de l'insertion sont bien supérieurs à ceux obtenus par le biais d'autres mesures, les personnes insérées dans l'emploi ne représentant que 6 % de la population de ces deux groupes, un an plus tard. Les personnes ne percevant aucune prestation peuvent elles aussi bénéficier des subventions salariales. Ce dispositif concernait 2 850 personnes environ fin 2005. Pour ce groupe en particulier, les chiffres de l'insertion étaient légèrement meilleurs, tant pour les Néerlandais autochtones (32 %) que pour les personnes « d'origine non occidentale » (34 %).

47. Toutefois, ils avaient aussi plus de risques de redevenir dépendants des prestations car n'ayant plus de travail.

48. Ces chiffres sont calculés sur la base de données figurant dans van Poeijer et Bloemendal (2007).

Les premières constatations faites à partir de ce tableau global amènent à penser que les subventions salariales peuvent constituer un moyen efficace d'insérer les personnes défavorisées sur le marché du travail, et qu'elles ont probablement plus d'impact sur les personnes issues de l'immigration. Toutefois, il faudrait une autre analyse fondée sur des microdonnées pour étayer cette première conclusion dans le contexte néerlandais. En tout état de cause, les subventions salariales constituant un instrument coûteux, il convient de les appliquer avec discernement et de les accompagner d'une formation pour s'assurer qu'elles puissent être supprimées progressivement une fois que la productivité aura augmenté et/ou qu'on aura remédié à l'asymétrie de l'information.

Il est actuellement prévu d'étendre la possibilité de subventionner les salaires aux personnes percevant des prestations de chômage ou d'invalidité qui sont sans emploi depuis longtemps (plus d'un an) mais dont on estime qu'elles ont les capacités d'occuper un emploi régulier dans un délai d'un an.

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale plus éloignés du marché du travail que ne le sont habituellement les bénéficiaires de subventions salariales, on a créé en 2006 des « contrats d'accompagnement dans l'emploi » (*participation jobs*). Il s'agit d'emplois dans le secteur public ou privé – dont la durée maximum est généralement de six mois – permettant aux personnes qui ne sont pas encore prêtes pour l'emploi régulier d'acquérir une expérience de l'activité professionnelle. Dans ce cadre, il y a deux possibilités : soit le bénéficiaire de l'aide sociale continue de percevoir l'intégralité de ses prestations tout en travaillant, soit l'employeur reçoit une subvention pour compenser les salaires versés. Les employeurs sont censés proposer une formation aux titulaires d'emplois de ce type. En juillet 2008, une nouvelle législation devrait renforcer les obligations des employeurs souhaitant tirer parti de ce dispositif (ils seront tenus de dispenser une formation et d'offrir une perspective d'embauche pour un emploi normal aux participants). En parallèle, les bénéficiaires toucheront une prime s'ils ont participé de façon constructive à ce programme. Il est prévu d'élargir ce dispositif aux bénéficiaires d'autres prestations en 2009. Selon des données recueillies en Suède, où a été mis en place un dispositif analogue « d'initiation à l'entreprise », ce type de mesure peut être assez efficace pour intégrer les immigrés sur le marché du travail (Åslund et Johansson, 2006).

Les élargissements prévus s'inscrivent dans un programme d'action plus vaste de « participation de tout un chacun » engagé en 2007. Son objectif est de ramener 200 000 personnes très éloignées du marché du travail sur le chemin de l'emploi. Sur ce total, la moitié sont censés revenir à l'emploi grâce aux efforts de réintégration déployés par les communes, ce qui signifie que ces efforts ne doivent pas se limiter aux bénéficiaires de l'aide sociale et qu'il convient d'appliquer des mesures d'activation aux individus ne percevant actuellement aucune prestation (qui sont au moins 25 000). Les instruments disponibles sont la formation, l'éducation, les subventions salariales, les stages et/ou les prestations liées à l'exercice d'un emploi, l'objectif étant de porter le rapport emploi/population global à 80 % d'ici à 2016[49].

L'emploi dans le secteur public

Dès le milieu des années 80, les Pays-Bas ont mis en place la discrimination positive pour augmenter la part d'immigrés de la première et de la deuxième génération employés dans le secteur public. En 1987, un Plan de représentation des minorités ethniques dans la fonction publique (EMO-1) a été établi, dont l'objectif était d'augmenter la part de

49. Le plan d'action inclut toute une palette de projets pour les jeunes défavorisés. Il fixe également l'objectif suivant : permettre à 50 000 femmes sans emploi d'occuper un emploi bénévole.

personnes issues de l'immigration originaires de pays non membres de l'OCDE ou de Turquie dans ce secteur, qui devait passer de 2 % à 3 %. Ce pourcentage ayant été atteint en 1990, un nouvel objectif de 5 % a été fixé pour 1995 (EMO-2), mais il était très ambitieux et n'a pas été atteint. Pourtant, dès 1988, la clause exigeant de posséder la nationalité néerlandaise pour occuper un poste dans la fonction publique avait été abolie pour la plupart des emplois (Blaschke et Schlenska, 2003).

Un certain nombre de programmes destinés à favoriser l'emploi d'immigrés et de leurs enfants dans la fonction publique sont toujours en vigueur (encadré 4.5), qui incluent le suivi des flux d'entrées et de sorties d'immigrés parmi les effectifs des différents ministères ainsi que des postes occupés au sein de la fonction publique (ISW, 2008).

Il existe aussi des programmes municipaux dans lesquels la discrimination positive occupe une place assez importante. Par exemple, la Ville d'Amsterdam s'est fixé comme objectif d'accroître, d'ici à 2010, la part de personnes issues de l'immigration dans la fonction publique territoriale de 22.5 %, le niveau actuel, à 27 %, et, parmi les postes d'encadrement, de 11 % à 15 %. Quand elle charge des agences de recrutement de trouver du personnel, elle exige que lui soient présentés des candidats issus de l'immigration, au besoin en recourant à des procédures exceptionnelles, surtout si le service municipal concerné n'a pas atteint le pourcentage cible (van Helsum, 2008).

L'un des services municipaux a appliqué une politique de discrimination positive assez rigoureuse en vertu de laquelle tous les postes non pourvus étaient réservés à des immigrés qualifiés : l'espace de six mois, le pourcentage de personnes issues de l'immigration dans ses effectifs est ainsi passé de 19 % à 22 %.

À l'évidence, ces démarches de discrimination positive engagées de longue date ont eu un effet bénéfique. Parmi les pays du groupe de comparaison, les Pays-Bas sont celui qui est parvenu à obtenir la proportion d'immigrés dans la fonction publique la plus proche de la proportion qu'ils représentent dans la population totale (graphique 4.13). Précisons que, dans ce pays, la part de l'emploi des immigrés originaires de pays non membres de l'OCDE ou de Turquie dans la fonction publique est même plus élevée.

Encadré 4.5. La notion de diversité vue par la police néerlandaise

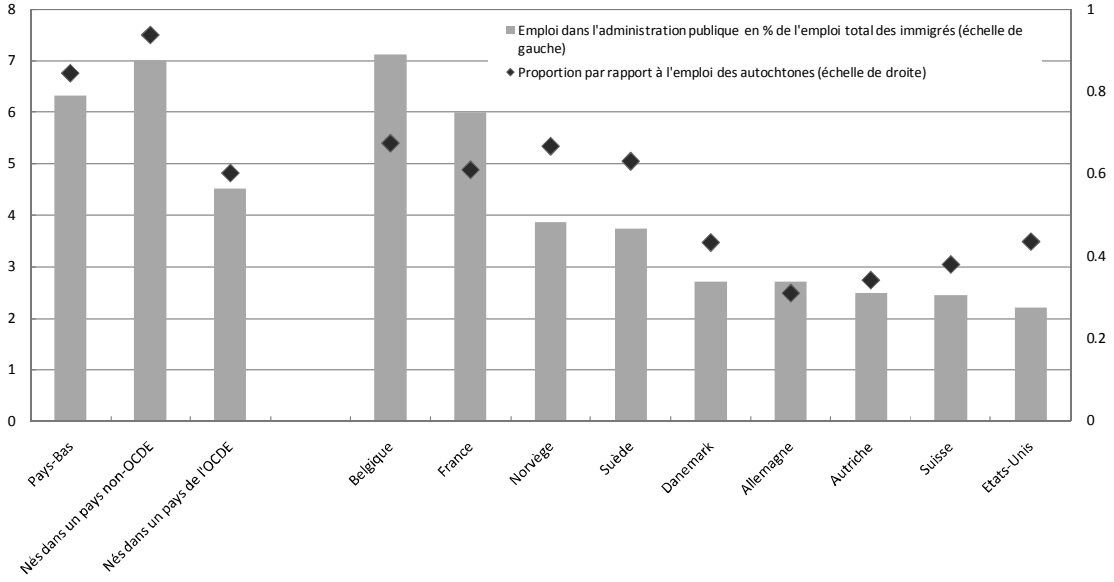
La police néerlandaise a mis en place un programme de diversité très complet visant à accroître la part de ses effectifs issus de l'immigration, qui devrait passer de 6 % aujourd'hui à 8.5 % en 2011. Cet objectif n'est qu'un des éléments d'une stratégie plus large de la diversité englobant également d'autres groupes (femmes, handicapés, homosexuels, etc.). D'ici à 2011, 50 % des fonctionnaires de police exerçant des fonctions de commandement devraient être soit des femmes, soit des personnes issues de l'immigration. Pour parvenir à cet objectif, les fonctionnaires de police appartenant à ces groupes peuvent bénéficier d'une formation spéciale afin de développer leurs capacités de commandement. En outre, d'ici à 2011, tous les fonctionnaires de police devront avoir suivi un stage de sensibilisation au multiculturalisme. La notion de diversité était déjà d'actualité en 2001, mais la stratégie a changé en 2005. Si la diversité était vue à l'origine comme une question de société, elle est aujourd'hui considérée comme faisant partie intégrante de l'activité de la police : elle l'aide à mieux s'acquitter de sa mission. De fait, en ce qui a trait aux immigrés et à leurs enfants, la notion de diversité est particulièrement pertinente pour tout service public, si on veut mieux comprendre les communautés immigrées et gagner leur confiance.

Un Centre national d'expertise pour la diversité a été mis en place. Doté d'un budget annuel de 1.5 million EUR, ce centre emploie 14 personnes qui sont chargées, entre autres, de dispenser des formations pour sensibiliser à l'interculturalité. Parmi les mesures prises figurent également des campagnes de recrutement s'adressant spécifiquement aux enfants d'immigrés. De surcroît, un prix spécial de 500 000 EUR a été créé pour récompenser les pratiques innovantes concernant la représentation des « minorités ethniques » au sein des services de la police locale.

Dans le droit fil de cette stratégie nationale, les services de la police régionale ont mis en place leurs propres programmes afin d'augmenter la proportion de personnes issues de l'immigration en leur sein. Par exemple, la police de La Haye a créé un « programme préparatoire à l'entrée à l'école de police » pour les jeunes candidats considérés comme ayant les capacités nécessaires pour entrer dans la police mais qui ont échoué à l'examen d'entrée à cause de la langue ou d'autres obstacles liés d'une manière ou d'une autre à leurs antécédents migratoires (manque d'assurance dans le cas des femmes, par exemple). Pendant un an, ces jeunes reçoivent une formation spéciale qui doit leur permettre de surmonter ces obstacles et de satisfaire à tous les critères d'évaluation. Chaque année, quelque 75 élèves participent à ce projet cofinancé par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. La première cohorte a maintenant achevé le programme préparatoire. À Rotterdam, la police mène un programme similaire.

La police de La Haye propose aussi des « stages d'essai » pour susciter l'intérêt d'élèves issus de milieux défavorisés pour l'emploi dans la police. Cette action intervient à un stade précoce de leur parcours scolaire (vers l'âge de 13 ou 14 ans). Le projet est mené en concertation avec des écoles accueillant un fort pourcentage d'enfants d'immigrés. Chaque année, environ 60 élèves participent à ce programme.

Graphique 4.13. Immigrés de 15 à 64 ans employés dans l'administration publique dans certains pays de l'OCDE, 2005-06



Note : « Nés dans un pays non OCDE » inclut la Turquie mais pas l'Indonésie.

Source : Voir tableau 4.1.

Les immigrés et le travail indépendant

Parmi les pays de l'OCDE du groupe de comparaison, les Pays-Bas se distinguent comme celui où le nombre d'immigrés travailleurs indépendants a le plus progressé au cours de la dernière décennie, tant en nombre absolu que par rapport aux personnes nées aux Pays-Bas. Cette progression a été observée parmi les trois groupes de migrants figurant au tableau 4.9, mais c'est parmi les immigrés originaires de Turquie qu'elle a été la plus marquée[50].

50. Pour un tour d'horizon complet du travail indépendant chez les immigrés aux Pays-Bas, voir EIM (2007).

Des observations faites dans un certain nombre de pays de l'OCDE, il ressort que le travail indépendant est un moyen d'échapper à la marginalisation sur le marché du travail (voir, par exemple, Clark et Drinkwater, 2000 ; Blume *et al*., 2003). On ne sait pas dans quelle mesure la progression du travail indépendant observée chez les immigrés aux Pays-Bas est le résultat de ce processus, mais quelques programmes ont été mis en place pour aider les personnes en marge du marché du travail à s'établir à leur propre compte, et un nombre significatif d'immigrés semblent y avoir participé. Le gouvernement néerlandais a créé depuis longtemps un système de micro-crédit pour promouvoir le travail indépendant auprès des personnes vivant de l'aide sociale. Ces personnes peuvent obtenir un prêt garanti par l'État d'un montant pouvant aller jusqu'à 31 000 EUR afin de créer leur propre entreprise. Ces dernières années, entre 1 500 et 2 000 personnes ont bénéficié chaque année de ce dispositif, dont 50 % étaient issues de l'immigration. Un audit de ce programme a montré qu'une part relativement importante de ce groupe (70 % environ) était toujours en activité trois ans plus tard. Dans plusieurs communes, ce système est actuellement étendu à titre d'essai à toute personne vivant de prestations (ce qui inclut les bénéficiaires de prestations de chômage ou d'invalidité).

Tableau 4.9. Part de travailleurs indépendants parmi les travailleurs immigrés et nés dans le pays de 15 à 64 ans, dans plusieurs pays européens de l'OCDE, 1995 et 2005/06

	1995						
	Autriche	Belgique	Allemagne*	Danemark	France	**Pays-Bas**	Suède
Immigrés non-OCDE	4.7	17.1	..	7.3	12.2	**5.8**	..
OCDE (sauf Turquie)	13.8	17.8	..	10.5	10.4	**11.0**	..
Turquie	2.2	18.6	..	..	12.5	**6.2**	..
Total immigrés	7.4	17.8	7.3	9.7	11.5	**8.0**	11.9
Autochtones	11.3	15.2	8.2	8.3	11.6	**11.7**	11.7

* Les données pour l'Allemagne portent sur 1992.

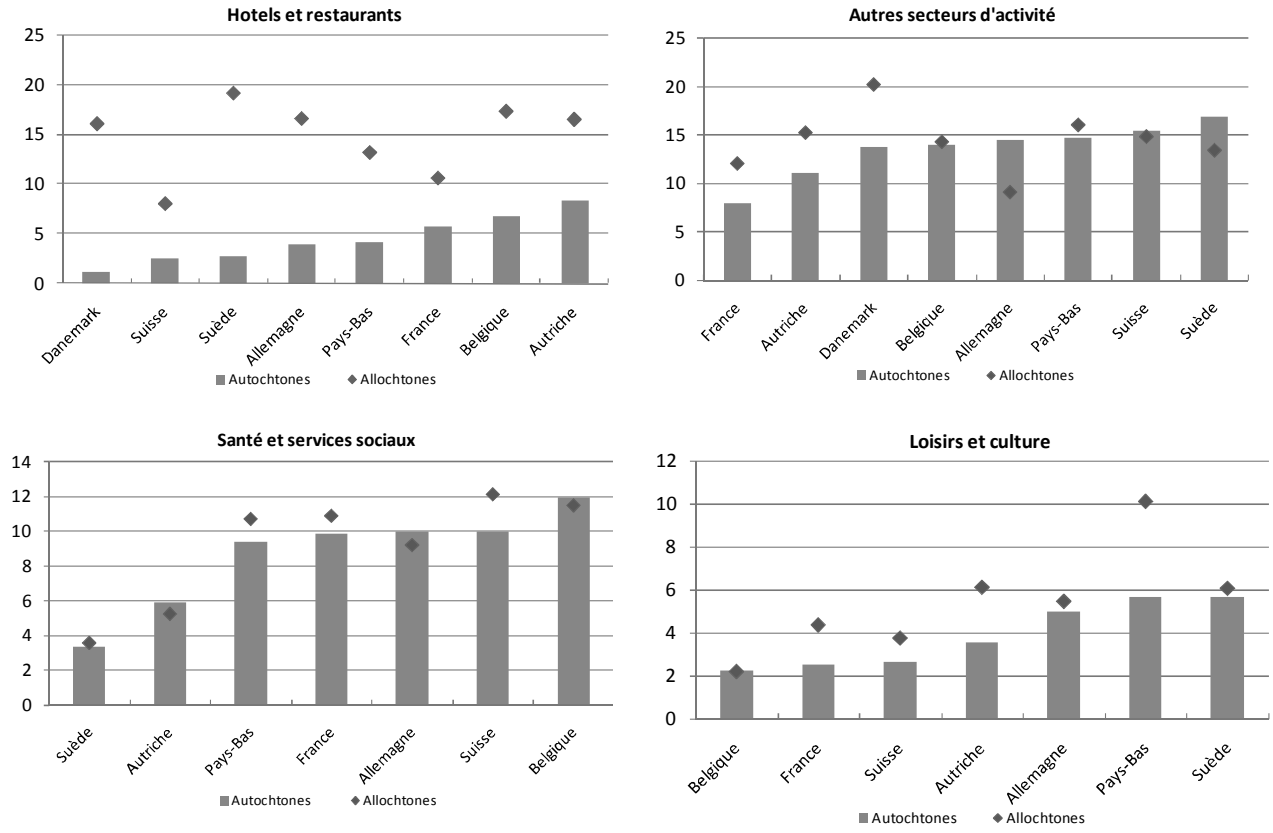
	2005/2006						
	Autriche	Belgique	Allemagne*	Danemark	France	**Pays-Bas**	Suède
Immigrés non-OCDE	5.4	14.5	..	7.3	10.6	**8.5**	10.4
OCDE (sauf Turquie)	13.2	15.3	..	10.2	12.0	**15.2**	10.1
Turquie	5.5	12.3	..	..	18.5	**12.8**	29.7
Total immigrés	8.0	14.8	10.0	8.7	11.2	**10.9**	10.9
Autochtones	12.4	12.9	11.0	7.7	9.7	**11.6**	9.5

* Les données pour l'Allemagne portent sur 2005.

Source : Voir tableau 4.1.

Le graphique 4.14 montre la part qu'occupent les quatre principaux secteurs d'activité privilégiés par les immigrés aux Pays-Bas dans l'emploi indépendant total, pour les immigrés et pour les personnes nées aux Pays-Bas, ainsi que dans d'autres pays. Les immigrés sont nettement surreprésentés dans l'hôtellerie-restauration, mais c'est également le cas dans tous les pays. Les Pays-Bas se distinguent nettement des autres pays seul point : la part des travailleurs indépendants immigrés y est beaucoup plus importante dans les activités culturelles, sportives et de loisirs, à la fois en termes absolus et comparée à celle des personnes nées dans le pays.

Graphique 4.14. Principaux secteurs d'activité des travailleurs indépendants de 15 à 64 ans immigrés et nés dans le pays, 2005-06



Source et note : Voir tableau 4.1. Les secteurs ci-dessus sont les quatre principaux secteurs d'activité des immigrés travailleurs indépendants aux Pays-Bas.

Habitat, ségrégation spatiale et liens avec l'intégration

Les Pays-Bas sont le pays de l'OCDE où la densité de population est la plus forte. Les immigrés sont fortement concentrés dans les quatre principales agglomérations (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) où, avec leurs enfants, ils représentent un tiers de la population. Ces quatre agglomérations regroupent environ 25 % de la population totale des Pays-Bas mais aussi près de la moitié de la population immigrée.

Dans tous les pays, les immigrés ont tendance à se concentrer dans certains quartiers. De fait, au niveau des quartiers, le degré global de ségrégation ne semble pas très élevé aux Pays-Bas par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays (Musterd, 2003). Il s'agit toutefois d'un processus évolutif : à Amsterdam, Rotterdam et La Haye, l'accroissement de la population urbaine sur les sept dernières années (pour lesquelles on dispose de données comparables) est due en totalité à l'augmentation du nombre d'habitants issus de l'immigration, alors que la population autochtone néerlandaise a diminué dans ces villes. Ce phénomène de concentration dans les agglomérations urbaines et, en particulier, dans certains établissements scolaires (voir ci-dessous) préoccupe les décideurs. Ces dernières années, le gouvernement néerlandais a essayé de favoriser une plus grande mixité dans les quartiers. De fait, les questions liées à l'intégration relèvent désormais du même ministère que celles de la politique urbaine et du logement.

Les processus de concentration semblent fortement liés à l'emploi. Les immigrés pourvus d'un emploi ont tendance à aller s'installer dans des quartiers où la ségrégation est moindre. En revanche, à l'intérieur d'une commune, plus le taux de chômage est élevé, plus la tendance à la ségrégation entre les quartiers s'accroît, à la fois parce que les autochtones choisissent de s'en éloigner et parce que les immigrés choisissent d'aller s'installer dans les quartiers à forte concentration d'immigrés. Les processus à l'œuvre sont particulièrement puissants dans les principales agglomérations et parmi les individus d'ascendance turque ou marocaine dont la situation socio-économique est particulièrement médiocre (Zorlu et Mulder, 2007). Cela reflète peut-être le fait que les réseaux ethniques prennent plus d'importance en période d'incertitude économique, encore que la discrimination sur le marché immobilier ne soit probablement pas étrangère au phénomène. Il n'en reste pas moins que la médiocrité de la situation socio-économique est sans doute le principal moteur de ce processus.

La question de savoir si la ségrégation géographique influe ou non sur les indicateurs du marché du travail et les indicateurs connexes de l'intégration (mobilité sociale, logement, éducation) a été étudiée de manière beaucoup plus approfondie aux Pays-Bas que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Musterd (2003) a fait un tour d'horizon des observations qu'il a faites aux Pays-Bas : selon ses conclusions, rien n'indique que la ségrégation freine la mobilité sociale. Une analyse de régression reposant sur des données de l'Enquête néerlandaise sur la population active et intégrant une variable représentative de la concentration des immigrés dans une commune montre que cette concentration n'influe pas significativement sur les résultats des immigrés sur le marché du travail.

Beckers et Borghans (2008) s'intéressent à l'impact, sur le marché du travail, de la dispersion des réfugiés sur tout le territoire néerlandais. Ils analysent le processus d'affectation des demandeurs d'asile à des communes néerlandaises dont l'objectif essentiel est d'essayer d'éviter la concentration de ces immigrés, tout en tenant compte des débouchés sur le marché du travail local, des établissements d'enseignement ainsi que des conditions d'accueil au niveau local. Après prise en compte d'autres caractéristiques liées au quartier, ils constatent que la concentration de personnes issues de l'immigration peut influer de manière favorable sur les résultats sur le marché du travail. En moyenne, les personnes résidant dans des quartiers à forte concentration d'immigrés ont près de 30 % plus de chances d'être occupées. Le niveau de leur salaire annuel est aussi sensiblement supérieur à celui de personnes résidant dans des quartiers à faible concentration d'immigrés. Si l'effet positif de la forte concentration s'observe aussi bien pour les immigrés bien établis que pour les nouveaux arrivants, il est particulièrement puissant pour cette seconde catégorie. Cela laisse penser que les réseaux d'immigrés contribuent probablement à l'intégration sur le marché du travail. Ces résultats sont d'ailleurs corroborés par les constatations faites à propos de la politique de dispersion pratiquée au Danemark et en Suède (OCDE, 2007a), dont il ressort que les immigrés qui sont allés se réinstaller dans des zones à forte concentration de population immigrée se sont intégrés plus rapidement sur le marché du travail.

Le prix et la disponibilité de *logements sociaux* constituent un facteur déterminant du processus de concentration. Ce type de logement se concentre dans certaines zones, à savoir les quartiers des grandes villes reconstruits après la Seconde Guerre mondiale. Compte tenu de la précarité de leur situation socio-économique, ce sont souvent les immigrés, en particulier ceux originaires de Turquie ou des pays non membres de

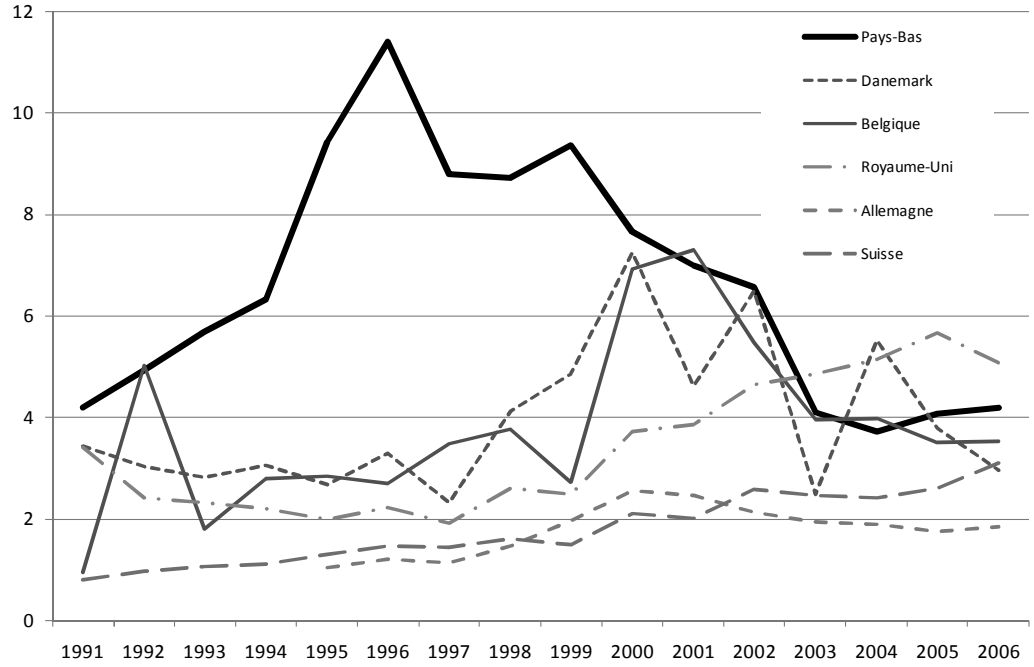
l'OCDE, qui vivent dans des logements sociaux situés dans les quartiers pauvres[51]. Mais la ségrégation sévit toujours, et la deuxième génération ne semble pas plus disposée que la première à se disperser sur l'ensemble du territoire (Zorlu et Latten, 2007).

3.3. Incidence de la politique d'intégration sur les résultats des immigrés sur le marché du travail

Les effets de la naturalisation

Comme nous l'avons vu dans la section 2, aux Pays-Bas, la naturalisation a, pendant de nombreuses années, été considérée comme un volet important de la politique d'intégration. Jusque vers 2002, les taux de naturalisation (pourcentage de la population étrangère ayant obtenu sa naturalisation sur une année donnée) ont donc été bien supérieurs à ceux observés dans d'autres pays européens de l'OCDE (graphique 4.15).

Graphique 4.15. Nombre de naturalisations par an en pourcentage de la population étrangère, dans certains pays européens de l'OCDE, 1992-2006



Source : Base de données de l'OCDE sur les migrations.

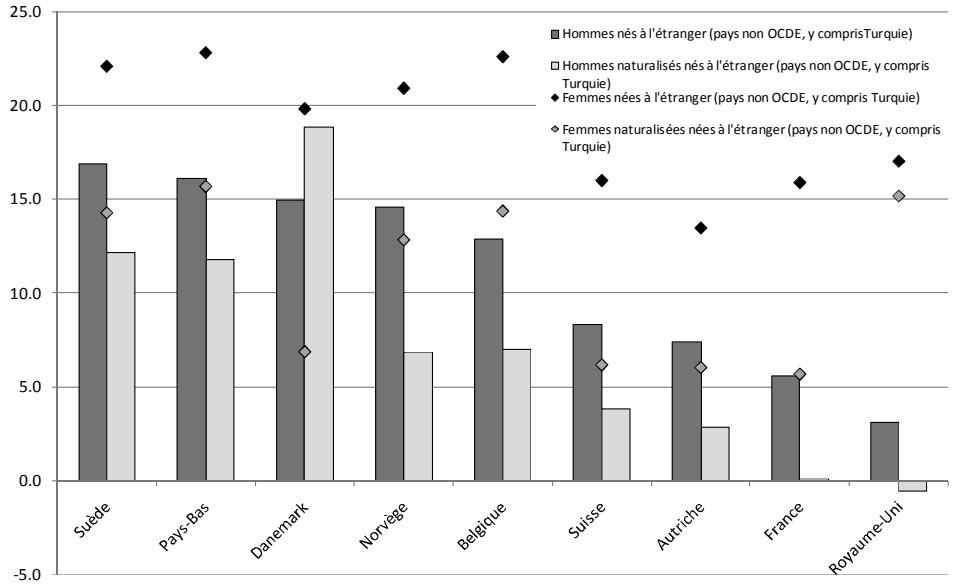
L'accession à la citoyenneté néerlandaise a été facilitée dans les années 90. On avait en effet constaté que les immigrés, en particulier ceux originaires de pays non membres de l'OCDE, obtenaient généralement de meilleurs résultats en devenant citoyens de leur pays d'accueil. Comme le montre le graphique 4.16, ce constat vaut pour tous les pays et pour les deux sexes (exception faite des immigrés de sexe masculin au Danemark).

51 Les Surinamiens constituent un cas particulier car ils ont bénéficié d'un dispositif spécial en matière de logement. Les besoins de ces personnes, arrivées en grand nombre après l'indépendance de leur pays au milieu des années 70, ont été pris en compte par un Office central pour une politique de réinstallation, qui leur a attribué des logements subventionnés, neufs et d'assez bonne qualité (Kornalijnslijer et Shadid, 1985).

L'existence de cette « prime à la naturalisation » (meilleures chances d'occuper un emploi pour les étrangers naturalisés) se vérifie aux Pays-Bas, tout comme dans les autres pays du groupe de comparaison, après prise en compte de paramètres comme le niveau d'instruction, l'âge, la durée de séjour et le pays d'origine[52].

L'amélioration des résultats sur le marché du travail des immigrés qui se sont fait naturaliser peut s'expliquer de plusieurs manières (De Voretz, 2006). Il est évident que, dans la fonction publique, un certain nombre d'emplois ne peuvent être occupés que par des citoyens néerlandais. En outre, dans les métiers hautement qualifiés exigeant de fréquents déplacements à l'étranger, ne pas être néerlandais peut constituer un obstacle. Une autre explication est le phénomène d'autosélection positive parmi les immigrés qui se font naturaliser, soit parce qu'ils ont le sentiment de posséder des compétences passées inaperçues, soit parce que la naturalisation sous-entend de s'engager à demeurer plus longtemps dans le pays d'accueil (investissement accru dans le capital humain propre à ce pays, soit par anticipation, soit a posteriori). Enfin, pour les employeurs, l'embauche d'immigrés naturalisés peut poser moins de problèmes du point de vue administratif ou juridique. Il se peut également qu'en devenant citoyen du pays hôte un immigré soit moins exposé aux discriminations.

Graphique 4.16. Écart du rapport emploi-population avec les personnes nées dans le pays, pour les immigrés de 15 à 64 ans naturalisés et non naturalisés provenant de pays non OCDE et résidents depuis dix ans ou plus, 2005-06



Source : Voir tableau 4.1.

Comme le montre le graphique 4.16, le taux d'emploi des immigrés résidant depuis dix ans sinon plus aux Pays-Bas et qui se font naturaliser augmente, mais l'amélioration est un peu moins forte que dans d'autres pays de l'OCDE, ce qui amène à penser que l'influence de la « prime à la naturalisation » est peut-être moins significative aux Pays-Bas qu'ailleurs.

52. D'après l'analyse de régression, la « prime à la naturalisation » (plus forte probabilité d'être occupé) pour les personnes résidant depuis plus de dix ans aux Pays-Bas, est grosso modo la même aujourd'hui qu'en 1992.

Bevelander et Veenman (2006a et 206b) ont étudié les décisions de naturalisation et l'impact de l'accession à la citoyenneté néerlandaise sur les salaires et les perspectives d'emploi des réfugiés, d'une part, et des immigrés originaires de Turquie ou du Maroc, d'autre part. Si le fait d'être devenu citoyen néerlandais influe de manière positive et significative sur la probabilité d'emploi des réfugiés, il n'en va pas de même pour le deuxième groupe. De la même façon, en ce qui concerne les salaires, seuls les réfugiés qui se font naturaliser voient leur situation s'améliorer.

Les immigrés originaires de Turquie ou du Maroc ont exploité de manière disproportionnée la possibilité qui leur était offerte à l'époque de leur naturalisation de conserver la double nationalité, ce qui explique peut-être l'absence de rendement de cette naturalisation en termes d'augmentation de taux d'emploi ou de salaires. Ce choix étant beaucoup plus fréquent dans leur cas que dans celui d'autres groupes d'immigrés, la tendance à l'autosélection positive est sans doute moins marquée parmi eux. Toutefois, il se peut aussi que les employeurs considèrent la naturalisation comme un témoignage d'intégration, et qu'ils ne tiennent pas compte de la décision des Turcs et des Marocains d'accéder à la citoyenneté néerlandaise dans la mesure où cette décision semble étroitement liée à la possibilité pour eux de conserver la nationalité de leur pays d'origine. Il est malheureusement impossible de déterminer exactement laquelle de ces deux explications est la bonne[53].

Enseignement du néerlandais et programme d'intégration civique

L'une des caractéristiques de l'immigration dans le contexte des Pays-Bas est que la majorité des immigrants ne parlent pas la langue du pays hôte à leur arrivée. Si la situation est analogue dans la plupart des autres pays européens de l'OCDE faisant partie du groupe de comparaison (en particulier l'Allemagne et les pays nordiques), il n'en va pas de même dans d'autres pays d'immigration traditionnels (France et Royaume-Uni), ce qui fait des Pays-Bas un cas à part. La question de l'enseignement de la langue du pays hôte est donc assez pertinente dans le contexte des Pays-Bas.

Aujourd'hui, la maîtrise de la langue est considérée avant tout comme un préalable à l'intégration dans la société. En conséquence, aux Pays-Bas, « l'intégration civique » passe essentiellement par l'apprentissage du néerlandais. Comme indiqué dans la section 2, les immigrés (les nouveaux arrivants mais aussi une part significative des immigrés installés) doivent réussir un examen d'intégration civique pour pouvoir prétendre à un titre de séjour permanent. Nous avons dit précédemment que les Pays-Bas comptaient parmi les pays qui sont allés le plus loin dans le recours au secteur privé pour assurer l'intégration des immigrés sur le marché du travail, mais cela vaut aussi pour l'intégration civique. Cette stratégie complique les choses du fait de l'interdépendance entre les critères d'intégration sur le marché du travail et ceux applicables à « l'intégration civique ». Il est vrai que le système d'intégration civique, son financement, les obligations dont il est assorti et l'intégration sur le marché du travail sont des domaines relativement complexes mais aussi en constante évolution. De fait, ces dernières années, plusieurs réformes majeures sont intervenues dans ces domaines.

53. Des études longitudinales pourraient apporter quelques éclaircissements, mais elles sont peu nombreuses aux Pays-Bas. Celles qui existent font néanmoins apparaître un accroissement de l'emploi et des rémunérations après la naturalisation, lequel pourrait s'expliquer par le fait que la naturalisation incite à investir dans le capital humain propre au pays d'accueil. De fait, les nombreuses études publiées sur l'aspect économique de la naturalisation font apparaître des disparités importantes (voir également De Voretz, 2006).

Dans le cadre du nouveau système en place depuis 2007 (faisant obligation aux immigrés de fraîche date comme à certains groupes d'immigrés installés de réussir un examen d'intégration), des cours préparant à cette épreuve sont dispensés par des prestataires du secteur privé. Au départ, les candidats étaient censés payer les frais afférents de leur poche. Le coût varie selon le prestataire mais se situe généralement dans une fourchette de 8 à 9 EUR de l'heure par personne. Le nombre d'heures nécessaires est généralement déterminé par les résultats d'un examen permettant de distinguer cinq profils d'apprenant différents et quatre niveaux de connaissance du néerlandais.

Comme nous l'avons déjà dit, le montant total de l'investissement peut atteindre plus de 6 000 EUR par personne, mais le coût est en partie remboursé si l'immigré réussit l'examen, et beaucoup, sinon la plupart des candidats n'ont rien à débourser. L'obligation de participer à ce programme et d'en assumer le coût s'applique principalement aux individus sans emploi ne percevant aucune prestation (les femmes immigrées dans le mari travaille, par exemple) ainsi qu'aux immigrés ayant un emploi. Ces catégories de personnes ont repoussé leur participation (pour autant qu'elles aient envisagé d'y participer) le plus tard possible par rapport à la date-limite de présentation à l'examen. Depuis novembre 2007, les communes ont toute latitude pour décider de prendre ou non en charge le montant des frais à acquitter par ceux qui sont obligés de participer au programme. Un certain nombre de villes ont décidé de prendre à leur compte ces frais à compter de 2008. En général, lorsque les cours sont financés par l'État, les prestataires reçoivent un acompte au moment où l'enseignement commence, et le solde quand la personne passe l'examen, ce qui ne les incite guère à fournir des services de qualité.

Cette remarque vaut tout particulièrement pour les incitations à offrir une formation au néerlandais de nature à faciliter l'intégration sur le marché du travail, qui sont totalement inexistantes. En fait, contrairement à la politique d'accueil du début des années 90, l'actuel programme d'intégration civique ne privilégie pas l'intégration sur le marché du travail et, par conséquent, ne comporte aucun volet professionnel. Cette lacune importante est aujourd'hui en voie d'être comblée par ce qu'il est convenu d'appeler les « formations en alternance » qui sont de deux types : le premier prévoit l'enseignement du néerlandais utilisé en milieu professionnel afin de pouvoir poursuivre des études. C'est ce qu'il est convenu d'appeler le *staatsexamen*[54]. À l'origine, tous les migrants devaient suivre les cours d'intégration civique (ou réussir l'examen d'intégration civique), même ceux qui avaient obtenu le *staatsexamen* car ce dernier ne comportait pas de cours de familiarisation avec la société néerlandaise. Il a été remédié à cette carence fin 2007 et, désormais, obtenir le *staatsexamen* vaut réussite à l'examen d'intégration civique.

Le second type de formation en alternance concerne les bénéficiaires de prestations sociales. Pour ce groupe, les cours de langue sont dispensés sur le lieu de travail ou bien combinés avec un stage ou une activité bénévole, l'objectif étant de rattacher l'intégration civique à l'insertion sur le marché du travail. Pour ce faire, les fournisseurs de cours coopèrent avec les prestataires de services d'insertion dans l'emploi régulier. Un appel d'offres distinct est lancé pour la fourniture des cours correspondant à ce type de formation en alternance, et le financement accordé par heure de cours est légèrement

54. *Staatsexamen* est un certificat délivré directement par l'État et non par l'intermédiaire d'un établissement appartenant au système éducatif. Il existe différents niveaux de certificat, et le candidat peut choisir les matières étudiées. Le niveau d'études et de maîtrise du néerlandais lié au *staatsexamen* peut donc varier, mais il est supérieur au niveau nécessaire pour réussir l'examen d'intégration civique.

supérieur à ce qu'il est pour l'autre type. Cependant, même dans ces cas, rien n'incite les fournisseurs de cours à faciliter l'insertion dans l'emploi puisqu'ils sont évalués en fonction du taux de réussite à l'examen d'intégration civique. Les cours d'intégration civique par le biais de la formation en alternance sont financés par un fonds de participation qui est actuellement mis en place. Ce fonds est alimenté par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi ainsi que par le VROM et le ministère de l'Enseignement. Les premières formations en alternance sont actuellement mises en place, l'objectif étant de convertir 80 % des programmes d'intégration civique en formations en alternance d'ici à 2011[55].

Aucune évaluation globale de l'impact des cours d'intégration civique sur l'intégration sur le marché du travail n'a encore été effectuée. Cette absence d'évaluation constitue une grave faiblesse en raison de l'investissement considérable que représente cette stratégie (à la fois sur le plan financier et du fait de la tendance à garder les migrants éloignés du marché du travail tant qu'ils suivent les cours). En s'appuyant sur des données transversales, on constate, après prise en compte d'autres caractéristiques socio-démographiques, que les immigrés ayant participé à un programme d'accueil n'ont guère plus de chances d'être occupés par la suite (Bevelander et Veenman, 2006a)[56]. Les rares études disponibles dans lesquelles sont examinés les résultats sur le marché du travail des immigrés avant et après leur participation aux programmes d'accueil sont de dimension relativement modeste et n'incluent pas de groupe de comparaison, d'où la difficulté d'évaluer l'impact en matière d'insertion sur le marché du travail. Une enquête a récemment été menée auprès de personnes ayant participé à des cours d'intégration civique à La Haye en 2004 (Doesborgh *et al.*, 2006). Quand on compare la situation au regard de l'emploi des participants n'ayant pas encore commencé la formation à leur situation six mois après son achèvement, on constate qu'ils ont autant de chances d'être passés de l'inactivité à l'emploi que de risques d'être passés du statut d'actif occupé à celui de sans-emploi. C'est seulement 18 mois après l'achèvement du cours qu'on a pu observer une légère progression dans l'emploi, mais elle pourrait bien ne refléter que le processus normal d'assimilation car l'emploi des immigrés progresse à mesure que le nombre de leurs années de séjour augmente. Cette progression pourrait aussi être liée à l'amélioration graduelle de la situation du marché du travail néerlandais, qui coïncide avec cette période.

En première analyse, il semble donc que les cours d'intégration civique ne contribuent pas (du moins ne contribuaient pas sous leur forme antérieure) à relever le niveau d'emploi des immigrés[57]. Ce constat ne fournit aucune indication sur l'importance de la maîtrise du néerlandais mais conduit à penser que si, dans le passé, les immigrés ne participaient pas (activement) au programme (argument sur lequel les autorités se sont fondées d'abord pour rendre la participation obligatoire puis pour réorienter leur politique en rendant obligatoire la réussite à l'examen), c'était peut-être en partie parce qu'ils n'en attendaient pas grand-chose. L'effet de rétention induit par la participation au programme pourrait être une explication, les immigrés n'ayant guère, sinon pas du tout, le temps de chercher un emploi tout en suivant les cours ou en se préparant à l'examen. Ce type d'effet a par exemple été observé au Danemark (Clausen *et al.*, 2006). Bien que les Pays-Bas soient, apparemment, un peu moins exigeants que le Danemark en ce qui concerne les efforts que doivent consentir les immigrés pour apprendre leur langue, l'effet

55. Ces mesures font partie d'un programme d'action plus vaste, le *Deltaplan Inburgering*.

56. La participation à un programme d'accueil ne semble pas non plus avoir d'impact sur la naturalisation.

57. Toutefois, pour étudier correctement cette question, il faudrait comparer ces observations aux résultats d'un groupe de contrôle, présentant des caractéristiques analogues, qui n'aurait pas participé au programme.

de rétention provoqué par la préparation et la présentation à l'examen d'intégration néerlandais tend à être renforcé par l'absence de volet professionnel ou d'autres liens avec le marché du travail.

3.4. L'intégration des enfants d'immigrés et les résultats scolaires

Résultats en matière d'éducation dans les comparaisons avec d'autres pays

Les données de l'enquête PISA de l'OCDE montrent que les enfants d'immigrés réussissent nettement moins bien à l'école que leurs condisciples autochtones (tableau 4.10). Toutefois, en prenant en compte le milieu socio-économique moins favorable et, en particulier, le moindre niveau d'instruction des parents, on réduit de plus de la moitié les écarts s'agissant de la deuxième génération.

Tableau 4.10. Résultats de PISA 2006 pour les enfants d'immigrés et niveau d'instruction de leurs parents

	Différence en point par rapport aux autochtones								Différence entre le niveau d'instruction le plus élevé des parents et celui des enfants de personnes nées dans le pays	
	Mathématiques				Lecture					
	Non ajusté		Ajusté		Non ajusté		Ajusté			
	2e gén.	Élèves immigrés	2e gén.	Élèves immigrés	2e gén.	Élèves immigrés	2e gén.	Élèves immigrés	2e gén.	Élèves immigrés
Australie	-12	-11	-13	-8	(-7)	(-1)	-9	(2)	-0.5	0.4
Canada	(8)	(7)	(4)	(7)	(0)	19	(-7)	21	-0.1	0.7
États-Unis	23	37	(-2)	(-9)	22	50	(-1)	23	-1.9	-1.7
Nouvelle-Zélande	(13)	(-6)	(1)	(1)	(7)	19	-12	27	-1.4	0.3
Suède	42	64	28	42	29	68	15	48	-1.4	-1.3
France	47	62	(15)	33	36	45	(5)	(19)	-3.1	-2.7
Autriche	81	65	48	39	79	48	46	21	-2.1	-0.9
Pays-Bas	**66**	**58**	**30**	**31**	**61**	**65**	**23**	**40**	**-3.1**	**-1.5**
Suisse	62	88	36	61	48	85	22	60	-1.9	-1.7
Danemark	63	80	32	46	64	79	34	47	-2.8	-1.3
Norvège	..	58	..	34	..	63	..	40	..	..
Belgique	84	112	43	85	81	101	42	74	-3.1	-1.7
Allemagne	78	65	38	34	83	70	42	39	-4.9	-5.2

Note : Les données montrent les différences en points dans les résultats PISA 2006 pour les enfants de 15 ans en mathématiques et en lecture entre les autochtones, d'une part, et les élèves immigrés et de la deuxième génération, d'autre part. Les « Élèves immigrés » sont des élèves qui sont nés à l'étranger de parents également nés à l'étranger. « Deuxième génération » correspond aux élèves nés dans le pays dont les parents sont nés à l'étranger. « Non ajusté » correspond à la différence en points dans les résultats bruts, et « Ajusté » à la différence après prise en compte du milieu socio-économique des élèves. Le milieu socio-économique a été conçu sur la base des variables suivantes : Indice socio-économique international de statut professionnel (ISEI), plus haut niveau d'instruction des parents d'élèves, indice de bien-être des familles, indice des possessions culturelles à la maison et indice des biens liés à la « culture classique » dans le foyer familial. Pour chaque test, le résultat moyen à travers tous les pays de l'OCDE a été fixé à 500 points, avec un écart type de 100 points. Une estimation brute est que 35 points environ correspondent à une année d'étude (Willms, 2004). « .. » signifie que les données sont manquantes en raison de la petite taille de l'échantillon. Les données pour les résultats en lecture pour les États-Unis et sur les différences dans les plus hauts niveaux d'instruction atteints par les parents proviennent de PISA 2003.

Source : Base de données OCDE PISA.

L'écart reste néanmoins important mais, parmi les pays où les différences de niveaux d'études des parents, entre enfants d'immigrés et enfants de personnes nées dans le pays, sont à peu près identiques, seule la France fait mieux que les Pays-Bas s'agissant des résultats scolaires pour les enfants nés dans le pays d'accueil de parents immigrés. De

fait, dans les autres pays où l'orientation des élèves vers les différentes filières d'éducation faisant suite à l'école primaire (notamment en Autriche, en Belgique et en Allemagne) est aussi poussée, on observe généralement des écarts plus marqués dans les résultats scolaires entre les enfants nés dans le pays hôte de parents immigrés et les enfants de parents nés dans le pays. De surcroît, les Pays-Bas sont le pays où l'écart net de réussite scolaire entre élèves de la filière générale et élèves de la filière professionnelle (après prise en compte de la situation et du statut des parents au regard de l'immigration) est le plus marqué (OCDE, 2008d). L'écart subsistant s'explique sans doute en grande partie de cette manière étant donné que la deuxième génération est largement surreprésentée parmi les élèves de la filière professionnelle (voir section suivante).

Les enfants d'immigrés dans le système éducatif néerlandais

À l'instar de nombreuses autres statistiques néerlandaises, les donnés sur les résultats en matière d'éducation et d'emploi des enfants d'immigrés font généralement une distinction entre « Néerlandais autochtones » et « minorités ethniques d'origine occidentale » d'une part, et « minorités ethniques d'origine non occidentale », d'autre part. Ces deux derniers groupes englobent à la fois des jeunes ayant eux-mêmes immigré, et les enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés, autrement dit la « deuxième génération » (encadré 4.1). Cette distinction est peut-être inopportune dans la mesure où ces derniers ont toujours vécu aux Pays-Bas et y ont accompli toute leur scolarité[58]. Par contre, dans le cas des jeunes immigrés ayant suivi une partie au moins de leur scolarité à l'étranger (avant leur arrivée), les différences de systèmes éducatifs pourraient avoir une incidence sur les résultats en matière d'éducation et d'emploi. De fait, dans tous les pays pour lesquels on dispose de données permettant des comparaisons, on voit que la « deuxième génération » affiche généralement de meilleurs résultats sur le marché du travail que les jeunes immigrés (tableau 4.10 et OCDE, 2007a).

Compte tenu de la forte concentration d'immigrés dans les zones urbaines (voir ci-dessus), de leur structure par âge (ce sont des personnes jeunes) ainsi que de leur taux de fécondité légèrement plus élevé, les enfants issus d'un milieu « non occidental » constituent une part relativement importante des enfants d'âge scolaire dans ces zones. Dans les deux plus grandes agglomérations, Amsterdam et Rotterdam, ils représentent actuellement près de 55 % des élèves de l'enseignement primaire. Dans la politique néerlandaise de l'éducation, il existe un terme officiel pour désigner les établissements scolaires comptant parmi leurs effectifs plus de 50 % d'enfants d'origine « non occidentale » : on les appelle les « écoles noires » (voir, par exemple, ministère néerlandais de l'Enseignement, 2007). C'est le cas dans plus de la moitié des établissements scolaires des quatre grandes agglomérations (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht), et, dans près d'un tiers des écoles primaires d'Amsterdam et de Rotterdam, la proportion d'enfants d'immigrés « non occidentaux » dépasse même 80 %. Dans les autres provinces des Pays-Bas, les « écoles noires » ne sont qu'un phénomène mineur : elles ne représentent guère que 4 % des établissements situés en dehors des quatre principales agglomérations. De fait, pour les Pays-Bas dans leur ensemble, le degré de ségrégation interscolaire, mesuré en pourcentage d'enfants immigrés qui devraient être

58. Comme beaucoup d'enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés possèdent aussi la nationalité néerlandaise depuis leur naissance, ils sont eux aussi des « Néerlandais autochtones » au sens littéral du terme. Mais pour éviter toute confusion, dans la suite de ce chapitre, on réservera l'expression « Néerlandais autochtones » aux enfants nés aux Pays-Bas de parents eux-mêmes nés aux Pays-Bas, conformément à la définition standard appliquée dans ce pays.

scolarisés ailleurs pour que la répartition entre les écoles soit équitable, est inférieur à la moyenne OCDE (OCDE, 2008d).

Selon des observations sur l'impact de la concentration des enfants immigrés dans les écoles, il n'est pas impossible que le phénomène ait un effet préjudiciable sur les résultats scolaires, mais on n'a pas vraiment de certitudes à ce sujet. Utilisant des données PISA, Dronkers et Levels (2007) montrent que, sur l'ensemble des pays de la zone OCDE, la ségrégation à l'école fondée sur l'appartenance ethnique a des incidences tout à fait négatives mais n'influe que faiblement sur les résultats des élèves. Driessen (2002) montre au contraire qu'aux Pays-Bas la forte concentration d'enfants d'immigrés dans certains établissements a une influence négative assez nette sur les résultats scolaires, même après prise en compte du contexte parental et d'autres caractéristiques. En outre, cela vaut non seulement pour les enfants d'immigrés mais aussi pour les enfants autochtones.

Aux Pays-Bas, la scolarité est obligatoire entre de 5 et 16 ans[59]. L'enseignement primaire débute à l'âge de 4 ou 5 ans. D'après les données de la base OCDE sur l'éducation dont nous disposons, la fréquentation des établissements d'enseignement avant cet âge est plus limitée aux Pays-Bas que dans d'autres pays. Naguère, de tous les pays de l'OCDE, les Pays-Bas étaient celui où la prise en charge des tout jeunes enfants était la moins développée, mais cette prise en charge a fortement progressé au cours de la dernière décennie (OCDE, 2006). Pour autant, en 2004, les taux de fréquentation des structures d'accueil et d'éducation étaient à peine supérieurs à la moitié de la moyenne OCDE (OCDE, 2008d).

Aucune donnée administrative n'est disponible au sujet de la participation des enfants d'immigrés à l'éducation préscolaire parce que la fourniture de ces services relève de la responsabilité des communes, et que les données ne sont pas compilées à l'échelle nationale. Selon les estimations disponibles, il semblerait que le pourcentage global des enfants de 2 à 4 ans préscolarisés était de l'ordre de 60 % en 2000. Par contre, quelque 35 % seulement des enfants d'immigrés de pays non membres de l'OCDE (mais aussi de Turquie) fréquentaient ce type d'établissement (de Weerd et van der Vegt, 2001).

Il est difficile de savoir exactement quel est le taux réel de fréquentation de ces établissements parce que les enfants accueillis tous les jours sont peu nombreux. Cette fréquentation n'est pas régulière car, souvent, les parents n'y ont recours qu'une ou deux demi-journées par semaine, en particulier s'ils travaillent à temps partiel (Wetzels, 2007). Utilisant des données transversales groupées provenant d'une enquête sur les enfants inscrits à l'école pour la première fois (PRISMA) entre 1996 et 2000, Driessen (2004) a constaté que 20 % environ des parents immigrés n'inscrivent jamais leurs enfants dans une garderie tant qu'ils ont moins de 4 ans, contre 9 % des Néerlandais autochtones. Les disparités sont également considérables au sein de la population immigrée : 46 % des enfants marocains de ce groupe d'âge n'ont jamais fréquenté ce type d'établissement, contre 24 % des enfants turcs et, respectivement 16 % et 18 % des enfants surinamiens et antillais.

La faible participation des enfants d'immigrés aux structures d'accueil réservées aux tout jeunes enfants pose problème car c'est à cet âge que les compétences linguistiques se développent fortement. D'après une étude menée en France (Caille, 2001), la fréquentation de l'école maternelle dès l'âge de 2 ans influerait fortement sur les résultats

59. Depuis le 1er août 2007, les jeunes de moins de 18 ans n'ayant pas atteint un niveau d'instruction de base sont tenus de retourner à l'école à plein temps (pour plus de détails, voir OCDE, 2008d).

des enfants d'immigrés à l'école primaire. Toutefois, Driessen (2004) ne trouve aucune preuve d'un effet bénéfique de la fréquentation de structures de garde et d'accueil sur les résultats scolaires ultérieurs des enfants d'immigrés pour la période 1996-2000. Selon lui, la médiocrité des résultats est plus vraisemblablement due à la médiocre qualité de ces structures et au nombre insuffisant d'enseignants par classe. De surcroît, l'effet bénéfique éventuel d'une prise en charge aussi précoce des enfants se trouve atténué par le fait que beaucoup de garderies fréquentées par les petits immigrés accueillent peu d'enfants autochtones, et que, d'une manière générale, les enseignants ne sont pas formés pour stimuler l'apprentissage de la langue.

Il n'en demeure pas moins que le pourcentage d'enfants d'immigrés fréquentant les structures d'accueil et d'éducation a nettement augmenté ces dernières années, à la suite de mesures ciblées sur les moyens de combler cette lacune (voir ci-dessous). Selon les estimations, en 2007, plus de 53 % des enfants de 2 à 5 ans ayant des difficultés pour parler (définis comme le groupe cible) avaient été inscrits en 2006 à des programmes structurés pour préparer leur entrée en maternelle ou à l'école primaire[60].

Aux Pays-Bas, l'enseignement primaire se déroule sur huit ans et se termine vers l'âge de 12 ans. Puis vient l'enseignement secondaire qui se divise en trois niveaux. Environ 70 % des élèves d'origine « non occidentale » (contre 52 % des Néerlandais autochtones) se dirigent vers l'enseignement secondaire pré-professionnel (VMBO) d'une durée de quatre ans. Environ 26 % des enfants d'immigrés d'origine non occidentale (mais 43 % des Néerlandais autochtones) choisissent soit l'enseignement secondaire général du deuxième cycle (HAVO), d'une durée de cinq ans, soit l'enseignement scientifique pré-universitaire (VWO), d'une durée de six ans[61].

Le test de compétences à la fin des études primaires (CITO) constitue un élément important de la filiarisation. Même s'il n'a aucun caractère obligatoire, près de 85 % des écoles l'appliquent. C'est du résultat de ce test, mais aussi de l'avis de l'école, que dépend le type d'études supérieures que l'élève pourra suivre.

Au sein du VMBO il existe quatre filières différentes : formation professionnelle de base, formation professionnelle de supervision, formation conjuguant théorie et pratique et formation théorique pure. Souvent, les enfants d'immigrés représentent une proportion démesurée des élèves de la filière de formation professionnelle de base : plus d'un tiers des enfants d'immigrés turcs ou marocains suivent ce cursus, contre 12 % des enfants de Néerlandais autochtones et 27 % des enfants des « minorités ethniques non occidentales » d'une manière générale. Globalement, même si leur surreprésentation dans les filières du premier cycle du secondaire est relativement forte, elle ne semble pas particulièrement importante aux Pays-Bas rapport aux autres pays où existent ces types de filières comme l'Allemagne ou la Belgique. En outre, le système offre une assez grande perméabilité permettant de passer d'une filière à une autre d'un niveau plus élevé (OCDE, 2008d).

60. On disposera de données détaillées concernant les antécédents des enfants participant à un programme de garde et d'éducation des tout jeunes enfants grâce à l'attribution d'un « numéro d'identification de l'élève » et à un programme national de suivi lancé en 2006, dont les résultats devraient être publiés en 2010 (ministère néerlandais de l'Enseignement, 2007).

61. Pour les autres (soit 4 % environ des enfants d'immigrés ou d'autochtones), il existe d'autres types d'études moins ambitieux relevant de la catégorie « formation générale non spécifiée ».

Après le VMBO (âge moyen : 16 ans), le parcours habituel des élèves consiste à s'orienter vers les écoles professionnelles secondaires du deuxième cycle (MBO)[62] qui comportent quatre niveaux (formation d'ouvrier auxiliaire, formation professionnelle de base, formation d'ouvrier qualifié, et formation de cadres moyens et de spécialistes). Là encore, les enfants d'immigrés sont surreprésentés parmi les élèves des filières courtes, en particulier pour la formation d'ouvrier auxiliaire (11 % des participants au MBO d'origine non occidentale, contre 3 % des Néerlandais autochtones). Concernant les domaines de spécialisation, les élèves issus d'un milieu non occidental se distinguent aussi de leurs condisciples néerlandais autochtones. Ils sont surreprésentés dans les sciences économiques, d'où une moindre probabilité de choix de disciplines technologiques ou du domaine des soins de santé[63].

À chaque niveau et dans chaque secteur, les élèves ont le choix entre un parcours principalement en milieu scolaire (BOL) et une formation en alternance au cours de laquelle les élèves passent la majorité de leur temps comme apprentis au sein d'une entreprise (BBL). Les enfants d'immigrés d'origine non occidentale sont largement sous-représentés parmi les participants au programme BBL (15 % de ceux qui ont suivi un MBO choisissent le BBL, contre 32 % des Néerlandais autochtones). Cette sous-représentation est particulièrement marquée dans le cas des filles, et des garçons d'origine turque ou marocaine (ministère néerlandais de l'Enseignement, 2007).

Selon certaines observations montrent, si le niveau d'instruction atteint par les enfants d'immigrés est peu élevé, ce n'est pas tant parce qu'ils sont issus de l'immigration mais parce qu'ils présentent différentes caractéristiques socio-démographiques qui influent démesurément sur eux. S'appuyant sur des données longitudinales riches d'enseignements obtenues à partir d'une grande enquête sur des élèves arrivés en fin de scolarité, Traag et van der Velden (2008) constatent que, après prise en compte des caractéristiques individuelles (dont les compétences cognitives), familiales et scolaires, le risque d'abandon des études sans posséder de qualifications formelles n'est pas plus élevé pour les enfants d'immigrés. En fait, dès lors qu'ils ont complété le premier cycle du secondaire, ils ont même un peu moins de risques de quitter l'école avant d'avoir achevé le deuxième cycle. Les élèves issus de l'immigration n'en cumulent pas moins plusieurs handicaps auxquels les enfants autochtones sont rarement confrontés (parents très peu instruits et à très faible niveau de revenu, par exemple).

La sortie du système éducatif et, de fait, l'abandon prématuré des études sont des problèmes qui, s'ils revêtent un caractère particulier, sont généralement considérés comme le problème majeur à la fois du système éducatif et, d'une manière générale, du passage de l'école à la vie active (OCDE, 2008d). Les pourcentages varient selon les filières, mais la proportion globale de jeunes de 18 à 24 ans qui abandonnent leurs études est de 13 % environ (ministère néerlandais de l'Enseignement, 2007). Dans chaque filière, les taux d'abandon (mesuré en pourcentage d'élèves qui n'obtiennent pas l'examen de fin d'études) sont assez homogènes : ils sont deux fois plus élevés chez les élèves d'origine « non occidentale » que chez leurs condisciples néerlandais nés aux Pays-Bas. Toutefois, des données comparables concernant la période 2003-06 font

62. Les élèves ayant complété le programme de formation théorique peuvent aussi choisir de retourner vers l'enseignement général supérieur. Le HAVO est un enseignement préparant à la formation professionnelle supérieure (HBO), mais les élèves ayant obtenu un MBO peuvent aussi suivre les cours à ce niveau.

63. Il est possible de choisir entre quatre secteurs : économie, agriculture, technologie ou soins de santé.

apparaître une baisse globale des taux d'abandon des études dans le premier groupe au cours des trois dernières années. Comme cette baisse des taux est beaucoup plus forte que celles observées pour l'ensemble des élèves au cours de la période considérée, il semblerait que l'écart se comble légèrement.

Les forts taux d'abandon des études parmi les enfants d'immigrés ne sont pas un phénomène récent. À la fin des années 80, déjà, plus de 50 % des enfants d'immigrés turcs et marocains ayant participé à des programmes d'études post-primaires quittaient l'école sans diplôme, contre 10 % seulement des enfants néerlandais autochtones (Roelandt et Veenman, 1990). Même si les différences de méthode de mesure des taux d'abandon ne permettent pas de comparer directement les chiffres de l'époque à ceux d'aujourd'hui, les ordres de grandeurs relatifs rapportés aux taux actuels amènent à penser que la situation s'est nettement améliorée depuis lors pour les enfants d'immigrés.

Politiques visant à améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés

C'est au début des années 70 que les premières politiques destinées à favoriser l'intégration des enfants d'immigrés ont été mises en place. Au départ, il s'agissait surtout de mesures ponctuelles (Commission Blok, 2004). Dans les années 80, parallèlement à leur « politique visant les minorités », les Pays-Bas ont été des pionniers dans le domaine des mesures de discrimination positive destinées à remédier au handicap dont souffraient les enfants d'immigrés dans le domaine de l'éducation. En 1985, des Zones d'éducation prioritaires ont été créées qui, parmi un large éventail d'autres mesures (programmes de travail scolaire à faire à la maison permettant d'impliquer les parents immigrés dans la scolarité de leurs enfants, projets de promotion de la lecture, etc.), prévoyaient l'octroi d'une dotation supplémentaire aux écoles primaires accueillant des immigrés grâce à l'application d'un système de pondération[64]. Un coefficient de 1.9 était attribué aux enfants d'immigrés originaires du Maroc, de Turquie, du Suriname, des Antilles néerlandaises ou d'un pays de départ de réfugiés, et un coefficient de 1.25 aux enfants néerlandais issus de familles ouvrières. La plupart des écoles ont utilisé ces fonds pour former des classes avec moins d'élèves afin d'accorder plus d'attention à chaque enfant (Driessen, 2000). Des montants significatifs ont également été investis dans l'éducation bilingue (c'est-à-dire des cours supplémentaires dans le cadre de l'éducation « en langue maternelle »), même si son financement provenait généralement d'autres sources. En parallèle, des modules d'éducation aux différences de culture ont été inclus dans le programme général pour sensibiliser les élèves autochtones aux cultures étrangères.

Dans les années 90, avec la décentralisation des politiques, les communes ont acquis une plus grande latitude d'action qu'elles devaient mettre à profit conformément à un plan local, formulé spécifiquement pour améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés. Au départ, les politiques municipales étaient axées sur des projets proposés à l'échelon local et n'ayant guère de liens avec les activités d'enseignement de base mais, par la suite il a été demandé aux communes de commencer par effectuer une analyse des problèmes fondée sur les besoins particuliers des enfants (Driessen et Dekkers, 2007). En 1998, la « politique municipale de lutte contre les handicaps dans l'éducation » a été rattachée à un cadre national d'action comportant plusieurs objectifs nationaux. L'un de ces objectifs était la participation des enfants de 2 à 5 ans ayant des difficultés d'élocution

64. La conception de ces mesures s'inspirait de celle des premières Zones d'éducation prioritaires (ZEP) en France qui, au moment de leur création, en 1981, prenaient en considération le nombre d'élèves non francophones (pour un panorama des pratiques d'un certain nombre de pays de l'OCDE, voir Karsten, 2006).

(groupe cible de la politique) à des programmes structurés de préscolarisation et de scolarisation des tout jeunes enfants. Les communes devaient parvenir à obtenir une participation de 50 % des enfants du groupe cible avant le 1er août 2006, objectif qu'elles ont peu ou prou atteint.

Depuis le 1er août 2006, les communes ne sont plus chargées de remédier aux handicaps en matière d'éducation des enfants de plus de 4 ans, mais elles conservent cette responsabilité pour les enfants plus jeunes. En vertu de la nouvelle politique, des normes rigoureuses ont été imposées. Les programmes d'éducation préscolaire doivent être dispensés par des enseignants qualifiés au moins trois demi-journées par semaine pendant un an et faire, dans la mesure du possible, l'objet d'une évaluation des résultats.

Le nouvel objectif (atteindre 70 % des enfants du groupe cible d'ici à 2009) est ambitieux, mais les communes sont relativement optimistes, estimant qu'elles devraient grosso modo y parvenir. Pour les inciter à atteindre cet objectif dès que possible, le gouvernement a investi 45 millions EUR de plus dans l'éducation préscolaire pour les années scolaires 2007-08 et 2008-09. En outre, il a réservé 18 millions EUR pour les années 2006 à 2008 afin de mieux former les enseignants chargés de l'éducation préscolaire et de celle des tout jeunes enfants.

Concernant la garde des enfants de 0 à 3 ans, la situation semble aussi s'être améliorée ces dernières années, bien qu'on manque de données sur la participation des enfants d'immigrés. Dans ce contexte, une disposition spéciale de la Loi de 2005 sur la garde des enfants mérite une mention particulière. Aux termes de cette loi, les frais de garde sont désormais remboursés non seulement lorsque l'enfant est accueilli dans une structure formelle mais aussi quand les parents ont recours à des formules de garde informelles (voisins, membres de la famille comme les grands-parents, par exemple). En conséquence, les dépenses publiques concernant la garde des enfants ont explosé (atteignant 1.2 milliard EUR pour l'exercice budgétaire 2007-08).

Compte tenu de ces faits nouveaux, le gouvernement néerlandais réexamine actuellement la réglementation en vigueur. De fait, on peut difficilement penser que faire garder les enfants aura des retombées bénéfiques en termes de stimulation précoce de l'apprentissage du néerlandais si ce service est fourni par des membres de la famille ou des voisins, en particulier s'il s'agit de personnes peu instruites et maîtrisant mal le néerlandais, ce qui semble souvent être le cas.

Hormis quelques modifications, le système de pondération applicable aux écoles primaires est resté en place à peu près jusqu'au 1er août 2006. Depuis lors, un nouveau système s'applique, qui ne fait plus de distinctions en fonction du contexte migratoire mais utilise le niveau d'instruction atteint par les parents comme principal coefficient de pondération. Si, des deux parents, celui dont le niveau d'instruction est le plus élevé a au mieux suivi deux ans d'enseignement secondaire professionnel, le coefficient appliqué est de 1.3. Si, en outre, l'autre parent possède au mieux un niveau d'instruction du primaire, le coefficient passe à 2.2.

En substance, la nouvelle politique accorde plus d'attention aux petits Néerlandais issus de familles ouvrières, tout en restant fortement ciblée (quoique de manière indirecte) sur les enfants issus de l'immigration en raison du faible niveau d'instruction de leurs parents.

Dans l'enseignement secondaire, un financement était naguère disponible pour les établissements accueillant des enfants immigrés comptant moins de huit années de résidence. En janvier 2007, ce système a été modifié et des crédits supplémentaires sont

accordés sur la base d'un indice de pauvreté (*Leerplusarrangement VO*). En parallèle, un fonds pour l'accueil de nouveaux arrivants (*Nieuwkomers VO*) a été créé pour compenser la charge supplémentaire que représente, pour les établissements, la mise à niveau les élèves immigrés de fraîche date.

Mais l'État n'est pas seul à avoir engagé des investissements importants : un certain nombre d'initiatives ont également été prises par le secteur privé, comme le projet « École du week-end » (encadré 4.6).

Par rapport à d'autres pays de l'OCDE où l'évaluation des programmes du marché du travail est totalement inexistante, les Pays-Bas occupent une position singulière : on y recense un nombre d'études assez conséquent sur les différentes mesures prises pour améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés. Cela tient, en partie, à l'ampleur des enquêtes destinées à mesurer les résultats des élèves au fil du temps (encadré 4.4).

Concernant l'enseignement bilingue, les observations sont assez homogènes en ce sens qu'elles montrent très peu, sinon aucune influence, sur les résultats en matière d'éducation (pour une vue d'ensemble, voir Driessen, 2005). Fait intéressant, le seul impact mesurable de l'enseignement bilingue est une légère amélioration de la maîtrise de la langue maternelle chez les enfants d'origine turque. Mais c'est aussi le seul groupe pour lequel le retard dans l'apprentissage du néerlandais s'aggrave au cours des études primaires (Driessen, van der Slik et de Bot, 2002).

Cette observation conduit à un double constat : non seulement l'enseignement bilingue ne produit pas les effets escomptés, mais il faudrait être plus attentif à l'éducation préscolaire sachant que le handicap s'observe essentiellement quand les enfants entrent à l'école primaire. En l'espèce, il conviendrait de faire porter tous les efforts sur la stimulation du langage en employant pour ce faire des enseignants/jardinières d'enfants formés convenablement puisque les programmes de travail scolaire à la maison, qui délèguent la responsabilité aux parents immigrés, n'ont pas eu d'effet significatif (van Tuijl *et al.*, 2001).

Selon certaines observations, l'éducation préscolaire est plus bénéfique pour les enfants d'immigrés que pour ceux des Néerlandais autochtones, notamment quand les parents des premiers sont peu instruits. Leuven *et al.* (2006) estiment que le fait, pour les enfants d'immigrés dont les parents sont peu instruits, d'intégrer l'enseignement formel un mois plus tôt que les autres enfants améliore leurs compétences linguistiques, et ce, d'un écart type de 0.07 point. L'écart est un peu moins marqué s'agissant des élèves néerlandais autochtones dont les parents sont peu instruits (0.05). Par ailleurs, on ne constate aucun effet dans le cas des enfants dont les parents possèdent un niveau d'instruction élevé[65].

65. En fait, d'après les études sur l'éducation préscolaire dont on dispose, avancer l'entrée dans l'éducation formelle n'aurait d'impact mesurable que sur les enfants issus d'un milieu défavorisé (OCDE, 2008c).

Encadré 4.6. Initiatives non gouvernementales pour aider les enfants en difficulté : le projet « École du week-end »

Le projet « École du week-end » est une initiative spécialement destinée aux enfants des quartiers défavorisés des principales agglomérations néerlandaise. Fondée en collaboration avec des entreprises privées et des fondations, l'École du week-end est un centre d'enseignement complémentaire destiné à familiariser les enfants de 10 à 14 ans avec différentes disciplines dans le domaine des sciences, des arts et des études culturelles. Il s'agit d'aider les enfants des quartiers défavorisés à élargir leur horizon, à prendre confiance en eux et à acquérir un sentiment d'appartenance à la société néerlandaise. Du fait du mode de sélection des quartiers ciblés par ce projet (sélection basée sur les taux de pauvreté), environ 95 % des enfants qui y participent sont des enfants d'immigrés.

Depuis son lancement dans une banlieue d'Amsterdam en 1998, le programme a progressivement pris de l'ampleur et compte aujourd'hui neuf centres répartis sur l'ensemble du pays, chacun accueillant une centaine d'élèves. Ces neuf centres sont financés exclusivement par des donations d'entreprises ou de fondations. Le coût, qui est de 150 000 EUR environ par an et par centre, représente principalement des frais généraux administratifs.

Chaque élève participant suit un programme s'étendant sur trois ans et couvrant des matières telles que la médecine, le droit, l'informatique, la philosophie, la poésie, les mathématiques, l'astronomie et les arts visuels. Tous bénévoles, les enseignants sont souvent des experts de renom, qui offrent une vue générale de leur discipline et de leur métier tout en travaillant avec les élèves. Le recrutement des enseignants invités n'a pas posé de problème. Il s'effectue aussi dans l'idée de mettre en contact des enfants défavorisés et des Néerlandais autochtones, et de permettre un apprentissage mutuel. Les enseignants invités incluent des personnalités de premier plan comme le Prince héritier et le ministre de l'Enseignement. Mais, parmi ces enseignants, on trouve aussi de plus en plus d'anciens participants au programme qui constituent des modèles à imiter. L'idée est de panacher largement la composition du corps enseignant, en ne recrutant pas seulement des immigrés pouvant servir de référence mais aussi des Néerlandais autochtones issus de tous les milieux socio-économiques.

En l'espace de trois ans, les élèves participent à une quinzaine de modules, dont chacun représente en moyenne quatre sessions dominicales. De surcroît, ils peuvent bénéficier d'un enseignement destiné à développer leurs compétences générales (prise de parole en public et aptitude au débat, par exemple), et sont encouragés à organiser par eux-mêmes des conférences sur des thèmes qui les intéressent en invitant des orateurs. À l'issue de ces trois années, ils reçoivent un certificat qui les autorise à suivre un nouveau parcours d'apprentissage en qualité d'anciens élèves (possibilité offerte aux jeunes de 14 à 18 ans). Ces activités incluent, le cas échéant, des programmes de parrainage (prévoyant l'accompagnement par de jeunes adultes issus de l'immigration) ou une aide aux devoirs à faire à la maison. Les anciens élèves font l'objet d'un suivi régulier, et des activités sont organisées pour confronter les expériences. Des activités de soutien des parents sont de plus en plus souvent organisées. Une étude longitudinale des effets du programme est en cours.

On peut regretter que les différentes politiques de discrimination positive dans l'enseignement n'aient fait l'objet d'aucune étude approfondie. En fait, la difficulté d'évaluation tient à ce que cette politique a pour l'essentiel été appliquée à toutes les écoles sans distinction. Les estimations menées ont donc porté sur l'évolution des résultats globaux. Ayant examiné la première phase d'application de la politique des zones d'éducation prioritaires, Mulder (2006) a constaté que, globalement, les performances des enfants d'immigrés ne se sont pas améliorées. Mais, en même temps, les enfants de parents néerlandais appartenant à un milieu socio-économique peu favorisé ont obtenu des résultats encore plus médiocres. Si ce constat a servi d'argument pour que soit accordé davantage d'attention à ce groupe, il permet aussi de penser que l'augmentation du financement des écoles accueillant des enfants immigrés a évité à ces jeunes d'accumuler davantage de retard. Plus récemment, Rijkschroeff *et al*. (2005) ont résumé les informations disponibles concernant l'évolution des résultats de l'éducation ainsi que ses liens avec la politique pratiquée au cours de ces 30 dernières années. Ils en

concluent que, dans l'ensemble, ces résultats se sont peu à peu améliorés et que, même s'il n'est pas possible d'établir un lien de causalité direct, la politique menée a plus vraisemblablement fait avancer les choses qu'elle ne les a freinées.

Pour lutter contre l'abandon précoce des études, un train de mesures est actuellement mis en place (OCDE, 2008d). Depuis août 2007, tous les élèves n'ayant pas atteint au minimum le niveau 3 de la CITE (MBO niveau 2 dans le système de classification des Pays-Bas) sont désormais tenus de poursuivre une scolarité à temps plein jusqu'à leur 18e anniversaire. En outre, d'ici à 2009, les jeunes de moins de 27 ans vivant des prestations sociales seront contraints soit de travailler, soit de reprendre des études ou de suivre une formation. Ces mesures sont complétées par des actions plus intensives de conseil personnalisé, de parrainage et d'accompagnement de cette population.

En résumé, les Pays-Bas ont investi des sommes très significatives pour permettre aux enfants d'immigrés de surmonter leurs handicaps. Cette stratégie s'est révélée assez bénéfique, mais les résultats de ces enfants en matière d'éducation restent à la traîne par rapport à ceux de leurs condisciples autochtones issus de milieux comparables. Dans le passé, les politiques étaient axées principalement sur la scolarité primaire et secondaire et, dans ce dernier cas, on s'efforçait de réduire le nombre d'élèves par classe au lieu de proposer des services comme l'aide aux devoirs. Dans les années 80, on a également investi considérablement dans l'enseignement bilingue, mais cela ne semble guère avoir contribué à améliorer les résultats scolaires des enfants d'immigrés. Ce n'est que récemment que l'éducation préscolaire (qui, en général, bénéficie surtout aux enfants d'immigrés) est devenue un axe prioritaire des politiques visant à remédier aux handicaps en matière d'éducation.

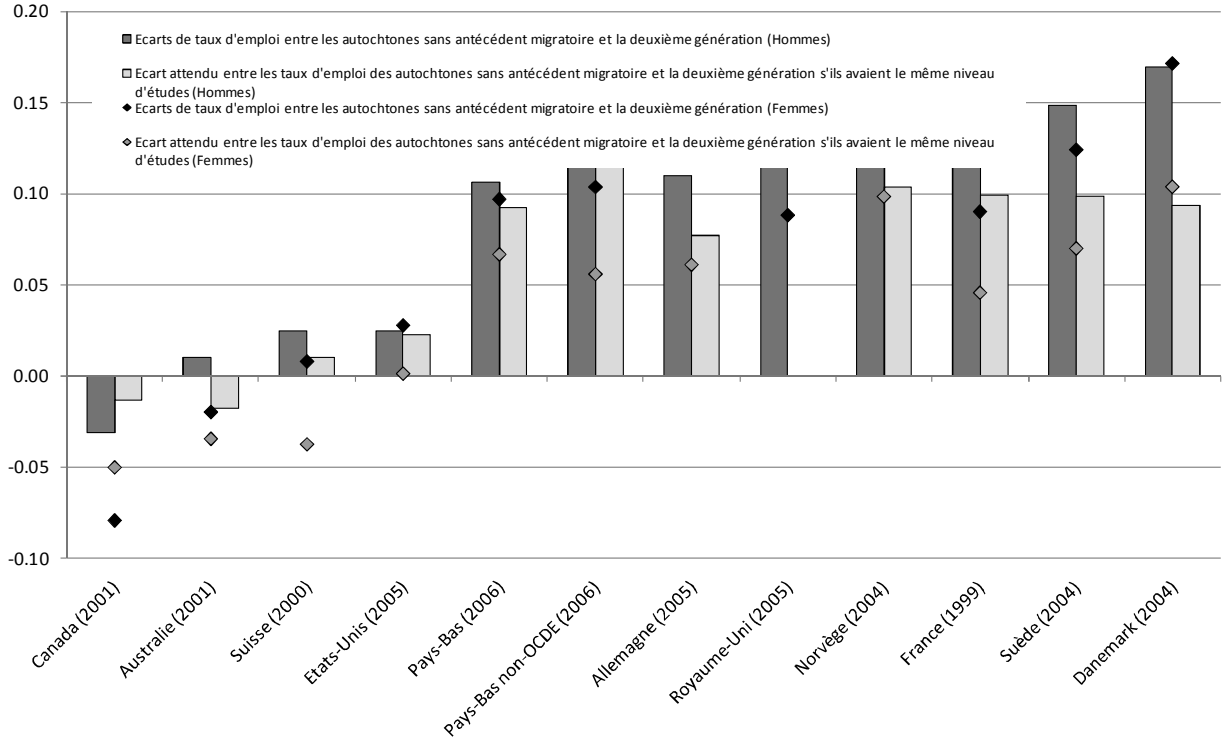
Le passage de l'école à la vie active et l'intégration des enfants d'immigrés sur le marché du travail

Au sein de la zone OCDE, les Pays-Bas se distinguent comme un pays où le taux de chômage des jeunes est faible et où le taux d'emploi de cette population est élevé, pour les deux sexes (OCDE, 2008d). Au vu des performances globalement bonnes des jeunes sur le marché du travail, les écarts de taux d'emploi entre les enfants de parents nés dans le pays et les enfants d'immigrés ne semblent pas excessivement importants par rapport à ceux observés dans les comparaisons avec d'autres pays (graphique 4.17)[66].

Il est intéressant de noter, d'après ce premier tableau global, que les gains d'emploi auxquels on pourrait s'attendre si la deuxième génération atteignait les mêmes niveaux d'études que les enfants de parents nés dans le pays sont un peu moins importants aux Pays-Bas que dans les autres pays de l'OCDE où la composition de la population immigrée est similaire (pays nordiques, Allemagne et France). Euwals *et al*. (2007a) sont parvenus au même type de conclusion en comparant la situation des immigrés turcs et des enfants nés dans le pays d'accueil de parents turcs, en Allemagne et aux Pays-Bas. Il ne faudrait pas en conclure que le relèvement du niveau d'instruction des enfants d'immigrés est sans effets sur leurs résultats sur le marché du travail. Cela indique néanmoins que les disparités de niveau d'instruction jouent un rôle moindre aux Pays-Bas qu'ailleurs.

66. À noter, toutefois, qu'aux Pays-Bas les taux d'emploi de la deuxième génération sont légèrement surestimés par rapport à ceux des autres pays figurant sur le graphique 4.17, car la définition du terme « deuxième génération » inclut les enfants nés aux Pays-Bas dont l'un des parents est né à l'étranger. Or, ces enfants affichent en général des résultats légèrement meilleurs que ceux des enfants dont les deux parents sont nés à l'étranger (OCDE, 2007a).

Graphique 4.17. Emploi de la deuxième génération et impact du niveau d'instruction atteint, par sexe, dans certains pays de l'OCDE, dernière année disponible



Note : Les données sur la deuxième génération pour les Pays-Bas prennent en compte les enfants nés dans le pays dont un des parents est né à l'étranger. Des ajustements ont également été faits pour l'Australie, le Danemark et la Suisse (OCDE, 2007a).

Source : OCDE (2007a) et Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

Utilisant des données longitudinales provenant d'une enquête auprès de jeunes arrivés en fin de scolarité en 1998, de Vries et Wolbers (2004) constatent que les enfants d'immigrés originaires du Suriname, des Antilles néerlandaises ou de Turquie ont nettement moins de chances d'occuper un emploi rémunéré un an et demi après avoir quitté l'école. En revanche, la probabilité d'être occupé des jeunes d'origine marocaine est analogue à celle des Néerlandais autochtones. Ces données sont remarquablement fiables et les écarts ne changent guère après prise en compte du niveau d'instruction des enfants et de leurs parents. Les chercheurs remarquent également que, après prise en compte de la formation reçue, les jeunes d'origine marocaine ont tendance à occuper des postes assez qualifiés, contrairement aux jeunes d'origine turque qui réussissent moins bien que les Néerlandais autochtones, même une fois qu'ils occupent un emploi[67].

Le point faible de ces études, ainsi que d'autres menées dans le contexte néerlandais, est qu'on n'examine généralement pas séparément les jeunes immigrés, d'une part, et la

67. Toutefois, en s'appuyant sur les données d'une vaste étude menée à Masteram et Rotterdam chez les enfants de la deuxième génération d'ascendance marocaine et turque, Crul et Heering (2007) constatent que, en soi, avoir un faible niveau d'études n'exclut pas l'accès à certaines professions moyennement qualifiées. Ils notent également, dans le cas de la deuxième génération d'ascendance marocaine, que c'était surtout ceux qui étaient restés peu de temps à l'école qui étaient entrés sur le marché du travail, d'où la difficulté de dresser un tableau d'ensemble.

deuxième génération, d'autre part, alors que les problématiques ne sont pas les mêmes. Tesser et Dronkers (2007) comblent cette lacune en comparant la situation au regard du marché du travail des immigrés et de la deuxième génération appartenant aux quatre principaux groupes de migrants présents aux Pays-Bas, à la situation des autochtones. Ils constatent des améliorations significatives pour la deuxième génération par rapport à la première dans le cas des femmes, quel que soit leur pays d'origine. En effet, ils observent que, après prise en compte des caractéristiques socio-économiques, parmi la deuxième génération, seules les femmes dont les parents sont originaires du Maroc ont un taux d'activité nettement inférieur à celui des autochtones. La situation est moins favorable dans le cas des hommes : parmi eux, la deuxième génération d'ascendance turque ou antillaise présente un taux d'activité inférieur à celui des immigrés originaires de Turquie ou des Antilles.

Des données sont disponibles sur l'emploi des jeunes un an et demi après qu'ils ont quitté l'école (graphique 4.18). Elles montrent que les enfants d'immigrés ont moins de chances d'occuper un emploi, et que c'est parmi ceux dont le niveau d'instruction est faible que l'écart est le plus marqué. Il est vrai que, plus le niveau d'instruction est élevé, plus cet écart diminue. Comme dans le cas des enfants de parents nés dans le pays, l'apprentissage (BBL) semble être un instrument très efficace pour permettre aux enfants d'immigrés à passer de l'école à l'emploi[68].

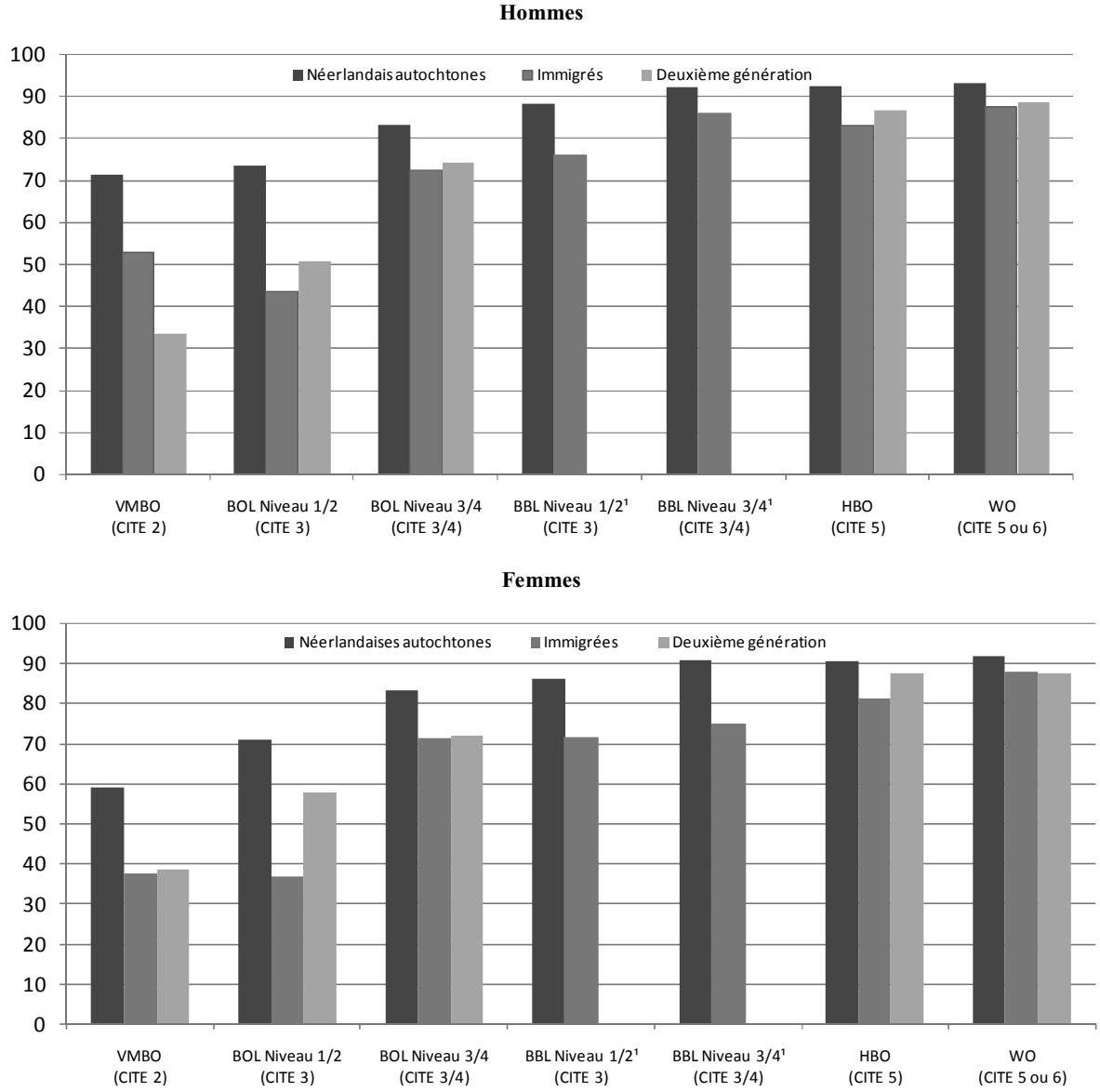
Considérant tout ce qui précède, on peut s'inquiéter de la faible participation des enfants d'immigrés à ce type d'enseignement. Elle serait due, entre autres, au fait que les élèves qui suivent la filière apprentissage doivent signer un contrat avec une entreprise. Les obstacles à l'obtention d'un tel contrat sont donc analogues à ceux qui empêchent l'entrée sur le marché du travail.

Même si, globalement, la situation ne semble pas particulièrement défavorable, on constate, en observant de plus près l'évolution et la composition de l'emploi de la deuxième génération par rapport aux Néerlandais autochtones, que l'emploi des premiers dans le secteur privé tend à diminuer. Et même si, globalement, le niveau d'emploi de la seconde génération est resté à peu près constant, l'éventail des secteurs dans lesquels elle trouve un emploi a considérablement changé : désormais, c'est moins le secteur privé qui les emploie que le secteur public. Aujourd'hui, 55 % seulement de la deuxième génération dont les parents sont originaires de pays non membres de l'OCDE (mais en comptant la Turquie) travaillent dans le secteur privé, contre 62 % environ il y a cinq ans (tableau 4.11). Le secteur public a donc compensé le fort recul de l'emploi observé dans le privé, mais rien de tel n'a été observé dans le cas des Néerlandais autochtones. Il s'agit là d'une tendance préoccupante.

En résumé, même si on observe une certaine amélioration d'une génération sur l'autre dans les résultats sur le marché du travail, les performances des enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés (surtout si les parents sont originaires de pays non membres de l'OCDE ou de Turquie) demeurent légèrement en deçà de celles des enfants de parents nés dans le pays, surtout dans l'emploi dans le secteur privé. Les écarts sont les plus marqués pour ceux qui ne possèdent qu'un faible niveau d'instruction, mais ils persistent pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Par conséquent, on est en droit de penser que des facteurs autres que le niveau d'instruction atteint et la maîtrise du néerlandais entrent en jeu pour expliquer la situation moins favorable des enfants d'immigrés au regard du marché du travail.

68. Un phénomène similaire a été observé en Allemagne (OCDE, 2007a).

Graphique 4.18. Taux d'emploi des Néerlandais autochtones, des immigrés et de la deuxième génération, un an et demi après avoir quitté l'école, moyenne 2001-06



Note : Pour chaque année, les pourcentages ont été construits sur la base de données pondérées. Pour l'agrégat sur six ans, elles ont été pondérées avec le nombre d'observations sous-jacentes.

1. Les données pour BBL ne sont disponibles que jusqu'en 2004. Le nombre de cas pour la deuxième génération dans BBL était trop faible pour être publié.

Source : Les données de l'étude sur les élèves ayant quitté l'école proviennent du Centre de recherche sur l'éducation et le marché du travail (ROA).

Tableau 4.11. Évolution et composition de l'emploi des Néerlandais autochtones et de la deuxième génération, personnes de 15 à 39 ans non scolarisées

	Secteur public	Secteur privé	Autres et inconnu	Total
2001-02				
Autochtones	21.2	60.5	6.2	87.9
Deuxième génération – Total	16.6	58.1	8.0	82.7
Deuxième génération – Non OCDE	12.3	55.6	6.2	74.1
2005-06				
Autochtones	22.2	58.8	6.9	87.9
Deuxième génération – Total	20.0	53.3	7.7	81.0
Deuxième génération – Non OCDE	16.5	48.6	6.4	72.5

Note : Le secteur privé comprend « Autres et inconnu ».

Source : Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

3.5. Discriminations

Ces écarts s'expliquent peut-être par les discriminations. Mais, faute d'indicateur commun du capital humain, il est difficile d'évaluer l'incidence des discriminations sur le marché du travail. Même à caractéristiques socio-démographiques égales, l'écart qui subsiste en matière de probabilités d'emploi et de rémunération (voir ci-dessus) est peut-être imputable à des caractéristiques impossibles à observer telles que l'accès à des réseaux ou la connaissance tacite du fonctionnement du marché du travail.

La lutte contre les discriminations est l'une des mesures phares de la politique néerlandaise d'intégration depuis la fin des années 70. Elle a bien évidemment sous-tendu les politiques de la diversité et de discrimination positive mises en place dans les années 90. Et, même dans le nouvel axe d'action conçu pour éviter les mesures ciblées, la question des discriminations fait l'objet d'une grande attention. Nous en voulons pour preuve l'instauration récente d'un contrôle semestriel des discriminations ordonné par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SCP, 2007c).

Les problèmes de discriminations sont traités par la Commission pour l'égalité de traitement créée pour promouvoir et contrôler le respect de la Loi néerlandaise relative à l'égalité de traitement (AWGB) et de différentes législations portant spécifiquement sur la lutte contre les discriminations et en faveur de l'égalité de traitement en vigueur aux Pays-Bas. La Commission peut enquêter à la suite d'une plainte ou se saisir elle-même. Le dépôt de plainte est gratuit. L'enquête débouche sur un avis non contraignant du point de vue juridique, mais cet avis est en général suivi. La mise en conformité est renforcée par quelques activités de suivi. Il existe aussi un réseau de bureaux locaux et régionaux de lutte contre les discriminations (ABD), rattachés à l'organisation nationale par le biais de l'article 1 de la Constitution[69]. Avec leur organisation nationale de tutelle, ces bureaux fournissent soutien et avis sur la manière de déposer plainte ainsi que d'autres informations pertinentes. En outre, ils enregistrent les plaintes, mènent des enquêtes sur les actes de discrimination et organisent des actions, dont des campagnes de

69. La dénomination de l'organisation renvoie au premier article de la Constitution de 1983 des Pays-Bas qui stipule que toute personne présente sur le territoire doit être traitée de la même façon dans des situations analogues. La discrimination fondée sur la religion, les convictions philosophiques, l'orientation politique, la race, le sexe ou tout autre motif n'est pas admise.

sensibilisation et des manifestations destinées à mettre en présence des employeurs et des enfants d'immigrés afin de dissiper les préjugés.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a effectué une série d'études sur la discrimination à partir d'échantillons aléatoires de candidatures à des offres d'emploi émanant d'autochtones et d'immigrés présentant le même profil. Les Pays-Bas figuraient parmi les pays étudiés (Bovenkerk *et al.*, 1995). Les études portant sur les tests en situation ont montré que les Marocains de sexe masculin devaient présenter près de deux fois plus de candidatures avant d'être conviés à un entretien d'embauche pour un poste semi-qualifié. Des discriminations significatives ont également été observées dans le cas d'immigrés du Suriname postulant pour des emplois qualifiés, quoique à des niveaux un peu moins élevés. L'incidence des discriminations était légèrement plus forte aux Pays-Bas que dans d'autres pays de l'OCDE (Simeone, 2005), mais les méthodes de mesure ne sont pas pleinement comparables.

Des données plus récentes amènent à penser qu'aujourd'hui les discriminations ne semblent plus tant un problème qu'au début des années 90, lorsque l'OIT a effectué son étude. Ayant, à l'instar de cette organisation, effectué un test en situation à partir de candidatures envoyées par correspondance pour des postes hautement qualifiés, Altintas *et al.* (2007) n'ont pas trouvé d'indice de discriminations. Au cours d'une autre expérience, ils ont aussi entré des CV fictifs dans une base de données d'emplois vacants et ont constaté que les CV de candidats dont le nom avait une consonance étrangère n'avaient pas moins de chances d'être téléchargés que ceux de personnes dont le nom avait une consonance néerlandaise.

Cependant, les résultats de tests en situation menés récemment dans le cas de postes peu qualifiés traduisent une situation contrastée. De Graaf-Zijl *et al*. (2006) ont innové en prenant un échantillon de plus de 1 000 employeurs qu'ils ont soumis à un test de situation en leur proposant 12 candidatures différentes de postulants imaginaires pour un poste peu qualifié qui était réellement à pourvoir au sein de l'entreprise. Pour déterminer l'influence de diverses caractéristiques, ils ont imaginé 12 candidats présentant des différences aléatoires au regard, notamment des antécédents migratoires, du niveau d'instruction, de la filière de recherche d'emploi et de la situation antérieure au regard du marché du travail. Les auteurs n'ont pas trouvé d'indice de discriminations au stade de l'invitation à un entretien d'embauche. Dans un deuxième temps, pour l'entretien, ils ont fait appel à des acteurs et leur ont donné pour consignes de se présenter de façon différente, non seulement par les caractéristiques indiquées dans leur lettre de candidature mais aussi par d'autres caractéristiques comme la maîtrise de la langue, la motivation (en arrivant en avance ou en retard à l'entretien, en s'étant informés sur l'entreprise, en posant des questions, etc.), et l'aspect (tenue vestimentaire soignée, piercing, etc.). Pris isolément, les antécédents migratoires n'ont pas eu d'impact significatif. Toutefois, le fait de parler le néerlandais avec un accent a quelque peu diminué les chances d'obtenir un emploi. Et avoir de grosses difficultés à s'exprimer en néerlandais réduisait fortement les chances de se voir offrir un emploi.

À l'inverse, à travers des tests reposant sur des CV comportant des noms à consonance marocaine soumis pour des emplois peu qualifiés dans la région de Rotterdam, Derous (2007) a constaté que les discriminations restent un obstacle significatif à l'emploi. De la même façon, Dolfing et van Tubergen (2005) ont trouvé des indices de discriminations à l'encontre de personnes ayant un nom à consonance marocaine dans l'accès aux stages de secteurs peu qualifiés, et particulier le bâtiment. Il serait donc prématuré de conclure, sur la base des données limitées citées ci-dessus, que

les discriminations ne sont plus un obstacle à l'emploi, en particulier au regard des données peu probantes pour les emplois peu qualifiés. De fait, le récent rapport d'observation des discriminations (SCP, 2007c) examine une batterie d'indicateurs des discriminations et conclut qu'elles sont susceptibles de rester un frein important à l'embauche et à la progression des immigrés dans leur vie professionnelle. Ce rapport montre également que ce sont les Marocains qui sont dans la situation la moins favorable, qu'il s'agisse des discriminations perçues ou de la part des différences inexpliquées sur le marché du travail. Cependant, d'autres facteurs pouvant également expliquer ces différences et les discriminations perçues, ces conclusions ne fournissent que des indices très indirects de discriminations.

Néanmoins, les observations récentes présentées ci-dessus semblent indiquer que les employeurs ne peuvent probablement plus se permettre de pratiquer les discriminations compte tenu des tensions actuelles du marché du travail, et que celles-ci deviennent moins problématiques, du moins pour les emplois hautement qualifiés. La population immigrée étant présente depuis longtemps aux Pays-Bas et ses effectifs augmentant, il est également possible que des effets d'apprentissage se créent qui tendent à faire régresser les discriminations au plan statistique. Quant à savoir si c'est effectivement le cas, la question n'a pas été étudiée[70].

Toutefois, une autre explication possible ne doit pas être négligée : les politiques de lutte contre la discrimination et de discrimination positive en vigueur depuis longtemps ont donné quelques résultats. De fait, la période qui s'est écoulée entre les tests en situation de l'OIT et les études récentes a été marquée par de vigoureuses politiques de lutte contre les discriminations et par des mesures de discrimination positive. En 2001, par exemple, plus de 80 % des entreprises avaient mis en œuvre la *Wet Samen*, ce qui sous-entend qu'elles avaient pris des initiatives pour lutter contre les discriminations à l'embauche et pour diversifier leur personnel. Des employeurs ont signalé que la législation avait eu un impact important en les sensibilisant afin qu'ils renoncent aux pratiques discriminatoires (SZW, 2003).

Il est malheureusement impossible d'établir un lien de causalité direct entre ces politiques et l'incidence des discriminations car elles sont, en soi, difficiles à mesurer. Les politiques à caractère assez rigoureux semblent à tout le moins avoir contribué à une forte sensibilisation au problème des discriminations aux Pays-Bas, tant parmi la population née dans le pays que parmi les immigrés (Eurobaromètre, 2007). L'un des résultats clés de la *Wet Samen* est la forte prise de conscience déclarée par les employeurs de la nécessité de lutter contre les discriminations de nature directe ou indirecte (« statistique »). De fait, comme indiqué précédemment, cette législation a notamment été abolie parce qu'on avait constaté que le niveau de sensibilisation était désormais suffisant. Il n'était donc plus nécessaire d'imposer de nouvelles mesures qui constitueraient une charge supplémentaire pour les employeurs.

Même si, selon toute vraisemblance, les discriminations continuent d'être un obstacle à l'emploi des immigrés, il est incontestable que d'autres facteurs jouent un rôle

70. Bien que ce type d'exercice ne soit pas évident, on pourrait en principe étudier ces effets d'apprentissage à l'aide de données longitudinales au niveau de l'entreprise disponibles dans la base de données néerlandaise sur les statistiques sociales. Uiters (2007) donne une idée de l'importance possible de ces effets, en montrant que, même après prise en compte des secteurs d'activité et en se limitant aux entreprises de plus de 100 salariés, il existe, d'une entreprise à l'autre, de fortes disparités dans la proportion d'immigrés dans les effectifs,.

expliquant les disparités qui subsistent dans les probabilités d'emploi des enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés possédant le même bagage que les enfants autochtones. L'un de ces facteurs semble être que, d'une manière générale, le fonctionnement du marché du travail a tendance à pénaliser les immigrés. Cela concerne notamment l'importance des *relations personnelles* dans le processus de recrutement des entreprises. D'après les statistiques du CWI (2007), dans 40 % environ de l'ensemble des recrutements à des postes vacants, les relations personnelles (celles du chef d'entreprise et celles des autres salariés) ont joué un rôle. Les relations de l'employeur constituent le moyen de recrutement le plus souvent utilisé, après la publication d'annonces, et ils constituent le moyen de recrutement le plus efficace. En général, les immigrés ont moins de relations et, comme la situation socio-économique de leurs parents est bien inférieure à celle des parents nés dans le pays, les enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés se trouvent moins bien placés au moment de leur entrée dans la vie active. Néanmoins, les mesures qui permettraient de remédier à cette situation, comme les salons d'entreprises, les programmes spéciaux d'apprentissage ou le parrainage, semblent relativement peu nombreuses.

Synthèse et recommandations

La population des Pays-Bas inclut une proportion d'immigrés assez forte mais, pour beaucoup, la motivation première de l'immigration n'a pas été le travail.

Depuis les années 60, les Pays-Bas accueillent de très nombreux immigrants. Les motifs d'immigration de cette population aujourd'hui présente dans le pays sont multiples, combinant principalement une migration de « travailleurs invités » et de leur famille (immigrés originaires du Maroc ou de Turquie), une migration liée au passé colonial des Pays-Bas (Suriname et Antilles néerlandaises), une migration à caractère humanitaire et une migration en provenance d'autres pays européens de l'OCDE. Les immigrés représentent aujourd'hui 10 % environ de la population totale, auxquels il convient d'ajouter 10 % d'individus nés sur le territoire dont au moins l'un des parents est né à l'étranger. Dans la majorité des cas, le motif premier de la venue de ces immigrés n'a pas été le travail. De fait, les Pays-Bas sont généralement considérés comme un pays pratiquant une politique assez généreuse en matière de migrations familiales et, pendant de nombreuses années, ils ont été une destination privilégiée des demandeurs d'asile.

En matière d'intégration sur le marché du travail, et par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays, cette population ne trouve actuellement dans une situation qui n'est guère favorable.

S'agissant de l'intégration des immigrés sur le marché du travail aux Pays-Bas, il importe de préciser tout d'abord qu'il existe des écarts considérables entre le rapport emploi/population des immigrés et celui des personnes nées dans le pays. Cela vaut pour les deux sexes bien que les écarts soient particulièrement marqués dans le cas des femmes originaires de Turquie, du Maroc ou des autres pays non membres de l'OCDE.

Depuis le début des années 80, les immigrés affichent un faible taux d'emploi.

La situation défavorable des immigrés au regard du marché du travail n'est pas un phénomène récent aux Pays-Bas. On relève des écarts importants de taux d'emploi entre les personnes nées dans le pays et les immigrés depuis la récession du début des années 80 qui a frappé avant tout les seconds. Cette récession et la sortie massive du marché du travail des immigrés semblent avoir eu un effet durable sur les résultats de ceux qui étaient arrivés auparavant.

Des efforts importants ont été déployés depuis lors pour améliorer la situation, et certains effets bénéfiques ont pu être constatés.

À la suite de cette récession, le gouvernement néerlandais, en collaboration avec les partenaires sociaux, n'a pas ménagé ses efforts pour améliorer la situation. Ces premiers efforts n'ayant guère été couronnés de succès, ils ont été appuyés par des mesures de discrimination positive dans les années 90. Parallèlement à l'embellie économique, cette action semble avoir eu quelques effets bénéfiques : le taux d'emploi des immigrés de sexe masculin originaires de pays non membres de l'OCDE ou de Turquie a augmenté de 20 points environ entre 1996 et 2002, comblant ainsi de façon importante l'écart des taux d'emploi par rapport aux personnes nées aux Pays-Bas.

Malheureusement, l'amélioration des chiffres de l'intégration ne s'est pas poursuivie dans la période plus récente.

Ce processus d'amélioration s'est toutefois interrompu vers 2002, année qui, à bien des égards, marque un tournant décisif pour ce qui est de l'intégration aux Pays-Bas. Après que les chiffres de l'immigration eurent battu tous les records en 2001, principalement à cause d'un afflux de demandeurs d'asile, la politique d'immigration et d'intégration a été au cœur de la campagne électorale de 2002. Le discours public sécuritaire a été amplifié par l'assassinat du réalisateur néerlandais Theo van Gogh en 2004. En parallèle, une série de programmes ciblés se sont achevés en 2003, et une importance croissante a été accordée à l'obligation pour les immigrés de s'intégrer, davantage dans une optique de citoyenneté que d'emploi. De surcroît, la situation du marché du travail s'est dégradée en 2003 et 2004. Les immigrés ont avaient été démesurément touchés par le fléchissement de l'économie.

Il est impératif de suivre de près les résultats des immigrés en matière d'intégration sur le marché du travail dans la mesure où d'autres interventions des pouvoirs publics pourraient se justifier.

Il est impératif de suivre de près les résultats des immigrés en matière d'intégration sur le marché du travail. Jusqu'à une date récente, il semblait qu'ils ne bénéficiaient pas de façon disproportionnée des conditions plus favorables du marché du travail. De fait, les Pays-Bas font partie des rares pays de l'OCDE où la situation des immigrés au regard du marché du travail ne s'est pas améliorée sur la période 2001-06. C'est seulement aujourd'hui, à l'heure où la situation du marché du travail est plus favorable, qu'on note des signes indiquant que les écarts importants entre les résultats des immigrés sur le marché du travail et ceux des personnes nées aux Pays-Bas se comblent. Mais ces signes sont encore modestes. Si les immigrés devaient moins bénéficier que les autochtones de la récente reprise (contrairement à ce qu'on a observé en général lors des redressements antérieurs de l'économie aux Pays-Bas et dans d'autres pays de l'OCDE), il serait tout à fait justifié de prendre des mesures plus ciblées pour promouvoir leur intégration sur le marché du travail.

Le taux d'emploi des femmes immigrées est particulièrement bas, parce qu'elles sont très peu nombreuses à travailler à temps partiel.

Le taux d'emploi des femmes immigrées, en particulier celui des Turques et des Marocaines, est très faible. Cela tient essentiellement au fait qu'elles ont beaucoup moins de chances de travailler à temps partiel que les femmes nées aux Pays-Bas, pour lesquelles cette probabilité est très forte. Le temps partiel signifie souvent ne travailler qu'un petit nombre d'heures, en particulier si la femme a des enfants. Or, dans la majorité des cas, ou bien les immigrées travaillent à temps plein, ou bien elles ne sont pas présentes sur le marché du travail. Le modèle néerlandais traditionnel combinant emploi à temps partiel (formule souvent choisie par les deux parents en parallèle) et offre (limitée) de garde d'enfants ne semblerait donc pas convenir aux immigrées.

Les résultats des immigrés sur le marché du travail convergent plus lentement – si tant est qu'ils convergent – vers ceux des personnes nées aux Pays-Bas que dans les autres pays.

Le tableau des résultats des immigrés sur le marché du travail, par durée de séjour, montre qu'il n'y a guère de différence entre immigrés présents dans le pays depuis longtemps et immigrés de fraîche date. Ce constat offre un contraste saisissant avec ce qu'on observe dans des pays comme le Danemark, dont la situation est à bien des égards proche de celle des Pays-Bas mais où on privilégie fortement l'intégration rapide des nouveaux arrivants sur le marché du travail. Apparemment, il y aurait beaucoup à gagner à réorienter la phase d'accueil des immigrés vers une incitation à l'insertion rapide dans l'emploi.

L'objectif premier de la politique d'intégration civique en vigueur n'est pas l'intégration sur le marché du travail.

Des efforts considérables ont été déployés ces dernières années pour promouvoir ce qu'il est convenu d'appeler « l'intégration civique », qui consiste principalement en la maîtrise de la langue néerlandaise et la connaissance de la société et de la culture néerlandaises. L'intégration sur le marché du travail n'est pas l'objectif premier de l'intégration civique. De fait, d'après les observations effectuées à ce jour, le fait d'avoir participé au programme dans le passé n'a guère contribué à faire progresser l'emploi, surtout dans le cas des femmes immigrées. Ces dernières années, le programme d'intégration civique a été remanié à maintes reprises et en profondeur (de volontaire, la participation est devenue obligatoire, et s'y ajoute aujourd'hui l'obligation d'obtenir un examen d'intégration). Et même s'il n'existe plus de programme formel, beaucoup de nouveaux arrivants sont encore tenus de suivre des stages d'intégration pour obtenir l'examen d'intégration qui est obligatoire.

Les faiblesses du système d'intégration civique sont corrigées progressivement, mais il importe de continuer d'agir en ce sens en faisant preuve de rigueur.

Il serait souhaitable de revoir la conception du programme d'intégration civique de manière que le fait d'y participer facilite l'intégration sur le marché du travail au lieu d'y

faire obstacle à cause des effets de rétention qu'il est susceptible d'entraîner (les participants n'ayant pas le temps de chercher du travail pendant qu'ils suivent les cours ou préparent l'examen). Sont actuellement mises en place des « formations en alternance » combinant des programmes d'enseignement du néerlandais et d'intégration sur le marché du travail, ce qui constitue un premier pas dans la bonne direction. Ce sont néanmoins deux missions différentes qui, semble-t-il, ne sont pas toujours bien intégrées. En outre elles sont généralement confiées à des prestataires différents n'ayant ni les mêmes objectifs, ni les mêmes incitations.

Il faudrait inciter les prestataires de cours de langue à soutenir le processus d'intégration sur le marché du travail.

Il n'existe actuellement aucune mesure incitant les prestataires de cours de langue à introduire dans leur programme des modules à caractère professionnel et, plus généralement, à soutenir le processus d'intégration sur le marché du travail. Il conviendrait de mettre en place des incitations de ce type, par exemple en accordant une prime au prestataire si un participant formé par ses soins a un emploi six mois après avoir suivi les cours. En outre, d'une manière plus générale, il faudrait que les cours soient axés sur la langue utilisée en milieu professionnel et qu'ils incluent quelques notions de base du fonctionnement du marché du travail (rédaction d'un CV, etc.). Enfin, les individus occupés pourraient être dispensés de l'obligation d'obtenir l'examen dans un délai précis, et/ou pouvoir suivre les cours gratuitement. En fait, plusieurs communes offrent déjà des cours gratuits, notamment dans des cas de ce genre, mais il conviendrait de généraliser cette pratique. Réorienter la politique d'intégration en insistant moins sur « l'intégration civique » mais plus sur l'autonomisation (en complétant cette réorientation par un suivi régulier de l'impact des mesures prises) constituerait une initiative plus globale dans le sens d'une stratégie davantage axée sur l'emploi. Cette stratégie a été suivie avec une certain succès dans d'autres pays de l'OCDE.

Il semble qu'un consensus se dégage en faveur de mesures à caractère contraignant, mais il faudrait aussi que le discours public encourage l'intégration.

Depuis 1998, on accorde de plus en plus d'importance aux *obligations* des immigrés. Sur ce point, un large consensus se dégage parmi les principaux acteurs néerlandais. En principe, tous les immigrants qui arrivent et certains groupes d'immigrés résidants sont tenus d'obtenir un examen d'intégration (le coût de la préparation à cet examen étant à leur charge). Cette politique paraît extrêmement dure, mais jusqu'à présent elle a été appliquée avec une certaine souplesse : c'est ainsi que des solutions ont été trouvées pour les groupes d'immigrés confrontés à des difficultés particulières et/ou dans les cas où il ne leur était pas possible de se conformer aux obligations. Il conviendrait de mieux expliquer cette souplesse mais aussi le caractère obligatoire de certaines des mesures prises dans une rhétorique équilibrée de l'intégration.

Il faudrait faire plus pour intégrer les nombreux individus ne bénéficiant d'aucune prestation, mais il est peu probable que la seule solution consiste à imposer des obligations.

Environ la moitié des immigrés sans emploi ne bénéficient pas non plus de prestations. Pourtant, la politique d'intégration n'a pas ciblé ce groupe en particulier.

Mais, dans un contexte de tensions croissantes du marché du travail, les choses changent peu à peu. Il importe de s'intéresser à cette catégorie d'immigrés, aux femmes en particulier. Les pouvoirs publics ont certes essayé de les obliger à participer sérieusement au programme d'intégration civique en rendant le statut d'immigré plus précaire en cas de non-participation. Cette démarche avait toutefois pour inconvénients de limiter les incitations à investir dans le capital humain propre au pays hôte (notamment connaître le néerlandais) et risquait de provoquer chez les employeurs une réticence à embaucher des immigrés. Ce constat amène à penser qu'un dosage plus équilibré des mesures, y compris des incitations positives à participer aux programmes d'intégration, devrait être envisagé. Dispenser des cours de langue gratuits et offrir un moyen de garder les enfants pendant que l'immigré(e) suit les cours serait une première étape, qui a été franchie avec un certain succès dans d'autres pays de l'OCDE.

Faciliter l'accession à la citoyenneté a été un instrument d'action important dans le passé, et (d'après certains indices) cette politique a eu des effets bénéfiques.

Longtemps les Pays-Bas ont été l'un des pays européens de l'OCDE affichant les taux de naturalisation les plus élevés. Faciliter l'accession à la citoyenneté y était considéré comme un moyen de favoriser l'intégration. De fait, les immigrés naturalisés affichent généralement de meilleurs résultats que les autres. Mais, s'agissant de l'amélioration des résultats sur le marché du travail, tous les groupes d'immigrés n'en tirent pas les mêmes avantages. En particulier, les immigrés originaires de Turquie ou du Maroc, qui ont été nombreux à choisir de se faire naturaliser à un moment où les Pays-Bas accordaient généreusement la nationalité néerlandaise tout en permettant de conserver la nationalité d'origine, n'ont pas touché les dividendes de cette démarche en termes d'augmentation du salaire ou de probabilités d'emploi. Les raisons de ce phénomène demeurent toutefois mal connues.

Le système d'incitations des services de l'emploi tend à pénaliser les immigrés...

Dans leur structure actuelle, les services de l'emploi sont un système fondé sur le jeu du marché dont le principal objectif est l'insertion rapide des bénéficiaires de prestations. Cette optique tend à pénaliser les immigrés dans la mesure où il leur faut souvent plus de temps qu'aux personnes nées aux Pays-Bas pour s'intégrer sur le marché du travail, en particulier quand ils cumulent les handicaps (problèmes de langue, piètres antécédents professionnels, méconnaissance du fonctionnement du marché du travail, etc.).

... et des adaptations devraient être envisagées pour remédier à ce problème.

Ces dernières années, la prestation de ces services s'est légèrement améliorée grâce, par exemple, à l'individualisation des parcours de réinsertion qui devrait, à terme, réduire les effets d'écrémage et offrir plus de possibilités de recours à des solutions personnalisées. Cependant, aucune donnée ne permet actuellement de savoir si les immigrés ont leur place dans cette stratégie et s'ils en bénéficient de manière équitable. Il est donc nécessaire de recueillir des informations sur lesquelles on pourrait se fonder pour évaluer l'impact des services de réinsertion sur les immigrés. Les enseignements tirés devraient permettre d'adapter les politiques, le cas échéant. Il faudrait aussi envisager de nouvelles adaptations du système d'incitations offert aux communes et aux prestataires

privés, notamment pour intégrer les individus ne bénéficiant d'aucune prestation et les immigrés multipliant les handicaps. Le versement d'une prime aux communes chaque fois qu'elles parviendraient à insérer dans l'emploi un immigré ne bénéficiant d'aucune prestation serait une possibilité.

Des montants importants sont investis dans des activités liées à l'intégration...

Les Pays-Bas investissent des montants considérables pour favoriser l'intégration des immigrés et, de fait, l'infrastructure globale d'intégration y est relativement développée. Les efforts portent surtout sur le système éducatif (y compris la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger) et les cours de néerlandais. Plus de 1 milliard EUR sont actuellement inscrits au budget de l'administration centrale pour faire face aux dépenses d'intégration, plus de la moitié de cette somme étant réservée à l'éducation, et 30 % environ au financement des cours de langue.

... mais peu de mesures visent à vaincre les obstacles à l'emploi spécifiques aux immigrés. Il faudrait réfléchir à un programme d'accueil plus étendu.

Concernant l'intégration sur le marché du travail proprement dite, le cadre est beaucoup moins développé. Dans d'autres pays de l'OCDE, il existe, outre les services de l'emploi ordinaires (qui s'occupent de l'ensemble de la population d'âge actif), un éventail de services complémentaires visant à vaincre les obstacles à l'emploi spécifiques aux immigrés. Ces services incluent les programmes de parrainage, les salons d'entreprises et les « stages d'essai ». Ces mesures existent aussi aux Pays-Bas, mais leur ampleur et leur portée sont actuellement limitées. Bien que les instruments de ce type aient rarement fait l'objet d'une évaluation, de très nombreuses observations empiriques et ponctuelles provenant d'autres pays amènent à penser qu'ils peuvent être efficaces pour l'intégration sur le marché du travail. Comme une bonne partie des postes vacants sont pourvus aux Pays-Bas par le biais de relations, il est important de développer ces mesures car elles mettent les immigrés en contact avec des employeurs potentiels et les aident à mieux appréhender le fonctionnement du marché du travail.

Cette stratégie pourrait consister à améliorer le ciblage et/ou généraliser la pratique des subventions salariales si une évaluation approfondie en confirme l'utilité.

Pour beaucoup d'immigrés qui ont un emploi, en particulier les immigrées peu instruites, la rémunération se situe aux alentours du salaire minimum. Dès lors, les subventions salariales pourraient constituer un moyen efficace de vaincre les obstacles à l'emploi, en particulier quand d'autres mesures possibles, comme l'abaissement du salaire minimum, sont difficiles à mettre en place d'un point de vue politique et pour des raisons d'équité. Les rares données dont on dispose sur l'utilisation de cet instrument aux Pays-Bas font effectivement penser qu'il peut être assez efficace, et que les immigrés semblent y gagner un peu plus que les personnes nées aux Pays-Bas. Il serait néanmoins souhaitable d'évaluer à nouveau et de manière rigoureuse l'efficacité de cet instrument d'action, en particulier dans la perspective de l'élargissement de son application.

Il conviendrait de réfléchir à une stratégie plus fortement axée sur les personnes peu qualifiées.

Le tableau de l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail diffère considérablement selon les niveaux d'instruction. Les personnes possédant un niveau d'instruction élevé enregistrent d'assez bons résultats quand on fait la comparaison avec d'autres pays, mais ce n'est pas le cas des personnes peu qualifiées. Cette remarque vaut pour les immigrés comme pour leurs enfants nés aux Pays-Bas. Particulièrement difficile à intégrer, ce dernier groupe devrait faire l'objet de plus d'attention de l'administration à ses différents niveaux.

La reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger semble assez bien fonctionner, mais les immigrés gagneraient à voir se développer le dispositif de validation des acquis.

Ces dernières années, les autorités se sont particulièrement intéressées aux moyens de faire un meilleur usage des qualifications des immigrés. Les procédures de reconnaissance des qualifications étrangères semblent relativement bien développées et transparentes, par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays de l'OCDE, et l'incidence de la « surqualification » (immigrés occupant des emplois exigeant un niveau de qualification inférieur au leur) n'y est pas plus forte qu'ailleurs. Contrairement à la reconnaissance formelle des titres et diplômes, la validation des acquis (APL) est encore assez limitée. Cette politique ne cible pas non plus les immigrés, alors que ce sont eux avant tout qui en tireraient profit. En effet, elle aide à remédier à l'asymétrie de l'information, plus marquée dans leur cas. Il conviendrait donc de réfléchir sur la généralisation du processus de validation des acquis en visant tout particulièrement les immigrés.

Les conditions cadres permettant d'effectuer des évaluations efficaces sont en place, mais ces évaluations ne sont pas menées. Il importe de remédier à cette carence.

En principe, l'infrastructure statistique en place est bien développée et devrait permettre de déterminer et d'évaluer de façon rigoureuse les mesures qui « marchent » le mieux pour intégrer les immigrés sur le marché du travail. Pourtant, ce type d'évaluation est très peu fréquent. La Loi pour la promotion de l'activité des minorités ethniques (*Wet Samen*) en est un bon exemple. L'un des principaux objectifs de cette législation était de surveiller la progression de l'intégration des immigrés sur le marché du travail et de la rattacher à des mesures prises pour y parvenir, mais elle n'a fait l'objet d'aucune évaluation approfondie. De même, avec la décentralisation actuelle des politiques du marché du travail, il importe de veiller à la diffusion de l'information sur ce qui marche et ce qui ne marche pas, notamment parce que, d'après les observations, les instruments du marché du travail n'ont probablement pas le même effet sur les immigrés que sur les personnes nées aux Pays-Bas. Pour ce faire, il conviendrait de considérer comme hautement prioritaire l'évaluation comparative des mesures prises par les communes qui ont permis une intégration effective des immigrés sur le marché du travail, en prenant modèle sur le système en vigueur au Danemark.

Les immigrés et leurs enfants nés aux Pays-Bas sont souvent présentés comme un seul et même groupe, ce qui empêche un suivi effectif des progrès des uns et des autres.

Un problème connexe vient de ce qu'en général, dans les statistiques néerlandaises, la distinction ne s'établit pas entre immigrés et nés dans le pays, mais entre « autochtones », « allochtones d'origine occidentale » et « allochtones d'origine non occidentale ». Les « allochtones » (ou minorités ethniques) sont les individus dont au moins un des parents est né à l'étranger. Inclure dans le groupe des « immigrés » les personnes nées sur le territoire de parents nés à l'étranger n'est pas vraiment approprié, et ce, pour un certain nombre de raisons. D'abord, le terme est connoté et tend à suggérer que les enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés sont d'une certaine façon des « étrangers ». Ensuite, les problématiques en jeu sont très différentes. Les immigrés ont très probablement accompli au moins une partie de leur scolarité à l'étranger, ce qui pose des questions de reconnaissance et d'équivalence des études suivies dans des pays dont le système éducatif est extrêmement différent de celui des Pays-Bas. Mais ce n'est pas le cas des immigrés de la deuxième génération, ce qui fait d'eux une référence importante pour mesurer le succès d'une politique d'intégration. Enfin, la composition par âge de la deuxième génération est très différente de celle du groupe des immigrés, et les comparaisons dans lesquelles figure ce groupe ne devraient donc pas porter sur la totalité de la fourchette délimitant l'âge actif.

La population immigrée est fortement concentrée dans les principales agglomérations, mais cela ne semble pas entraver leur intégration sur le marché du travail.

La population immigrée est fortement concentrée dans les quatre principales agglomérations (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht), où les immigrés et leurs enfants représentent plus d'un tiers des habitants. À l'intérieur de ces agglomérations, la concentration est encore plus marquée et il n'est pas rare, par exemple, que les écoles des quartiers défavorisés accueillent, parmi leurs élèves, plus de 80 % d'enfants issus de l'immigration. Il semble, d'après les observations, que la ségrégation sévisse toujours. Néanmoins, la concentration des immigrés dans certains quartiers ne semble pas en soi avoir un fort impact négatif, que ce soit sur leurs résultats au regard du marché du travail ou sur leurs résultats scolaires. Dans le cas des immigrés de fraîche date, l'existence de réseaux ethniques préétablis semble même avoir contribué à améliorer les niveaux d'emploi et de rémunération.

Les efforts importants déployés pour améliorer les résultats des enfants d'immigrés en matière d'éducation ont eu un impact bénéfique quoique limité.

Globalement, le niveau d'instruction des enfants n'est pas moins bon aux Pays-Bas que dans les autres pays de l'OCDE, surtout ceux qui, à l'instar de ce pays, ont mis en place une filiarisation des élèves en les orientant vers des institutions ou des programmes distincts. Le taux élevé d'abandon des études reste un problème à ne pas négliger, mais des progrès considérables ont été enregistrés en matière de réduction de ce taux ces dernières années. Ce résultat global semble imputable, en partie du moins, aux

vigoureuses mesures de discrimination positive mises en place dans le système éducatif, notamment par le biais de mécanismes de pondération accordant aux enfants d'immigrés un coefficient plus élevé dans le calcul de la dotation des établissements scolaires. Le système de ciblage direct a été abandonné récemment, mais un ciblage indirect puissant demeure, grâce auquel les écoles accueillant des enfants de parents peu instruits reçoivent des crédits supplémentaires. L'essentiel de ces fonds a été utilisé pour diminuer le nombre d'élèves par classe. Si la situation s'est certainement améliorée au cours des deux dernières décennies, on aurait pu s'attendre à un relèvement encore plus important des niveaux d'étude atteints eu égard aux montants élevés qui ont été investis. Dans ce contexte, on pourrait envisager de réorienter l'action vers un surcroît d'aide aux devoirs à la maison car, dans ce domaine, les enfants d'immigrés sont, en général, particulièrement pénalisés, leurs parents ne possédant souvent qu'un très faible niveau d'instruction.

Aujourd'hui, on accorde plus d'attention à la portée et à la qualité de l'éducation préscolaire, et il est important de continuer dans cette direction, en particulier pour les tout jeunes enfants.

Naguère, on accordait aussi moins d'attention à la préscolarisation qui, jusqu'à une date récente, demeurait moins développée aux Pays-Bas que dans d'autres pays de l'OCDE. En outre, les enfants d'immigrés étaient généralement sous-représentés dans les structures d'accueil et d'éducation des tout jeunes enfants, et la qualité de la prestation fournie était souvent considérée comme assez médiocre. On peut le regretter, sachant qu'une intervention précoce se révèle très efficace pour l'intégration des enfants d'immigrés, notamment quand ils sont âgés de 2 ou 3 ans. Ces dernières années, on s'est davantage mobilisé pour augmenter la participation des enfants d'immigrés à la préscolarisation, notamment de ceux ayant des difficultés pour s'exprimer. D'après les chiffres dont on dispose à ce jour, l'accès aux structures de préscolarisation s'est nettement amélioré.

Améliorer l'infrastructure de garde des tout jeunes enfants, notamment son financement, pourrait aussi contribuer à accroître le taux d'activité des immigrées mères de famille.

Les choses ne sont pas aussi claires pour les tout petits, en particulier pour ce qui est de la garde d'enfants. De récentes mesures ont permis de faire baisser considérablement le coût de la garde des enfants pour les familles à faible niveau de revenu, mais elles sont tout de même obligées d'avancer l'argent avant d'être remboursées via le versement d'une aide. D'après certaines observations ponctuelles, il en est ainsi parce que, soit les immigrés ne sont pas au courant de cette mesure, soit ils craignent de ne pas être remboursés au bout du compte, ce qui les a probablement freinés dans l'utilisation de ces services à l'enfance. On pourrait envisager d'autres modes de financement, comme le versement d'une aide immédiate, pour encourager la participation des immigrés à ces services. En outre, le système actuel de financement de la garde d'enfants couvre également ce qui était auparavant des modes de garde informels (par des membres de la famille ou des voisins, par exemple), ce qui, dans le cas de parents peu instruits vivant dans des quartiers défavorisés faisant l'objet d'une ségrégation, ne contribue probablement pas à la stimulation précoce du langage. Il convient donc d'être vigilant et de ne prévoir des incitations que pour les modes de garde *formels*. De fait, quand la garde

est combinée avec une stimulation du langage à la fois des enfants et des mamans dans la même institution, elle n'est pas seulement bénéfique pour les enfants d'immigrés ; elle favorise aussi l'intégration des femmes immigrées.

La situation des enfants d'immigrés au regard de l'emploi est moins bonne que celle des enfants dont les parents sont nés dans le pays, bien que l'écart ne soit pas plus grand aux Pays-Bas qu'ailleurs.

Du point de vue de leur situation sur leur marché du travail, les enfants nés aux Pays-Bas de parents immigrés (c'est-à-dire la « deuxième génération ») sont à la traîne par rapport aux enfants autochtones. Cela vaut aussi après prise en compte du niveau d'instruction moyen des premiers, qui est moins élevé. Néanmoins, les disparités ne semblent pas particulièrement fortes dans les comparaisons avec d'autres pays, et on relève des signes de progrès d'une génération sur l'autre, en particulier pour les femmes dont les parents sont originaires de Turquie ou du Maroc. Mais, contrairement à ce qui a été observé dans d'autres pays européens de l'OCDE, le fait que le niveau d'instruction moyen de la deuxième génération soit moins élevé n'explique qu'une part relativement faible de l'écart par rapport aux Néerlandais autochtones, ce qui amène à penser que d'autres obstacles à l'emploi des premiers persistent, en particulier pour ceux n'ayant qu'un faible niveau d'instruction.

Le secteur public a joué un rôle important sur le plan de l'intégration, mais la baisse de l'emploi des immigrés dans le secteur privé est inquiétante et inexpliquée.

La deuxième génération est maintenant relativement bien intégrée dans le secteur public qui, aux Pays-Bas, est plus étendu que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Mais cette remarque vaut aussi pour les immigrés eux-mêmes. Il est vrai que les Pays-Bas ont coutume depuis assez longtemps de promouvoir l'emploi des personnes issues de l'immigration dans la fonction publique, y compris par la fixation de chiffres cibles et d'autres mesures, en vue de faire de ce secteur un modèle à imiter. En réalité, l'augmentation de l'emploi de la deuxième génération dans le secteur public a compensé le recul de leur emploi dans le secteur privé, phénomène inexpliqué qui est source de préoccupations. Ce fait nouveau doit aussi être considéré dans le contexte d'une augmentation assez forte du travail indépendant des immigrés au cours de la dernière décennie. En fait, cette forme d'activité semble souvent utilisée comme un moyen d'échapper à la marginalisation sur le marché du travail. Quoi qu'il en soit, la régression de l'emploi salarié dans le secteur privé est une question extrêmement préoccupante, qui devrait faire l'objet d'une étude approfondie qui elle-même devrait déboucher sur une action des pouvoirs publics.

Les enfants d'immigrés sont nettement sous-représentés dans la filière apprentissage, qui est pourtant particulièrement efficace pour passer de l'école à l'emploi.

L'apprentissage semble être un moyen particulièrement efficace de passer de l'école à l'emploi, tant pour les Néerlandais autochtones que pour les enfants d'immigrés. Mais c'est aussi une filière dans laquelle cette population, en particulier les enfants dont les

parents sont originaires de Turquie ou du Maroc, sont fortement sous-représentés. Il conviendrait d'approfondir les raisons de la faible participation des enfants d'immigrés à l'apprentissage et de prendre des dispositions en conséquence pour promouvoir cette « passerelle » auprès de ces jeunes.

Certains indices montrent que les discriminations sont en régression.

Contrairement aux tests en situation effectués au début des années 90, plusieurs études récentes n'ont pas mis en évidence de signes non équivoques de discrimination. En même temps, la société néerlandaise est extrêmement sensibilisée à cette question. L'effet des tensions actuelles du marché du travail est peut-être un début d'explication de la régression des discriminations. Dans ces conditions, les employeurs peuvent difficilement se permettre de pratiquer des discriminations et sont peut-être plus enclins à diversifier leurs filières de recrutement et de donner leur chance aux groupes défavorisés.

Les politiques de diversité et de lutte contre les discriminations des années 90 semblent avoir assez bien réussi, et une réintroduction judicieuse de ce type de mesures pourrait être bénéfique, en particulier dans le secteur privé.

D'un autre côté, ces premiers signes pourraient aussi être le fruit de la politique menée dans le passé, qui obligeait les entreprises à assurer un suivi de l'emploi des immigrés et à prendre un certain nombre de mesures anticipatives pour diversifier leur recrutement. Globalement, en effet, on observe une forte corrélation entre la mise en œuvre de politiques vigoureuses et ciblées de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité depuis le milieu des années 90, d'une part, et une nette amélioration des résultats des immigrés par rapport à ceux des personnes nées aux Pays-Bas, d'autre part. L'une des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics ont renoncé à exiger un suivi de l'évolution de la composition des effectifs et à la mise en œuvre d'une politique de la diversité est que cette stratégie alourdissait fortement les formalités administratives que les employeurs devaient remplir. Une solution pourrait consister à renouer avec ces mesures, que les entreprises appliqueraient sur une base volontaire, en les liant à des mesures d'incitation d'ordre financier ou autre afin d'amener ces entreprises à diversifier leur recrutement. Cette action devrait être menée en étroite coopération avec les partenaires sociaux qui, par le passé, ont été des acteurs assez dynamiques de l'intégration sur le marché du travail.

Bibliographie

Altintas, N., W. Maniram et J. Veenman (2007), « Discriminatie van hogeropgeleide allochtonen? », Erasmus University Rotterdam, polycopié.

Andersson, P. et E. Wadensjö (2004), « Temporary Employment Agencies: A Route for Immigrants to Enter the Labour Market? », IZA Discussion Paper, n° 1090, Bonn.

Åslund, O. et P. Johansson (2006), « Virtues of SIN − Effects of an Immigrant Workplace Introduction Program », IFAU Working Paper, n° 2006(7), Uppsala.

Beckers, P. et L. Borghans (2008), « Segregation and Labour Market Outcomes of Immigrants. Evidence from Random Assignment in the Netherlands », Maastricht School of Governance Working Paper, à paraître.

Bevelander, P. et S. Groeneveld (2007), « How Many Hours Do you Have to Work to be Integrated? Full Time and Part Time Employment of Native and Ethnic Minority Women in the Netherlands », IZA Discussion Paper, n° 2684, Bonn.

Bevelander, P. et J. Veenman (2006a), « Naturalisation and Socioeconomic Integration: The Case of the Netherlands », IZA Discussion Paper, n° 2153, Bonn.

Bevelander, P. et J. Veenman (2006b), « Naturalization and Employment Integration of Turkish and Moroccan Immigrants in the Netherlands », *Journal of International Migration and Integration*, vol. 7, n° 3, pp. 327-349.

Blaschke, J. et N. Schlenzka (2003), « Cultural Diversity and Mainstreaming in Employment », Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, Berlin.

Blume, K.J., M. Ejrnæs, H.S. Nielsen and A. Würtz (2003), « Self-employment among Immigrants: A Last Resort? », Document de travail n° 2003-08, Centre for Applied Microeconometrics, Université de Copenhague.

Bovenkerk, F., M.J.I. Gras et D. Ramsoedh (1995), « Discrimination against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands », International Migration Papers, n° 4, OIT, Genève.

Caille, J.-P. (2001), « Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire », *Education & formations*, vol. 60, pp. 7-18.

Carcillo, S. et D. Grubb (2006), « From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 39, OCDE, Paris.

Clark, K. et S. Drinkwater (2000), « Pushed out or Pulled in? Self-employment among Ethnic Minorities in England and Wales », *Labour Economics*, vol. 7, pp. 603-628.

Clausen, J., H. Hummelgaard, L. Husted, K.J. Blume et M. Rosholm (2006), « The Impact of the Introduction Programme on the Labour Market Integration », Institute for Local Government Studies, Copenhague.

CPB (2008), *Centraal Economisch Plan*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye.

Commission Blok (2004), « Bruggen Bouwen », Eindrapport van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid, SDU, La Haye.

Crul, M. (2006), « Student Mentoring among Migrant Youth – A Promising Instrument », Institute for Migration and Ethnic Studies, Amsterdam.

CWI (2007), « Vacatures in Nederland 2007 », Centre for Work and Income, Amsterdam.

Data Archiving and Networked Services (2007), « Selection of Ongoing Dutch and International Longitudinal Social Surveys », Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, La Haye.

De Boom, J., A. Weltevrede, G. Engbersen et E. Snel (2007), « Dutch SOPEMI Report 2007 », Rotterdam Institute of Social Policy Research (Risbo), Erasmus University, Rotterdam.

De Graaf-Zijl, M. *et al.* (2006), « De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief », SEO, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

De Graaf-Zijl, M., G.J. van den Berg et A. Heyma (2006), « Stepping-stones for the Unemployed: The Effect of Temporary Jobs on the Duration until (Regular) Work », SEO Economic Research and Free University Amsterdam, polycopié.

De Lange, T. (2007), « Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006 », Boom Juridische uitgevers, Hoofdorp.

De Voretz, D. (2006), « The Economics of Citizenship: A common Intellectual Ground for Social Scientists? », IZA Discussion Paper, n° 2392, Bonn.

De Vries, R. et M.H.J. Wolbers (2004), « Ethnic Variation in Labour Market Outcomes among School-leavers in the Netherlands: The Role of Educational Qualifications and Social Background », *Journal of Youth Studies*, vol. 7, n° 1, pp. 3-18.

De Weerd, M. et A. van der Vegt (2001), « Peuterspeelzaalwerk in Nederland: Du Huidige Praktijk », Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam.

Doesborgh, J., H. van den Tillaart et J. Warmerdam (2006), « Inburgering en redzaamheid bij sociale contacten, opleiding en werk », ITS Radboud Universitei, Nimègue.

Driessen, G. (2000), « The Limits of Educational Policy and Practice? The Case of Ethnic Minorities in the Netherlands », *Comparative Education*, vol. 36, n° 1, pp. 55-72.

Driessen, G. (2002), « School Composition and Achievement in Primary Education: A Large-scale Multilevel Approach », *Studies in Educational Evaluation*, vol. 28, pp. 347-368.

Driessen, G. (2004), « A Large-scale Longitudinal Study of the Utilization and Effects of Early Childhood Education and Care in the Netherlands », *Early Child Development and Care*, vol. 174, n° 7–8, pp. 667-689.

Driessen, G. (2005), « From Cure to Curse: The Rise and Fall of Bilingual Education Programs in the Netherlands », in Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (dir. pub.), *The Effectiveness of Bilingual School Programs for Immigrant Children*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, pp. 77-107.

Driessen, G. et H. Dekkers (2007), « Educational Inequality in the Netherlands », in R. Teese, S. Lamb et M. Duru-Bellat (dir. pub.), *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy*, Springer Netherlands, pp. 257-274.

Driessen, G., F. van der Slik et K. De Bot (2002), « Home Language and Language Proficiency: A Large-scale Longitudinal Study in Dutch Primary Schools », *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 23, n° 3, pp. 175-194.

Dronkers, J. et M. Levels (2007), « Do School Segregation and School Resources Explain Region-of-Origin Differences in the Mathematics Achievement of Immigrant Students? », *Educational Research and Evaluation*, vol. 13, n° 5, pp. 435-462.

EIM (2007), *Monitor nieuw ondernemerschap 2006,* EIM Business & Policy Research, Zoetermeer.

Einerhand, M. et R. Oomen-van der Vegt (1986), « The Structure of the Labour Market for Aliens », in P. Muus (dir. pub.), *Migration, Minorities and Policy in the Netherlands. Recent trends and Developments*, Rapport du SOPEMI à l'OCDE, Amsterdam.

Entzinger, H. et A. Van der Zwan (1994), « Beleidsopvolging minderhedendebat; Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken », La Haye.

Essafi, M. *et al.* (2003), « Evaluatie Wet Samen », KPMG Netherlands, Polycopié.

Eurobaromètre (2007), « La discrimination dans l'Union européenne », n° 263, Commission européenne, Bruxelles.

Euwals, R., J. Dagevos, M. Gijsberts et H. Roodenburg (2007a), « Immigration, Integration and the Labour Market – Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands », Documents de réflexion du CPB, n° 75, La Haye.

Euwals, R., J. Dagevos, M. Gijsberts et H. Roodenburg (2007b), « The Labour Market Position of Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands – Reason for Migration, Naturalisation and Language Proficiency », Documents de réflexion du CPB, n° 79, La Haye.

Guiaux, M., A.H. Uiters, H. Wubs et E.M.Th. Beenakkers (2008), « Uitgenodigde vluchtelingen », Ministry of Justice and Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum, La Haye.

Guiraudon, V., K. Phalet et J. ter Wal (2005), « Monitoring Ethnic Minorities in the Netherlands », *International Social Science Journal*, vol. 57, n° 183, pp. 75-87.

Hartog, J. et A. Zorlu (2005), « How Important is Homeland Education for Refugees' Economic Position in the Netherlands? », IZA Discussion Paper, n° 1753, Bonn.

Jennissen, R.P.W. et J. Oudhof (dir. pub.) (2007), « Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen », WOCD Report n° 250, La Haye.

Kappelhof, J.W.S. (2007), « Problems with Surveys among Ethnic Minorities in the Netherlands », Document présenté à la reunion annuelle de l'Association for Survey Computing.

Karsten, S. (2006), « Policies for Disadvantaged Children under Scrutiny: The Dutch Policy Compared with Policies in France, England, Flanders and the USA », *Comparative Education*, vol. 42, n° 2, pp. 261-282.

Kornalijnslijper, N. et W. Shadid (1985), « The Housing Situation of Ethnic Minorities in the Netherlands », in P. Muus (dir. pub.), *Migration, Minorities and Policy in the Netherlands. Recent Trends and Developments,* Rapport du SOPEMI à l'OCDE, Amsterdam.

Leuven, E., M. Lindahl, H. Oosterbeek et D. Webbink (2006), « Expanding Schooling Opportunities for 4-Year-Olds », IZA Discussion Paper, n° 2434, Bonn.

Ministère néerlandais de l'Enseignement (2007), « Key Figures 2002 – 2006 Education, Culture and Science in the Netherlands », Ministère néerlandais de l'Enseignement, de la Culture et de la Science.

Mulder, L. (1996), « Meer Voorang, Minder Achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid Getoetst », IST, Nimègue.

Musterd, S. (2003), « Segregation and Integration: A Contested Relationship », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, n° 4, pp. 623-641.

Muus, P. (1997), « Migration, Minorities and Policy in the Netherlands. Recent Trends and Developments », Rapport du SOPEMI à l'OCDE, Amsterdam.

OCDE (2008a), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE – Pays-Bas*, OCDE, Paris.

OCDE (2008c), *Des emplois pour les jeunes – Canada*, OCDE, Paris.

OCDE (2008d), *Des emplois pour les jeunes – Pays-Bas*, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2007c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE – Pays-Bas*, OCDE, Paris.

OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

Pennix, R. (2005), « Dutch Integration Policies after the Van Gogh Murder », Université d'Amsterdam, polycopié.

Rijkschroeff, R., G. Ten Dam, J. Duyvendak, M. De Gruijter et T. Pels (2005), « Educational Policies on Migrants and Minorities in the Netherlands: Success or Failure? », *Journal of Education Policy,* vol. 20, pp. 417-435.

Roelandt, T. et J. Veenman (1989), « Ethnic Minorities in the Netherlands, Education and Labour Market Opportunities: Policy and Research », in P. Muus (dir. pub.), *Migration, Minorities and Policy in the Netherlands. Recent Trends and Developments,* Rapport du SOPEMI à l'OCDE, Amsterdam.

Salverda, W. (2007a), « Labor-market Institutions, Low-wage Work and Job Quality », in W. Salverda, M. van Klaveren et M. van der Meer (dir. pub.), *Low-Wage Work in the Netherlands,* Russell Sage, New York.

Salverda, W. (2007b), « Low-wage Work and the Economy », in W. Salverda, M. van Klaveren et M. van der Meer (dir. pub.), *Low-wage Work in the Netherlands,* Russell Sage, New York.

SCP (2003), *Rapportage Minderheden 2003* (Report on Minorities 2003), Social and Cultural Planning Office, La Haye.

SCP (2007a), *Jaarrapport Integratie 2007*, Social and Cultural Planning Office, La Haye.

SCP (2007b), *Armoedemonitor 2007*, Social and Cultural Planning Office, La Haye.

SCP (2007c), *Discriminatie- monitor. Niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*, Social and Cultural Planning Office, La Haye et Rotterdam.

Sharpe, M. (2005), « Globalization and Migration: Post-Colonial Dutch Antillean and Aruban Immigrant Political Incorporation in the Netherlands », *Dialectical Anthropology*, vol. 29, pp. 291–314.

Simeone, L. (2005), « Discrimination Testing Based on ILO Methodology », Polycopié, Organisation internationale du travail, Genève.

Snel, E. et F. Lindner (2008), « Back to Work after an Incapacity benefit: Differences between Ethnic Minority and Native Dutch Workers », à paraître dans : *Social Policy and Administration*.

SZW (2003), « Kabinetsstandpunt evaluatie wet samen », Ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi, La Haye.

Tesser, P. et J. Dronkers (2007), « Equal Opportunities or Social Closure in the Netherlands? », *Proceedings of the British Academy*, vol. 137, pp. 359-401.

Tergeist, P. et D. Grubb (2006), « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 42, OCDE, Paris.

Traag, T. et R.K.W. van der Velden (2008), « Early School-leaving in the Netherlands », Research Centre for Education and the Labour Market Working Paper n° ROA-RM-2008/3, Maastricht.

Uiters, E. (2007), « Contacten tussen allochtonen en autochtonen », in R.P.W. Jennissen et J. Oudhof (dir. pub.), *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen,* WOCD Report n° 250, La Haye, pp. 103-114.

Van Helsum, A. (2008), « The Case Study on Diversity Policy in Employment and Service Provision in Amsterdam the Netherlands », Institute for Migration and Ethnic Studies and Cities for Local Integration Policy, Amsterdam.

Van Oers, R., B. de Hart et K. Groenendijk (2006), « The Netherlands », in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk et H. Waldrauch (dir. pub.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 393-436.

Van Oers, R. (2007), « From Liberal to Restrictive Citizenship Policies: The Case of the Netherlands », *International Journal on Multicultural Studies*, à paraître.

Van Poeijer, A. et C. Bloemendal (2007), « Eindrapport Sluitende aanpak 2006 (gemeentedomein) », CBS, Voorburg and Heerlen.

Van Tuijl, C., P.P.M. Leseman et J. Rispens (2001), « Efficacy of an Intensive Home-based Educational Intervention Programme for 4- to 6-year old Ethnic Minority Children in the Netherlands », *International Journal of Behavioral Development*, vol. 25, n° 2, pp. 148-159.

VROM (2007), « Memorandum on Integration Policy 2007-2011 », Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment/Directorate General for Housing, Communities and Integration, La Haye.

Wetzels, C. (2007), « First Time Parents' Paid Work Patterns in Amsterdam: Father's Part-Time Work, Family's Immigrant Background and Mother's Work for Pay When the Infant Is Very Young », IZA Discussion Paper, n° 2853, Bonn.

Willms, D.J. (2004), « Variation des niveaux de compréhension de l'écrit entre les Provinces canadiennes : Constatations tirées du PISA de l'OCDE », Document de recherche de Statistique Canada, n° 12, Ottawa.

Zandvliet, C.T. *et al.* (2000), *Evaluatie Wet Samen*, La Haye.

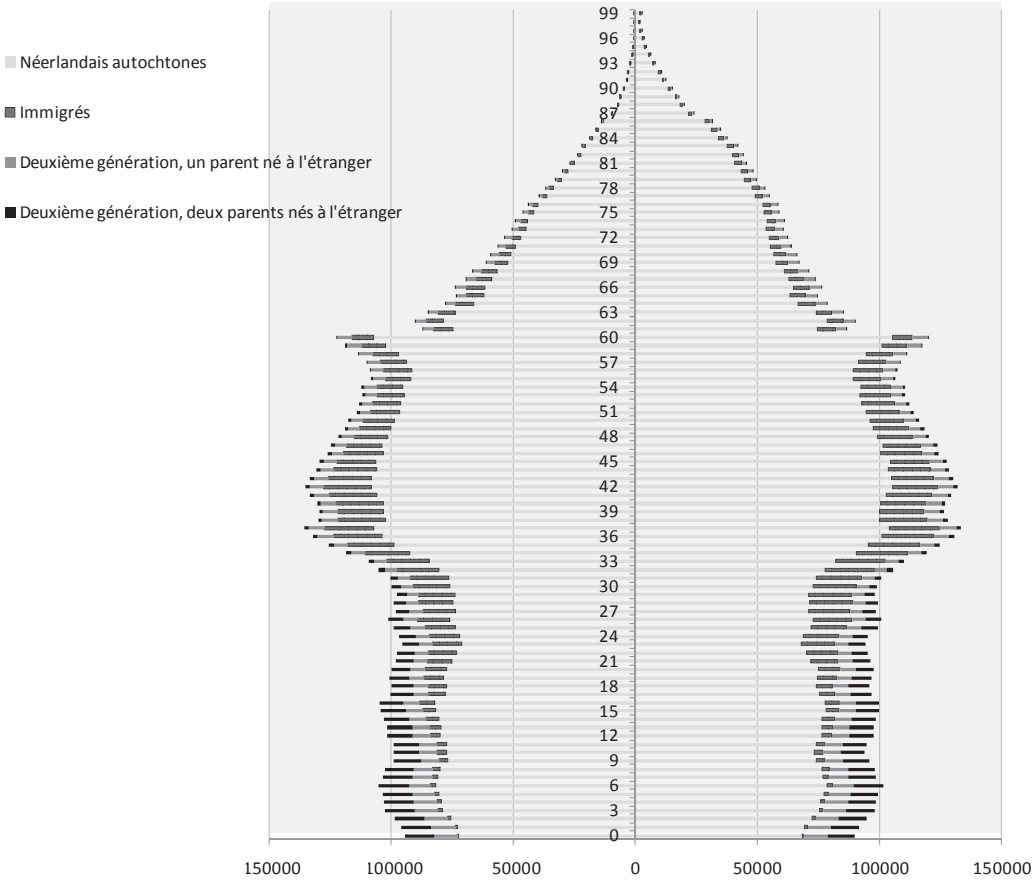
Zorlu, A. (2008), « Struggling for a Proper Job: Recent Immigrants in the Netherlands », Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Working Paper n° 07-64.

Zorlu, A. et J. Latten (2007), « Ethnic Sorting in the Netherlands », IZA Discussion Paper, n° 3155, Bonn.

Zorlu, A. et C.H. Mulder (2007), « Initial and Subsequent Location Choices of Immigrants to the Netherlands », IZA Discussion Paper, n° 3036, Bonn.

Annexe 4.1.
Tableaux et graphiques supplémentaires

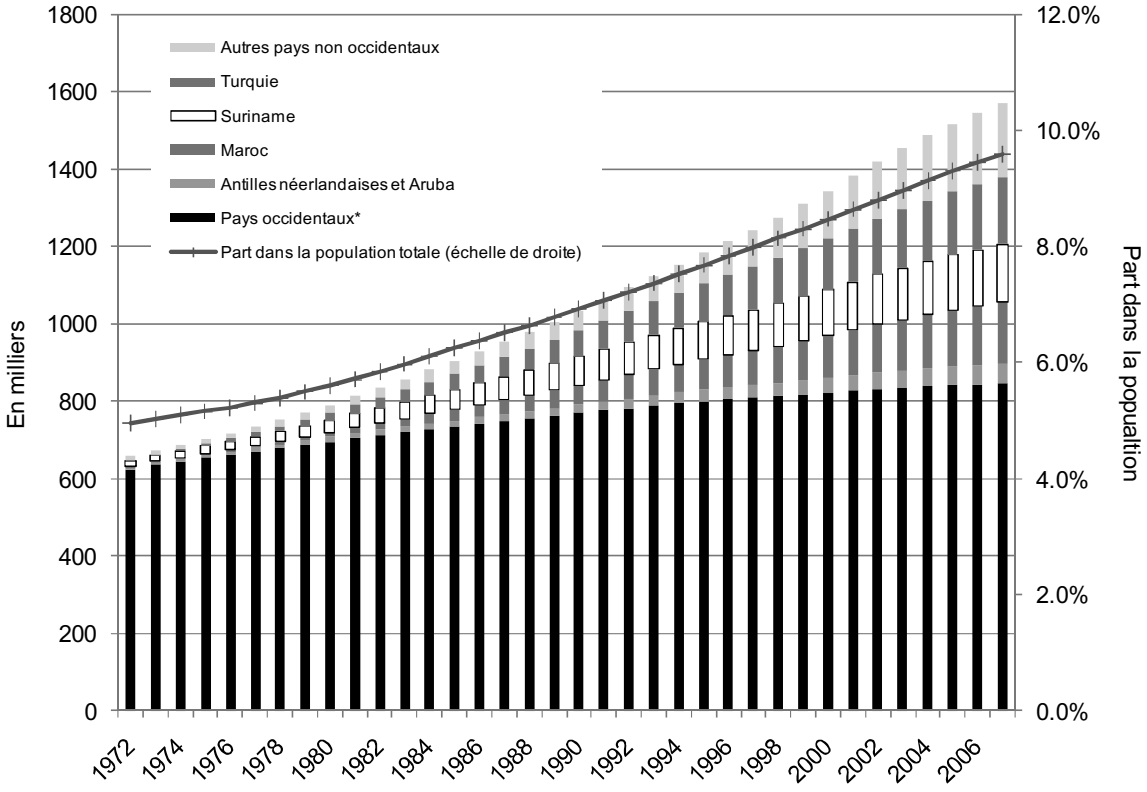
Graphique 4.1A. Structure de la population selon les antécédents migratoires



Note : Les données portent sur le nombre de personnes dans chaque groupe d'âge, selon le sexe. Les données présentées à la gauche du graphique concernent les hommes.

Source : Bureau central des statistiques (Statline).

Graphique 4.1B. Pays-Bas : évolution de la deuxième génération depuis 1972



* : Pour la définition des pays occidentaux et non occidentaux, voir encadré 4.1.

Tableau 4.1A. Logarithme du salaire horaire pour différents groupes d'immigrés par rapport aux personnes de 15 à 64 ans nées aux Pays-Bas, occupant un emploi et non scolarisées (probabilité relative estimée)

	Sans prise en compte de la variable			Avec prise en compte de la variable		
Variables de contrôle	**Hommes**	**Femmes**	**Total**	**Hommes**	**Femmes**	**Total**
Turquie	-0.317***	-0.298***	-0.39 ***	-0.070***	-0.065**	-0.066***
Maroc	-0.400***	-0.214***	-0.330***	-0.151***	0.020	-0.083**
Suriname	-0.212***	-0.086***	-0.143***	-0.119***	-0.067***	-0.090***
Antilles	-0.142***	-0.025	-0.088***	-0.097***	-0.020	-0.066***
Autres OCDE	0.014	0.035*	0.025	-0.024	0.025	0.004
Autres non OCDE	-0.203***	-0.133***	-0.167***	-0.142***	-0.076	-0.108***

Note : Tous les modèles comprennent une constante. Les variables de contrôle comprennent l'éducation, la profession, les secteurs d'activité, l'emploi à temps partiel et le fait de vivre dans l'une des quatre grandes métropoles. ***/**/* : significatifs à 1 %/5 %/10 %, respectivement. Les estimations qui ne sont pas significativement différentes de zéro sont grisées.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE sur la base de données provenant du Bureau central des statistiques (Centrum voor Beleidsstatistiek).

Glossaire

ADB	*Anti Discriminatie Bureau* (Bureau anti-discrimination)
APL	Validation des acquis
AWGB	*Algemene Wet Gelijke Behandeling* (Loi néerlandaise relative à l'égalité de traitement)
BBL	*Beroepsbegeleidende Leerweg* (Formation en alternance)
BOL	*Beroepsopleidende Leerweg* (Parcours principalement en milieu scolaire)
CBS	*Centraal Bureau voor de Statistiek* (Bureau central des statistiques)
COA	*Centraal Orgaan opvang asielzoekers* (Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile)
CPB	*Centraal Planbureau* (Bureau d'analyse des politiques économiques des Pays-Bas)
CWI	*Centrum voor Werk en Inkomen* (Service public local de l'emploi)
EMO-1	*Etnische Minderheden in de Overheid Plan 1* (Plan de représentation des minorités ethniques dans la fonction publique)
EVC	*Erkennen van Verworven Competenties* (Centre national de validation des acquis)
FORUM	*Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling* (Institut pour le développement multiculturel)
IND	*Immigratie- en Naturalisatiedienst* (Service d'immigration et de naturalisation)
IRO	*Individuele Reintegratie Overeenkomst* (Budget personnel de réintégration)
HAVO	*Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs* (Enseignement supérieur général)
HBO	*Hoger Beroeps Onderwijs* (Enseignement supérieur professionnel)

LAO	*Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid* (Organe national de conseil et de consultation)
LOM	*Landelijk Overleg Milieuhandhaving* (Conseil national consultatif sur les minorités)
MBO	*Middelbaar Beroeps Onderwijs* (Enseignement professionnel secondaire du deuxième cycle)
MKB	*Midden- en Kleinbedrijf* (Petites et moyennes entreprises)
ROA	*Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt* (Centre de recherche sur l'éducation et le marché du travail)
RWI	*Raad voor Werk en Inkomen* (Organe consultatif pour les questions liées au marché du travail)
SCP	*Sociaal en Cultureel Planbureau* (Bureau de planification sociale et culturelle)
SER	*Sociaal-Economische Raad* (Conseil économique et social)
SPVA	*Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen* (Enquête sur le statut social et l'accès aux prestations sociales des immigrés)
SSB	*Sociaal Statistisch Bestand* (Base de données statistiques de la société néerlandaise)
SZW	*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi)
UAF	*Stichting voor Vluchteling Studenten* (Fondation pour les étudiants réfugiés)
UWV	*Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen* (Organisme des assurances sociales)
VMBO	*Voorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs* (Enseignement secondaire pré-professionnel)
VROM	*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement)
VWO	*Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs* (Enseignement scientifique pré-universitaire)
Wbeaa	*Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen* (Loi de 1994 sur les politiques de recrutement préférentiel des allochtones)
WO	*Wetenschappelijk onderwijs* (Research-oriented education)

Chapitre 5.

L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS ET DE LEURS ENFANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL AU PORTUGAL

Introduction

La situation portugaise en matière d'intégration des immigrés sur le marché du travail diffère assez fortement de celle des autres pays qui ont été examinés jusqu'ici (Australie, Belgique, Danemark, France, Allemagne et Suède).

Tout d'abord, le Portugal a de tout temps été un pays d'émigration – à l'époque du cycle de recensements de 2000, près de 1.3 million de personnes nées au Portugal vivaient dans d'autres pays de l'OCDE (c'est-à-dire environ 11 % de la population autochtone)[1]. L'Irlande et la Nouvelle-Zélande sont les deux seuls pays dont la proportion de ressortissants vivant à l'étranger est supérieure. Par rapport aux autres pays de l'OCDE examinés, l'immigration au Portugal est un phénomène relativement récent, en dépit d'une certaine immigration de travail en provenance de ses anciennes colonies dans les années 60. L'immigration à grande échelle au Portugal n'a commencé qu'après la révolution de 1974. Nombre de ces premiers migrants, connus sous le nom de *retornados*, rentraient des anciennes colonies portugaises. Même si ces personnes ne doivent pas être considérées comme des immigrés aux fins de la présente étude, il est difficile de les distinguer clairement des autres migrants de nationalité portugaise dans les statistiques[2]. L'immigration de ressortissants étrangers a commencé à augmenter lentement dans le contexte de l'entrée du Portugal dans les Communautés européennes en 1986, et s'est considérablement accélérée à la fin des années 90 avec l'essor du secteur du bâtiment lié à plusieurs gros projets d'infrastructure. Les premiers mouvements d'immigration de ressortissants étrangers provenaient des anciennes colonies d'Afrique et, dans une moindre mesure, du Brésil, c'est-à-dire de pays où on parlait le portugais qui entretenaient des liens étroits avec le Portugal[3]. En revanche, une part importante de la migration des dix dernières années est venue d'Europe orientale et du Sud-Est, c'est-à-

1. De plus, on trouve de nombreux émigrés portugais dans des pays n'appartenant pas à l'OCDE tels que le Brésil, et de nombreux descendants d'émigrés portugais qui vivent dans les anciens pays de l'émigration portugaise. Au total, on estime que près de 4.9 millions de Portugais, descendants compris, vivent à l'étranger (OCDE, 2005).

2. Cette situation est semblable à celle de la France, qui a connu l'arrivée massive de « rapatriés » d'Afrique au début des années 60, lesquels sont également difficiles à distinguer des autres allochtones dans les statistiques.

3. On a également assisté à une immigration en provenance de l'UE 15, mais ce groupe n'est pas l'objectif prioritaire de la présente analyse.

dire de pays n'ayant apparemment aucun lien avec le Portugal. Il y a donc lieu, lorsque c'est possible, d'établir au moins une distinction entre ces deux groupes dans l'analyse. En réalité, comme nous le verrons ci-dessous, nous ferons en règle générale des distinctions plus fines.

La situation portugaise se distingue également par le fait que, dans le passé, l'immigration était essentiellement de nature clandestine, d'où la difficulté de se faire une idée précise de l'ampleur et de la portée des flux et des effectifs d'immigration. Cette immigration clandestine était principalement de nature économique et était associée à des possibilités d'emploi. De fait, de nombreux immigrés irréguliers ont été régularisés après avoir trouvé un emploi.

Enfin, et en rapport avec le caractère récent et professionnel de l'essentiel de l'immigration, particulièrement l'immigration clandestine, le Portugal se distingue parmi les autres pays de l'OCDE examinés par un taux d'emploi des immigrés supérieur à celui des autochtones. Cela vaut autant pour les femmes que pour les hommes.

Les immigrés représentant 5 % de la population totale, le Portugal est le pays examiné qui affiche le plus faible nombre d'immigrés en pourcentage de sa population[4]. Cependant ce chiffre sous-estime la présence des immigrés sur le marché du travail portugais, la plupart des immigrés étant en âge de travailler, et leur taux d'activité étant supérieur à celui des autochtones.

La situation des immigrés sur le marché du travail doit également être analysée à la lumière des caractéristiques principales du marché du travail portugais : un taux d'activité élevé des hommes comme des femmes, une main-d'œuvre relativement peu instruite, et une structure fortement duale du marché du travail, avec une forte protection de l'emploi dans le segment principal de ce marché, et un segment secondaire caractérisé par l'emploi temporaire et des conditions de travail plus médiocres. De plus, le secteur informel est de taille relativement importante. Étant donné le taux de chômage global élevé des immigrés comparé à ce qu'on constate dans les autres pays et par rapport à celui des autochtones, ce chapitre s'intéressera de plus près aux secteurs qui emploient les immigrés et à la nature de leurs emplois – contrairement aux autres examens réalisés jusqu'à présent dans lesquels l'emploi en soi était le principal indicateur de l'intégration sur le marché du travail.

La suite de ce chapitre est structurée de la manière suivante : dans la section 1, nous exposerons brièvement les résultats des immigrés sur le marché du travail portugais par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays ; dans la section 2, nous présenterons le cadre d'intégration du Portugal, notamment l'histoire et la composition de la migration, l'évolution de la politique d'intégration et les principaux programmes destinés aux immigrés, ainsi que les principaux acteurs participant à l'intégration. La section 3 mettra en évidence quelques problèmes clés et les analysera : *i*) les résultats des principaux groupes de migrants ; *ii*) les qualifications des migrants ; *iii*) les salaires et les conditions de travail des migrants ; *iv*) l'entrepreneuriat ; *v*) le logement des migrants ; *vi*) l'intégration des enfants d'immigrés ; et *vii*) les discrimination. Une synthèse et des recommandations concluront ce chapitre.

4. Cette estimation exclut les enfants nés à l'étranger de Portugais expatriés (voir ci-dessous). Au total, à l'époque du recensement de 2001, les personnes nées à l'étranger (y compris celles d'ascendance portugaise) représentaient près de 7 % de la population.

1. Premier aperçu des résultats des immigrés en matière d'emploi

Les principaux indicateurs de l'activité de la population allochtone au Portugal sont assez favorables (tableau 5.1) par rapport à ceux d'autres pays. Les taux d'emploi des immigrés, hommes et femmes confondus, sont supérieurs à ceux de la population locale[5]. Comme nous l'expliquerons plus en détail ultérieurement, cela tient au fait qu'au Portugal l'immigration est pour l'essentiel un phénomène récent motivé par la quête d'emploi. De fait, parmi les pays figurant dans le tableau 5.1, quatre seulement affichent un taux d'emploi des immigrés supérieur à celui des autochtones : les États-Unis, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Dans tous ces pays, jusqu'à présent, l'immigration était une immigration de travail et elle était de nature clandestine. Le fait que la motivation première des immigrants au Portugal soit le travail se reflète dans les résultats positifs qu'ils obtiennent. Cependant, le taux d'activité est élevé même dans le cas des immigrés des anciennes colonies portugaises, qui sont les plus nombreux au Portugal et dont l'immigration a eu d'autres motifs (fondation d'une famille et regroupement familial, quelques cas d'immigration pour raisons humanitaires, etc.). Néanmoins, le chômage semble être relativement important chez les immigrés, ce qui témoigne de la détérioration de la conjoncture que connaît actuellement le Portugal[6].

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays du sud de l'Europe, le taux d'activité des femmes est relativement élevé au Portugal. La forte présence féminine sur le marché du travail se vérifie tout particulièrement en ce qui concerne les immigrées. Le Portugal est le pays de l'OCDE où le taux d'emploi et le taux d'activité des femmes immigrées sont les plus élevés (OCDE, 2007a). On remarquera tout particulièrement le taux d'activité élevé des femmes originaires des anciennes colonies portugaises d'Afrique, les PALOP (voir ci-dessous), qui atteint des niveaux constatés uniquement pour les autochtones dans les pays nordiques.

Les résultats des immigrés sur le marché du travail n'ont pas toujours été aussi favorables qu'à l'heure actuelle, comme le montre le graphique 5.1. Même s'il faut interpréter ces chiffres avec une certaine prudence en raison du faible nombre d'immigrés qui composent l'échantillon dans l'enquête portugaise sur la population active (encadré 5.1), il semble que, jusqu'à la fin des années 90, les taux d'emploi des immigrés étaient inférieurs d'environ 10 % à ceux de la population locale. Cela correspond à peu près à ce qu'on observe à l'heure actuelle dans les autres pays européens de l'OCDE où l'immigration n'est pas essentiellement une migration de travail. Il semble aussi que les immigrés ont été excessivement touchés par la récession qui a sévi entre le début et le milieu des années 90. Depuis, l'emploi des immigrés s'est amélioré de manière significative. De fait, leur niveau d'emploi dépasse celui des autochtones depuis *grosso modo* le début du XXIe siècle. Là encore, ce phénomène est apparemment lié au fait que l'immigration récente est avant tout une immigration de travail.

5. « Taux d'emploi » est utilisé ici comme synonyme de rapport emploi-population.

6. À noter qu'en raison de la petite taille de l'échantillon d'immigrés inclus dans l'enquête portugaise sur la population active, les chiffres relatifs au chômage du tableau 5.1 peuvent comporter des erreurs de mesure assez importantes (encadré 5.1).

Tableau 5.1. Indicateurs du marché du travail des autochtones et des immigrés, personnes de 15 à 64 ans, dans quelques pays de l'OCDE, moyenne 2005-06

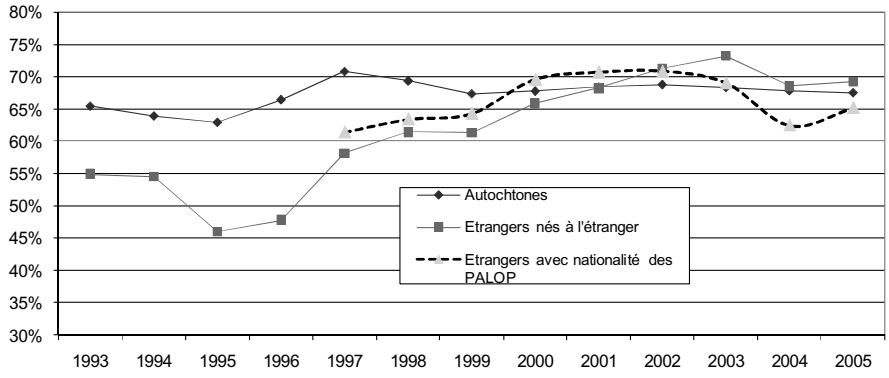
	Taux d'emploi		*Différence*	Taux de chômage			Taux de participation	
	Nés à l'étranger (NE)	Nés dans le pays d'accueil (NA)	*(NA-NE) points de %*	Nés à l'étranger (NE)	Nés dans le pays d'accueil (NA)	*Ratio FB/NB*	Nés à l'étranger	Nés dans le pays d'accueil
Hommes								
Belgique	60.9	68.9	8.0	15.3	6.3	2.4	71.9	73.5
Danemark	70.0	81.4	11.4	7.3	3.6	2.0	75.5	84.4
France	65.3	68.5	3.2	14.4	8.3	1.7	76.3	74.6
Allemagne[1]	66.0	72.2	6.2	17.5	10.6	1.7	80.0	80.8
Italie	81.8	69.5	-12.3	5.8	5.9	1.0	86.9	73.8
Pays-Bas	68.6	81.9	13.3	11.2	3.4	3.3	77.2	84.8
Portugal[1]	**75.4**	**73.6**	**-1.9**	**9.7**	**7.0**	**1.4**	**83.6**	**79.1**
PALOP[2]	***72.2***		***1.4***	**..**	**..**	**..**	***82.9***	
Espagne	80.8	74.9	-5.9	8.5	6.6	1.3	88.4	80.1
Royaume-Uni	74.4	77.5	3.1	7.4	5.1	1.5	80.3	81.7
États-Unis	82.3	73.5	-8.8	4.6	6.0	0.8	86.2	78.3
Femmes								
Belgique	39.5	56.4	16.9	19.8	7.8	2.5	49.2	61.2
Danemark	55.3	73.7	18.4	10.1	4.7	2.1	61.4	77.3
France	47.7	58.8	11.1	16.8	9.4	1.8	57.3	64.9
Allemagne[1]	48.9	62.9	14	16.6	10.0	1.7	58.2	69.9
Italie	48.4	45.7	-2.7	13.4	8.9	1.5	55.9	50.1
Pays-Bas	51.7	68.8	17.1	10.3	4.4	2.3	57.6	72.0
Portugal[1]	**63.1**	**61.8**	**-1.3**	**12.8**	**9.2**	**1.4**	**72.0**	**68.0**
PALOP[2]	***64.9***		***-2.9***	**..**	**..**	**..**	***73.4***	
Espagne	58.9	51.1	-7.8	14.7	11.4	1.3	69.0	57.7
Royaume-Uni	56.2	67.0	10.8	7.5	4.1	1.8	60.8	69.9
États-Unis	57.3	65.3	8.0	5.0	5.0	1.0	60.3	68.7

1. Pour l'Allemagne, les données portent sur 2005. Pour le Portugal, voir encadré 5.1.
2. PALOP = colonies portugaises en Afrique (Angola, Cap-Vert, Guinée Bissau, Mozambique, et Sao Tomé et Príncipe).

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail, sauf États-Unis (*Current Population Survey March supplement*).

Graphique 5.1. Évolution du taux d'emploi des autochtones et des étrangers nés à l'étranger au Portugal depuis 1992

Moyenne mobile sur deux ans



PALOP : colonies portugaises en Afrique (Angola, Cap-Vert, Guinée Bissau, Mozambique, et Sao Tomé et Príncipe).

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail.

Encadré 5.1. Données sur l'intégration des immigrés sur le marché du travail au Portugal

Il est difficile de se faire une idée précise de l'intégration des immigrés sur le marché du travail au Portugal pour plusieurs raisons. Cela tient tout d'abord au fait qu'une grande partie des premiers immigrés qui sont arrivés avant ou juste après la révolution de 1974 étaient de nationalité portugaise, même lorsqu'ils n'étaient pas d'ascendance portugaise. En principe, les personnes nées à l'étranger venues des anciennes colonies devraient être incluses dans la population cible, mais uniquement celles qui ne sont pas d'ascendance portugaise. Or, celles qui le sont, autrement dit les *retornados*, ne peuvent à bien des égards pas être distinguées des autochtones (Pires, 2003).

Deuxièmement, jusqu'à présent, une grande partie de l'immigration au Portugal était de nature irrégulière, comme en témoignent une série de campagnes de régularisation. Cela ne signifie pas nécessairement que cette population n'est pas prise en compte dans les enquêtes ou dans les données administratives qui ne sont pas collectées au premier chef pour établir des statistiques sur l'immigration, comme c'est le cas notamment de l'Enquête communautaire sur les forces de travail ou du recensement de 2001. Tous deux présentent cependant d'importantes lacunes. Le recensement ne fournit aucune information sur l'évolution de la population immigrée ni sur sa situation au regard du marché du travail depuis 2000-01. De plus, le recensement ne permet pas de distinguer les *retornados* nés à l'étranger des immigrés ayant été naturalisés. Par conséquent, dans l'analyse fondée sur les données du recensement, seuls les immigrés de nationalité étrangère sont pris en compte.

L'enquête portugaise sur la population active ne couvre pas suffisamment la population immigrée, en particulier les immigrés arrivés récemment. Étant donné le caractère récent d'une grande partie de l'immigration, il s'agit là d'une lacune importante. C'est entre autres pourquoi les chercheurs l'ont rarement utilisée. Néanmoins, parmi les principaux ensembles de données, seule l'enquête sur la population active comporte des informations sur les personnes nées à l'étranger et sur leur année d'arrivée, ce qui permet d'exclure, jusqu'à un certain point, les *retornados*. Lorsque l'enquête portugaise sur la population active nationale (à savoir les enquêtes regroupées de 2005 et 2006) est utilisée dans ce chapitre, notamment pour les comparaisons internationales, la population cible se définit comme les étrangers nés à l'étranger et les individus de nationalité portugaise nés à l'étranger qui ont migré après 1980. Il semble en effet raisonnable, pour les besoins de cette analyse, de considérer que les individus ayant émigré des anciennes colonies après cette date sont généralement des immigrés et non des rapatriés. La situation est un peu différente pour les allochtones originaires de pays de l'UE. Étant donné le très faible nombre de ressortissants de pays de l'UE qui se sont fait naturaliser portugais, on considère que les résidents nés en France ou en Allemagne mais possédant la nationalité portugaise sont principalement des descendants d'émigrés portugais en France et en Allemagne : ils sont par conséquent exclus de l'analyse.

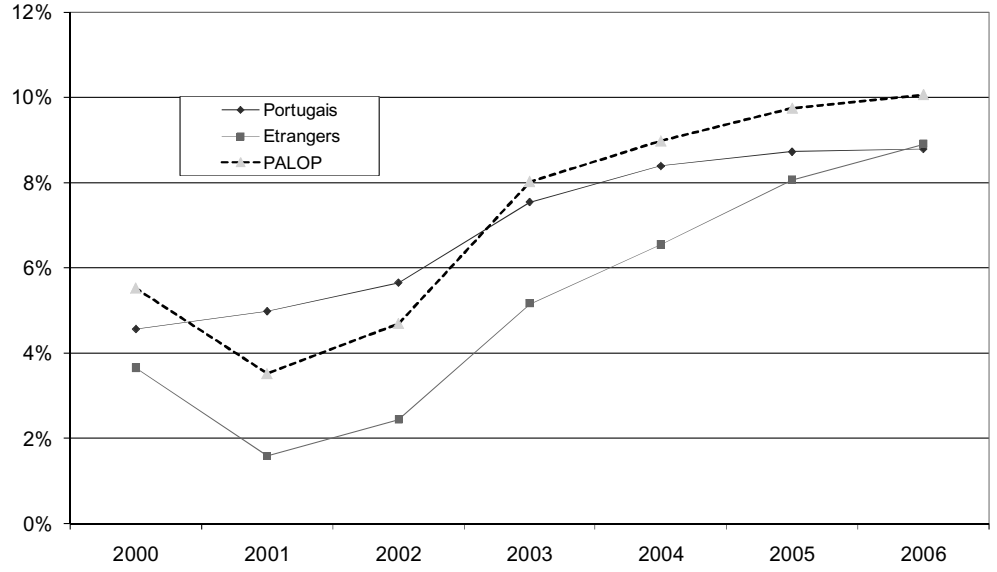
Il existe par ailleurs plusieurs sources de données administratives. Les plus complètes sont les *Quadros de Pessoal* (tableaux des effectifs), statistiques recueillies chaque année sur tous les salariés des entreprises privées. En plus des informations des entreprises, ils sont riches en données sur les caractéristiques socio-démographiques des salariés (y compris leur nationalité et leur niveau d'études), leurs conditions d'emploi et leurs salaires. Cet ensemble de données a été utilisé dans la partie analytique de cette étude. Un autre ensemble de données administratives complet est le registre de sécurité sociale, qui contient des statistiques mensuelles depuis 2000 concernant le revenu, les allocations de chômage et de multiples caractéristiques professionnelles et socio-démographiques (dont la nationalité). Avec ces données, on peut en principe étudier les changements d'emploi, l'insertion sur le marché du travail et la progression sur l'échelle des salaires. Cependant, le registre ne contient pas d'informations sur le niveau d'études, même s'il est en principe possible de rapprocher ces données des informations contenues dans les tableaux des effectifs. Il existe également une base de données sur la participation à des programmes du marché du travail (comportant des informations sur la nationalité et un éventail de caractéristiques socio-économiques, par exemple) administrée par le Service de l'emploi. L'exploitation de cette base de données permettrait d'évaluer l'efficacité de ces programmes pour l'intégration des immigrés sur le marché du travail.

Les sources de données administratives présentent le gros inconvénient de ne pas faire de distinction entre les nationalités. Étant donné le caractère récent de l'essentiel de l'immigration, et le nombre très limité de naturalisations (le Portugal affiche l'un des taux de naturalisation les plus bas de l'OCDE), il semble cependant que ce soit une estimation raisonnable de la population cible.

Enfin, des enquêtes d'échelle assez modeste ciblant les immigrés ont également été réalisées ; elles comportent des informations sur les immigrés de fraîche date originaires d'Europe orientale. Même si ces enquêtes n'ont pas été conçues pour être totalement représentatives de cette population, elles donnent quelques informations sur son intégration sur le marché du travail.

Comme l'enquête sur la population active déjà mentionnée ci-dessus n'englobe qu'un nombre limité d'immigrés, il n'est pas évident d'avoir une vision fiable de l'évolution du chômage dans le temps. Les données administratives sur la nationalité des cotisants au régime de sécurité sociale et sur les chômeurs enregistrés permettent d'obtenir une première estimation, qui est résumée par le graphique 5.2. Il y a lieu de noter que ces données sous-estiment probablement le nombre de chômeurs parmi les immigrés par rapport aux autochtones, car il semble que de nombreux immigrés sans emploi ne s'inscrivent pas auprès du Service de l'emploi, ce qui est en effet impossible pour les migrants en situation irrégulière. Malgré tout, le tableau qui se dessine est relativement parlant : les immigrés ont été excessivement frappés par l'augmentation du chômage ces dernières années. De plus, le chômage chez les immigrés originaires des anciennes colonies portugaises d'Afrique, les PALOP (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*) – dont l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique et Sao Tomé et Principe – est constamment supérieur à celui des autres étrangers.

Graphique 5.2. Évolution du taux d'emploi des Portugais et des ressortissants étrangers depuis 2001



Note : Le taux d'emploi est calculé comme suit : chômage inscrit en fin d'année divisé par la somme de ce chiffre et le nombre de personnes ayant au moins une contribution au système de sécurité sociale durant l'année de référence.

Source : Données fournies par le ministère du Travail et de la Solidarité sociale.

2. Le cadre d'intégration

2.1. L'évolution du Portugal en tant que pays d'immigration

Jusqu'au début des années 70, le Portugal affichait une émigration nette élevée mais des flux d'immigration insignifiants[7]. Au cours de la seconde moitié des années 60, une

7. L'émigration de ressortissants portugais reste importante, en particulier à destination de pays européens de l'OCDE comme la France, la Suisse, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Le Portugal a joué un rôle relativement actif vis-à-vis de ses communautés expatriées à l'étranger, et un *Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas* (conseil permanent des communautés portugaises) est chargé d'entretenir des liens étroits (par exemple en favorisant l'enseignement du portugais à ses ressortissants expatriés). Ces expériences semblent avoir contribué à l'attitude favorable du pays vis-à-vis de l'intégration (voir ci-dessous).

première vague d'immigrés venus des anciennes colonies, principalement du *Cap-Vert*, est entrée dans le pays pour pallier le déclin de la population active lié à une émigration élevée et aux guerres coloniales menées par le Portugal. Étant donné que ces immigrés étaient des ressortissants portugais venus au Portugal pour combler des pénuries de main-d'œuvre, leur intégration sur le marché du travail était considérée comme plus ou moins automatique et n'était pas un sujet de préoccupation pour les autorités. Néanmoins, ces immigrés se concentraient dans les banlieues des grandes villes (principalement Lisbonne), où leurs conditions de logement étaient souvent très précaires.

L'immigration au Portugal a considérablement augmenté après la Révolution des œillets du 25 avril 1974, qui a non seulement constitué l'élément déclenchant de l'évolution du pays vers la démocratie, mais aussi celui de l'indépendance des colonies portugaises d'Afrique. Cette dernière s'est traduite en 1975-76 par le retour de plus d'un demi-million d'habitants des anciennes colonies nés au Portugal ou d'ascendance portugaise – appelés *retornados*[8]. Pires (2003) estime qu'environ 173 000 d'entre eux, soit 37 %, étaient nés hors du territoire[9]. Par rapport à la population résidente, l'arrivée des *retornados* a probablement constitué la vague d'immigration en direction d'un pays de l'OCDE la plus importante de l'après-guerre (elle a eu pour effet d'augmenter de 6 % à 10 % la population du Portugal en moins de trois ans)[10]. Les analyses réalisées sur la base du recensement de 1981 (Pires *et al*., 1987) indiquent que le niveau d'études des *retornados* était bien plus élevé, en moyenne, que celui des « non-*retornados* » (nés au Portugal). Malgré tout, leur taux de chômage était plus de deux fois supérieur à celui des non-*retornados* (14 % contre 6 %), pour un taux d'activité à peu près équivalent (64 % contre 65 %) en 1981. De nombreux *retornados* avaient de la famille et des réseaux de relations au Portugal, et ont bénéficié d'un important soutien de la part des pouvoirs publics. Pires (2003) analyse l'intégration globale des *retornados* dans la société portugaise et conclut que l'intégration de ce groupe est une assimilation au sens propre du terme – c'est-à-dire que, quand on se réfère à tout éventail d'indicateurs de l'intégration, cette population ne peut être distinguée des autochtones. C'est pourquoi les *retornados* ne sont pas inclus dans le groupe cible de la présente étude.

Il est difficile de se faire une idée précise des premiers flux d'immigration étant donné que tous les habitants des anciennes colonies – d'ascendance portugaise ou non – ont été considérés comme des citoyens portugais jusqu'à la modification de la Loi sur la nationalité en 1975. De ce fait, une grande partie de la migration antérieure à la révolution ou immédiatement consécutive à cet événement a été assimilée à des mouvements de population internes (Oliveira *et al*., 2006). Il est donc difficile d'identifier la population qui constitue l'objectif prioritaire de cette étude (encadré 5.1). Avec la modification de 1975 de la Loi sur la citoyenneté, les individus nés à l'étranger, originaires des anciennes

8. On ne dispose que d'estimations de l'ampleur de ces flux migratoires, qui vont de 500 000 à près de 1 million (Carrington et de Lima, 1996). Pires (2003) définit les *retornados* comme des personnes qui, lors du recensement de 1981, ont déclaré qu'au 31 décembre 1973 elles vivaient dans les colonies, et qui possédaient la nationalité portugaise en 1981. Ce groupe comptait 471 427 individus, ce qui correspond à un chiffre plancher.

9. Étant donné qu'il s'agissait généralement de cohortes plus jeunes, ce groupe représente probablement une part importante des 547 000 individus d'âge actif, nés à l'étranger, recensés en 2001.

10. En termes relatifs, il s'agit d'un flux beaucoup plus important que celui qui a été observé, par exemple, pour les rapatriés français. En 1962, près de 900 000 migrants de retour d'Algérie sont arrivés en France (2 % de la population). Au total, près de 1 500 000 individus nés Français dans les anciennes colonies sont rentrés en France.

colonies d'Afrique mais dont les ascendants (en remontant jusqu'à la troisième génération) n'étaient pas des Portugais nés au Portugal, et qui ne résidaient pas au Portugal depuis plus de cinq ans avant la révolution de 1974, ont perdu la nationalité portugaise[11]. Sur ce plan, la communauté capverdienne a été particulièrement touchée.

Entre le milieu des années 70 et le début des années 80, l'immigration a été très limitée, et les rares migrants qui n'étaient pas des *retornados* venaient principalement des anciennes colonies portugaises d'Afrique, les PALOP. Tous ces pays avaient obtenu leur indépendance au lendemain de la révolution de 1974[12]. Les *retornados* arrivaient généralement avec très peu de moyens financiers. Quant aux personnes d'ascendance non portugaise ayant migré en même temps qu'eux, elles étaient relativement peu nombreuses. Il s'agissait principalement des « cadres » administratifs des anciennes colonies.

En 2005, les ressortissants des PALOP représentaient plus d'un tiers de la population étrangère du Portugal, la moitié d'entre eux étant des Capverdiens (concernant l'évolution des principaux pays d'origine de la population immigrée au Portugal, voir annexe 5.1). Ces chiffres n'incluent pas les immigrés naturalisés, ni les personnes d'ascendance africaine qui sont arrivées avant 1974 et qui ont pu conserver la citoyenneté portugaise (voir aussi Oliveira et Inácio, 1999). Les informations de la base de données de l'OCDE sur les personnes nées à l'étranger montrent que, à l'époque du précédent cycle de recensements, plus de la moitié de la population allochtone du Portugal était née en Afrique – une proportion plus élevée que dans tout autre pays de l'OCDE[13]. La proportion de ressortissants des PALOP dans les flux d'immigration actuels est légèrement inférieure. En 2005, ils représentaient près d'un quart des entrées de ressortissants étrangers enregistrées.

Depuis l'entrée du Portugal dans la Communauté européenne en 1986, l'économie s'est développée assez rapidement, hormis pendant la récession de 1992-94. Le développement économique a été soutenu par une série de grands projets d'infrastructure (comme l'expansion du réseau national de routes et d'autoroutes, l'Exposition universelle de 1998, l'extension du métro de Lisbonne et le pont Vasco de Gama enjambant l'estuaire du Tage). À la fin des années 80, l'immigration vers le Portugal a commencé à augmenter légèrement et à se diversifier quant aux pays d'origine, et a coïncidé avec l'arrivée d'un plus grand nombre de Brésiliens, de citoyens des pays PALOP autres que le Cap-Vert (en particulier des Guinéens mais aussi des Angolais et des ressortissants de Sao Tomé et Principe) et de migrants venus d'Asie, en particulier de Chine et du sous-continent indien. Cependant, ce n'est qu'à la fin des années 90 que l'immigration vers le Portugal s'est envolée en raison d'une augmentation très significative des arrivées d'immigrés en provenance d'Europe orientale et du Sud-Est et du Brésil (graphique 5.3 ci-dessous). Contrairement à la précédente vague d'immigration des Brésiliens, qui se composait de personnes relativement qualifiées, cette « deuxième vague » d'immigration brésilienne

11. Une exception introduite dans cette loi concernait les individus nés dans ce qui fut l'État portugais de l'Inde, ayant vécu dans les anciennes colonies africaines. Ceux-là ont pu conserver leur nationalité portugaise. Un nombre important de personnes d'ascendance indienne venues du Mozambique ayant émigré au Portugal entre le milieu des années 70 et le début des années 80 ont bénéficié de cette disposition.

12. La Guinée-Bissau, qui avait déclaré unilatéralement son indépendance dès 1973, n'a été reconnue officiellement qu'en 1975.

13. À noter, cependant, que ce chiffre inclut un nombre significatif de *retornados*.

était légèrement moins qualifiée. En 2001, le niveau d'études de plus de 84 % des Brésiliens immigrés âgés de 25 à 54 ans résidant au Portugal depuis moins de cinq ans était inférieur au deuxième cycle du secondaire, contre 70 % de ceux qui étaient résidents depuis plus de cinq ans. Avec le Cap-Vert, le Brésil est maintenant le pays d'origine le plus important de la population immigrée au Portugal, et il représente plus de 16 % de la population étrangère (annexe 5.1). Comme les PALOP, le Brésil entretient de nombreux liens post-coloniaux avec le Portugal[14], qui vont de liaisons de transport très fréquentes à une langue commune. De plus, le Brésil a été l'un de principaux pays de destination des émigrants portugais jusqu'au début des années 60.

À l'origine, une grande partie de l'immigration au Portugal était déjà de nature clandestine, comme en témoigne le recensement de 1981 qui comptabilisait, par exemple, plus de 45 000 étrangers venus des PALOP, alors que seuls 27 000 d'entre eux apparaissaient dans les statistiques de la population étrangère fondées sur le nombre de permis délivrés (Pires, 2003)[15]. La première grande campagne de régularisation, qui a eu lieu en 1992-93, a bénéficié à quelque 39 000 immigrés. Les principales nationalités concernées étaient les Angolais (12 500), les ressortissants de la Guinée-Bissau (6 900), les Capverdiens (6 800) et les Brésiliens (5 300)[16]. Une deuxième campagne de régularisation a été instituée par décret en 1996. Près de 35 000 immigrés ont été régularisés à cette occasion. Il s'agissait d'individus qui avaient « raté » la première vague de régularisations, n'avaient pas fait renouveler leurs permis, ou qui étaient entrés dans le pays ultérieurement. Là encore, les principales nationalités concernées étaient les Angolais (9 300), les Capverdiens (6 900), les ressortissants de la Guinée-Bissau (5 300) et, dans une moindre mesure, les Brésiliens (2 300).

À l'aube du XXIe siècle, le secteur du bâtiment a connu un essor considérable au Portugal. Le nombre de demandes de permis de construire a quintuplé, passant de moins de 4 000 en 1999 à près de 19 000 en 2001 (Baganha *et al.*, 2004). Cet essor faisait suite à l'expansion significative de l'infrastructure liée aux investissements des années précédentes. Compte tenu de la tension du marché du travail et d'un taux de chômage proche de celui du chômage structurel, soit 4 % en 1999 et par la suite, une bonne part de la demande de main-d'œuvre n'était pas satisfaite, en particulier dans le secteur du bâtiment. Celui-ci n'était que très peu réglementé, et les inspections y étaient rares. Dans le même temps, la politique d'immigration était assez rigoureuse. Il y avait donc une contradiction manifeste entre la nature informelle du travail dans des secteurs de poids de

14. Le Brésil a été une colonie portugaise jusqu'en 1822.

15. À noter que parmi les migrants non titulaires de papiers en règle se trouvaient des citoyens des anciennes colonies qui avaient perdu la nationalité portugaise lors de la modification de 1975 de la Loi sur la citoyenneté, déjà citée, et qui n'étaient peut-être pas conscients d'être en situation irrégulière (Oliveira et Inácio, 1999).

16. Parmi les individus en situation irrégulière, on comptait aussi un nombre significatif de ressortissants d'autres États membres de ce qui était à l'époque la Communauté européenne et des États-Unis. En effet, l'immigration depuis les pays de l'UE 15 vers le Portugal était loin d'être négligeable. Par ailleurs, même si l'importance relative de la population étrangère en situation régulière a diminué au cours des 20 dernières années, on dénombrait encore en 2005 près de 18 % (c'est-à-dire environ 76 600 individus) de migrants originaires de l'UE 15. Il semble que cette dernière population soit assez hétérogène : travailleurs (dont bon nombre sont des expatriés travaillant dans des entreprises internationales), personnes migrant à des fins de regroupement familial ou pour fonder une famille, et aussi un nombre important de personnes non actives (retraitées) qui s'installent au Portugal, en particulier dans la région de l'Algarve.

l'économie qui étaient confrontés à une forte demande de main-d'œuvre, d'une part, et un discours politique prônant un contrôle rigoureux de l'immigration, d'autre part (Peixoto, 2002). De plus, les conditions relativement restrictives de l'immigration légale favorisaient l'immigration en provenance des pays lusophones (Santos, 2004). À titre d'exemple, le Portugal a conclu plusieurs accords spéciaux pour recruter des travailleurs non qualifiés des PALOP, notamment, en 1997, un accord pour le recrutement provisoire de travailleurs du Cap-Vert[17].

En dépit de cette préférence des pouvoirs publics pour les immigrés des PALOP et du Brésil, la forte demande de main-d'œuvre a été principalement satisfaite par une grande vague d'immigrés clandestins en provenance d'Europe orientale et du Sud-Est, en particulier d'Ukraine mais aussi de Moldavie et, dans une moindre mesure, de Roumanie et de Russie. Outre la forte demande de main-d'œuvre, l'immigration de ces ressortissants au Portugal a été facilitée par un certain nombre de facteurs, tels qu'une forte incitation à l'émigration dans les pays d'origine, des réseaux organisés de passeurs, et l'adhésion du Portugal à l'espace Schengen. Parmi les précédents pays de départ, seul le Brésil a fourni des contingents nombreux parallèlement à l'arrivée de ces nouveaux groupes de migrants – phénomène qualifié de « deuxième vague » d'immigration brésilienne au Portugal (Malheiros, 2007).

L'immigration en provenance d'Europe orientale et du Sud-Est se différencie des anciennes vagues migratoires par plusieurs aspects importants. Premièrement, et pour la première fois, on a assisté à une arrivée massive d'immigrés qui ne parlaient pas le portugais, et qui venaient de pays n'ayant pas, avec le Portugal, de liens très anciens sur les plans économique, culturel ou social. En 1998, le nombre total d'étrangers (en situation régulière) originaires d'Europe orientale était inférieur à 1 000. En 2002, soit cinq ans plus tard, le chiffre dépassait de loin les 100 000. Cette diversification des pays d'origine des immigrés a entraîné de nouvelles difficultés pour la politique d'intégration, dont la nécessité d'organiser des cours de portugais. Deuxièmement, l'ampleur du flux d'entrée de ressortissants étrangers était bien plus importante que lors des précédentes vagues. Le nombre d'étrangers déclarés a plus que doublé entre 1999 et 2002. Qui plus est, cette augmentation massive de l'immigration au Portugal à la fin des années 90 est assez exceptionnelle par rapport à ce que connaissaient d'autres pays : en termes relatifs, elle n'a d'équivalent que les récents flux migratoires vers les autres pays d'Europe méridionale (Espagne et Italie). Troisièmement, le niveau d'études des migrants venus d'Europe orientale et du Sud-Est est, en moyenne, supérieur à celui des autres groupes de migrants. En 2001, 28 % des nouveaux arrivants en provenance d'Ukraine étaient diplômés de l'enseignement supérieur, contre respectivement 4 % et 14 % des immigrés arrivant des PALOP et du Brésil. Il convient également de souligner que les immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est possédaient également un niveau d'instruction nettement supérieur à celui des personnes nées au Portugal (dont 6 % seulement étaient diplômées de l'enseignement supérieur). Pourtant, la majorité des immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est travaillaient dans le bâtiment, secteur relativement peu qualifié qui a été le principal moteur de cette immigration, ce qui soulève la question de la « surqualification » (voir section 3). À l'époque du recensement de 2001, 45 % des immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est travaillaient dans le bâtiment.

17. Des accords bilatéraux de ce type avec les pays PALOP ont été conclus depuis les années 70, principalement pendant des périodes de forte demande de main-d'œuvre dans le secteur du bâtiment.

Enfin, alors qu'auparavant l'immigration se concentrait dans l'agglomération de Lisbonne, ces nouveaux venus se sont répartis de façon plus uniforme à travers tout le pays (Malheiros, 2002). Dans tous les pays de l'OCDE, les immigrés sont généralement surreprésentés dans les principales régions métropolitaines. Toutefois, la concentration de l'immigration à Lisbonne par le passé est assez étonnante. Bien qu'environ un cinquième seulement de la totalité des habitants du Portugal vivent dans la circonscription administrative de Lisbonne, près de la moitié des migrants se concentrent dans cette zone[18]. Là encore, il existe, d'une communauté de migrants à l'autre, de grandes différences qui sont en partie liées à la date d'arrivée au Portugal. Parmi les immigrés titulaires de papiers en règle, environ deux tiers des ressortissants des PALOP (c'est-à-dire des groupes de migrants déjà installés) vivent dans la circonscription de Lisbonne, contre un cinquième seulement des immigrés de fraîche date provenant d'Ukraine ou de Moldavie. La dispersion géographique de ces derniers est liée au dynamisme économique de certaines régions côtières et de villes de taille moyenne ayant connu d'importantes pénuries de main-d'œuvre dans divers secteurs. Cette tendance à la dispersion s'explique aussi en partie par le fait que les réseaux familiaux jouent un rôle plus limité à ce stade précoce de l'immigration.

À la suite des arrivées massives d'immigrants clandestins à partir de la fin des années 90, une campagne de régularisation a été organisée en 2001. Ce processus est très différent des régularisations des années 90 (Marques et Góis, 2007). Premièrement, cette campagne de régularisation a été d'une ampleur sans précédent. De fait, c'est de loin la plus importante de l'histoire du Portugal, non seulement en nombres absolus, mais aussi par rapport à la population étrangère enregistrée. Elle a entraîné une augmentation de près de 70 % des effectifs de population étrangère en situation régulière (graphique 5.3). La deuxième différence par rapport aux précédentes régularisations a trait à la population cible. Les régularisations des années 90 concernaient presque exclusivement les immigrés issus de pays lusophones. En revanche, sur les 183 000 migrants qui ont bénéficié de la régularisation de 2001, 101 000 venaient d'Europe centrale et orientale, dont 65 000 d'Ukraine. Troisièmement, alors que les précédentes régularisations s'appliquaient aux immigrés sans tenir compte de leur situation sur le marché du travail, les régularisations de 2001 concernaient uniquement les immigrés titulaires d'un emploi. Enfin, la campagne a duré de janvier à novembre 2001 et a ainsi concerné non seulement les immigrés déjà présents sur le territoire, mais aussi ceux qui sont arrivés dans l'intervalle. Cette disposition semble avoir encouragé une recrudescence de l'immigration clandestine pendant cette période[19].

La régularisation de 2001 a permis à l'ensemble des étrangers en situation irrégulière titulaires d'un contrat de travail en règle de demander ce qu'il est convenu d'appeler un « titre de séjour » d'un an renouvelable. Après quatre renouvellements successifs (soit cinq ans après l'octroi du titre de séjour), les immigrés titulaires de cette autorisation sont habilités à demander une carte de résident régulier. Ce titre de séjour a été supprimé par la nouvelle Loi sur l'immigration de 2007, qui a instauré un seul type d'autorisation de

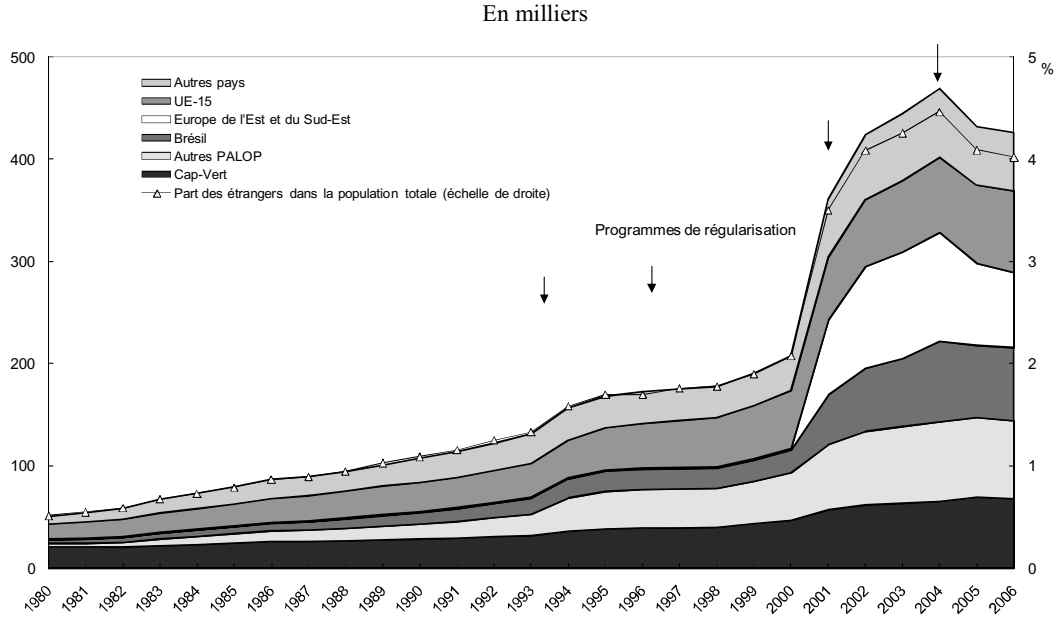
18. Au deuxième rang des principales régions d'implantation des étrangers, on trouve la circonscription administrative de Faro, plus connue sous le nom de région de l'Algarve. Environ 15 % de la population de cette région est constituée d'étrangers. Nombre d'entre eux travaillent dans les secteurs du tourisme et du bâtiment. Cette région accueille aussi un nombre considérable de personnes retraitées issues d'autres pays de l'Union européenne.

19. Dans une enquête de 2004 auprès des immigrés venus d'Europe orientale, près d'un quart des répondants ont indiqué avoir choisi le Portugal comme pays de destination en raison des possibilités de régularisation qu'il offre (Baganha *et al.*, 2004a).

séjour en remplacement de toutes les autorisations existantes. Il sera important d'assurer un suivi pour voir combien de personnes vont transformer leur titre de séjour en une carte de résident régulier, et si cela s'accompagnera d'une augmentation du regroupement familial. À l'heure actuelle, sur plus de 147 000 cartes de résident régulier délivrées par le *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEP, Service des étrangers et des frontières) entre août 2007 et juillet 2008, seulement 11 500 (soit moins de 8 %) l'ont été pour de motifs de regroupement familial (SEF, 2008). Cependant, du point de vue de la politique d'intégration, ce suivi présente un intérêt particulier car il peut donner une idée de la durée de l'immigration de travail passée, et d'une éventuelle augmentation de la migration familiale qui en découlera dans l'avenir. Si de tels flux devaient se concrétiser, le Portugal aurait pour la première fois affaire à un groupe d'immigrés qui non seulement ne connaissent pas la langue portugaise, mais n'ont pas non plus d'emploi à leur arrivée. Il faudrait alors procéder à des adaptations importantes des structures d'intégration, notamment en ce qui concerne un enseignement de la langue à visée professionnelle, ainsi que des mesures d'accompagnement pour les enfants de ces immigrés.

Avec la détérioration de la situation du marché du travail ces dernières années, l'émigration (des Portugais comme des étrangers) a recommencé à augmenter, et l'immigration a baissé. En 2005 et 2006, le nombre d'étrangers titulaires d'un permis de séjour (y compris les étrangers titulaires de visas de longue durée) a baissé pour la première fois depuis 1980 (graphique 5.3). Étant donné le faible nombre de naturalisations, tout porte à croire que la population immigrée est en déclin, mais il reste difficile de comptabiliser exactement les immigrés parce que l'immigration clandestine n'a pas faibli et parce que tous les titulaires de permis de séjour ne les font pas renouveler[20].

Graphique 5.3. Évolution de la population étrangère avec des titres de séjour réguliers au Portugal, selon les principales nationalités, depuis 1980



Note : Les données prennent en compte tous les étrangers qui détiennent un titre de séjour régulier (permis de résidence, permis de séjour et visas à long terme – prolongations de visas à long terme compris après 2004).

Source : Institut national de la statistique (INE, *Estatísticas Demográficas*).

20. On a de nouveau noté une légère augmentation en 2007. Le Portugal comptait environ 436 000 étrangers en situation régulière, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2006 (SEF, 2008).

En effet, de nombreux migrants ne font pas renouveler leur titre de séjour tous les ans comme doivent le faire les personnes ne disposant pas d'une *autorização de residencia* (carte de résident), et notamment les immigrés régularisés dans les années qui suivent cette régularisation. Il est difficile de déterminer combien d'immigrés retournent à l'illégalité en raison du non-renouvellement de leur autorisation. Le fait qu'à peine la moitié des titres de séjour accordés en 2001 et 2004 ont été renouvelés en 2005 est certes un indice, mais les éléments d'information dont on dispose sont très approximatifs, étant donné que certains de ces migrants sont repartis, ce qui semble notamment être le cas de migrants d'Europe orientale. En revanche, les parties prenantes ont le sentiment que l'absence de demande de renouvellement du visa est un problème propre aux immigrés des PALOP. Les taux de renouvellement sont particulièrement bas parmi les immigrés angolais : seuls 42 % de ceux qui avaient obtenu un titre de séjour entre 2001 et 2004 ont fini par le faire renouveler[21].

Il est difficile de déterminer avec certitude les raisons pour lesquelles les migrants restant au Portugal ne font apparemment pas renouveler leur titre de séjour. Tout d'abord, un contrat de travail est exigé pour la prolongation de ce document. Or, de nombreux immigrés n'en ont pas au moment de déposer leur demande. Cela peut aussi s'expliquer par les frais de prolongation, lesquels se situent entre 20 et 65 EUR, ce qui peut constituer un coût non négligeable pour des immigrés dont le salaire mensuel médian est inférieur à 500 EUR (pour un emploi à temps plein). Enfin, la procédure de renouvellement est souvent perçue comme fastidieuse, car elle exige de se rendre aux bureaux du SEF (voir ci-dessous). Afin de surmonter ces obstacles, le SEF a récemment déployé des efforts pour proposer des services plus efficaces et davantage de services de proximité, avec l'aide de médiateurs interculturels (voir ci-dessous) et en recourant davantage aux technologies de l'information.

Malgré les obstacles empêchant de dresser un bilan précis des flux d'immigration réels, le Brésil apparaît désormais comme le principal pays d'origine des nouveaux arrivants. Les Brésiliens représentent environ un tiers des entrées d'immigrés (réguliers) depuis 2004. Viennent ensuite les Capverdiens, les Moldaves et les Ukrainiens. Cela tient en partie à un accord bilatéral signé entre le Portugal et le Brésil en juin 2003, qui facilite l'entrée à des fins de travail sur la base de la réciprocité – en reconnaissance des liens historiques, culturels et économiques spéciaux qui unissent les deux pays. Le traité prévoit aussi une possibilité de régularisation spéciale pour les Brésiliens qui vivaient et travaillaient déjà au Portugal (et inversement). Cet accord stipule que les ressortissants brésiliens qui travaillaient au Portugal avant le 11 juillet 2003 pourront obtenir un visa de longue durée. L'accord est valable pour une durée de cinq ans, c'est-à-dire que les Brésiliens arrivés au Portugal avant le 11 juillet 2003 peuvent demander leur régularisation au titre de l'accord jusqu'au 11 juillet 2008. En 2004, l'accord s'est soldé par l'octroi de près de 11 000 visas de travail à des ressortissants brésiliens. Moins d'un an après, en avril 2004, une possibilité extraordinaire de régularisation a été ouverte pour tous les ressortissants de pays tiers qui étaient en activité au Portugal avant le 12 mars 2003 et remplissaient certaines conditions[22]. En raison de sa nature même, on ne

21. À noter, toutefois, qu'un processus de stabilisation politique et économique s'est engagé en Angola, dont le début coïncide avec la fin de la guerre civile dans le pays, en 2002. Cela semble avoir encouragé une certaine migration de retour.

22. Le droit du travail portugais considère que les contrats de travail de gré à gré sont valables. Cela oblige les entreprises comme les salariés à respecter leurs obligations en matière de cotisations sociales, même lorsque les salariés ne disposent pas de titre de séjour en règle. La preuve du paiement des cotisations au

sait pas dans quelle mesure la migration irrégulière se poursuit. Selon certaines indications, elle reculerait en termes absolus comme en termes relatifs, ce qui semble essentiellement attribuable à la conjoncture économique moins favorable, même si les efforts visant à promouvoir les filières légales d'immigration légale semblent également avoir eu un certain effet à cet égard. Cependant, la faiblesse des chiffres de l'immigration régulière laisse penser que l'immigration irrégulière reste non négligeable[23].

Depuis 2003, l'immigration régulière à des fins de travail au Portugal est régie par un système de limites numériques (« système des quotas »), qui se traduit par la fixation, chaque année, d'un chiffre plafond pour l'immigration de travailleurs de pays tiers (c'est-à-dire non ressortissants d'un pays de l'UE/EEE ou de la Suisse), pour un ensemble de secteurs souffrant de pénuries de main-d'œuvre. Ces limites sont fixées sur la base d'un rapport semestriel établi par l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle, qui tient compte des vues des communes et des régions autonomes, de l'inspection du travail, du Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (l'ACIDI, voir ci-dessous) et des fédérations patronales. Le système des quotas ne semble pas avoir été très efficace : les limites numériques n'ont pas été atteintes, mais l'immigration irrégulière s'est, semble-t-il, poursuivie. On a tendance à imputer cette carence au caractère relativement bureaucratique des formalités à accomplir pour obtenir un permis au titre du système des quotas. L'employeur doit d'abord publier l'offre via le Service de l'emploi. S'il n'est pas possible de trouver un salarié sur le marché du travail national dans un délai d'un mois, un ressortissant de pays tiers peut être recruté, mais seulement à l'étranger et seulement si la personne a quelque chose à voir avec le métier concerné (une expérience professionnelle dans ce domaine, par exemple). Les consulats délivrent alors les papiers nécessaires après quelques vérifications complémentaires, mais il semble que cette dernière étape prenne souvent plusieurs mois. De plus, l'obligation de recruter l'immigré à l'étranger s'est révélé irréaliste. Enfin, il semble que les quotas sectoriels ont souvent été définis de manière trop restrictive, excluant notamment certains secteurs peu qualifiés tels que celui des employés de maison pour lesquels la demande est forte.

Le cadre juridique de l'immigration a connu plusieurs changements assez significatifs au cours des dix dernières années, qui témoignent de l'évolution de la situation de l'immigration au Portugal. Dans le cadre du système en vigueur jusqu'à fin 2007, les travailleurs immigrés de type permanent pouvaient entrer au Portugal par deux filières légales différentes. Si leur contrat de travail était à durée limitée (inférieur à trois ans) dans un premier temps, ils obtenaient des visas de longue durée, valables un an au départ mais renouvelables. Après trois renouvellements successifs, une *autorização de residência* (carte de résident) était octroyée, elle aussi valable un an et renouvelable pour des périodes successives de deux ans. Si les travailleurs immigrés étaient titulaires d'un contrat à durée indéterminée (ou d'un contrat de plus de trois ans), ils pouvaient obtenir une carte de résident dès leur entrée au Portugal. Dans les deux cas, au bout de cinq années de séjour, une carte de résident permanent pouvait être délivrée. Il existait également une distinction dans les conditions d'obtention d'une carte de résident permanent en fonction du groupe d'origine (cinq ans pour les immigrés provenant de pays

régime de sécurité sociale était l'une des conditions de la régularisation. Entre 2000 et 2004, le nombre d'étrangers cotisant au système de sécurité sociale était supérieur d'un tiers environ au nombre de résidents étrangers en situation régulière.

23. Des données standardisées montrent que, parmi tous les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de cette information, le Portugal est, après le Japon, celui qui compte le moins de migrants de type permanent (OCDE, 2007a).

lusophones ou huit ans pour les immigrés d'autres pays extracommunautaires). La carte de résident inclut généralement l'autorisation de travailler, sauf dans des cas où le statut de résident est octroyé à des fins d'études ou de formation. Dans ces cas les immigrés doivent demander une autorisation spéciale s'ils ont l'intention de travailler tout en étudiant au Portugal.

Les modifications successives de la Loi sur l'immigration au cours des dix dernières années visaient, d'une part, à réduire l'immigration irrégulière (les sanctions à l'encontre des patrons employant des travailleurs clandestins ont été considérablement renforcées au fil des ans, et les contrôles de l'inspection du travail ont augmenté), et, d'autre part, à favoriser les filières de migration légale. Des sanctions spécifiques en cas d'emploi illégal dans les travaux publics et des campagnes de sensibilisation à l'intention des employeurs et du grand public (Mota da Silva, 2004) font partie des autres mesures appliquées. Une caractéristique essentielle de ce processus est qu'il vise à protéger les migrants et à axer la lutte contre l'immigration irrégulière plutôt sur les employeurs et sur les réseaux de passeurs. En témoigne une disposition permettant aux migrants qui dénoncent les pratiques illégales de leur employeur de rester au Portugal.

L'objectif de la maîtrise de la migration clandestine n'a été que partiellement atteint jusqu'à présent. La nouvelle Loi sur l'immigration, qui a été adoptée en juillet 2007 mais n'était pas encore pleinement en vigueur aux moment d'écrire ces lignes, simplifie le système actuel, accroît la transparence, et devrait améliorer la gestion de l'immigration[24]. Un premier changement important concerne la suppression des visas de longue durée. Comme dans la plupart des autres pays européens de l'OCDE, les visas sont désormais de courte durée uniquement (c'est-à-dire des documents d'entrée), et les immigrés de type permanent obtiennent une carte de résident (temporaire au départ). De plus, la préférence accordée aux pays lusophones a été abolie, tous les groupes d'immigrés pouvant désormais obtenir une carte de résident permanent, quelle que soit leur origine, après cinq ans de séjour dans le pays. Un deuxième ensemble de mesures concerne le système des quotas. Les quotas sectoriels ont été supprimés et remplacés par un contingent global (géré par l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle – IEFP), dans lequel les employeurs peuvent puiser s'ils n'ont pas réussi à pourvoir un poste dans un délai de 30 jours[25]. Contrairement à ce qui se pratiquait avant, il n'est plus nécessaire que le contrat de travail soit vérifié par l'inspection du travail. Cependant, la délivrance des documents d'entrée relève toujours de la compétence des consulats, et les immigrés ne peuvent être recrutés qu'à l'étranger. En ce qui concerne les migrants irréguliers déjà présents sur le territoire, la nouvelle loi prévoit un mécanisme de régularisation souple dans le cadre de conditions exceptionnelles. De plus, la nouvelle loi prévoit une mobilité professionnelle totale pour les immigrés. Dans l'ancien système, on ne pouvait changer d'emploi que si on en trouvait un autre dans l'un des secteurs figurant sur la liste de ceux touchés par la pénurie de main-d'œuvre, sur laquelle s'appuyait le système des quotas[26].

24. L'évaluation sur laquelle s'appuie ce chapitre a eu lieu aux deuxième et troisième trimestres 2007. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi, fin 2007, s'est accompagnée d'un certain nombre d'autres changements concernant l'intégration des immigrants (résumés dans l'encadré 5.6 à la fin de ce chapitre).

25. Certaines professions, notamment les métiers exigeant peu de qualifications, seront néanmoins exclues du contingent global.

26. En revanche, les immigrés qui ont bénéficié de l'une des principales campagnes de régularisations ont été autorisés à changer librement de secteur ou d'emploi. Pour le renouvellement annuel de leur titre de

Enfin, les personnes migrant pour des raisons familiales peuvent désormais accéder immédiatement au marché du travail. Auparavant, les personnes qui migraient à des fins de regroupement familial devaient demander une autorisation spéciale pour chercher un emploi. Même si, d'ordinaire, cette autorisation leur était accordée, cela alourdissait les formalités administratives que devaient remplir les immigrés concernés. Avec la mise en œuvre de la nouvelle loi, les procédures de délivrance et de prolongation de permis au SEF ont également été améliorées. Reste à savoir si ces changements permettront d'atteindre l'objectif qui est de rediriger les flux migratoires des filières clandestines vers les filières légales.

L'évolution (en termes de taille et de portée) de l'immigration au Portugal a également entraîné des changements importants dans l'accession à la nationalité portugaise. Auparavant, le nombre de naturalisations annuelles était très faible (au cours des dix dernières années, elles n'ont jamais dépassé 1 % de la population étrangère sur une année donnée, soit l'un des taux de naturalisation les plus bas de l'OCDE). En 2006, une nouvelle loi sur la nationalité est entrée en vigueur : ce n'est plus désormais le droit du sang qui prime, mais une combinaison de droit du sang et de droit du sol, ce qui facilite l'accession à la nationalité portugaise. En particulier, les enfants nés au Portugal de parents étrangers peuvent obtenir la nationalité portugaise si l'un des parents réside légalement au Portugal depuis au moins cinq ans ou si le mineur a suivi jusqu'au bout sa scolarité à l'école primaire au Portugal. La nouvelle loi abolit aussi la distinction entre les étrangers lusophones et non lusophones. Auparavant, les ressortissants de pays où le portugais est une langue officielle pouvaient obtenir la nationalité portugaise au bout de six ans de séjour au Portugal, alors que l'obligation de résidence pour les ressortissants d'autres pays était de dix ans. En vertu de la nouvelle loi, la durée de séjour est obligatoirement de six ans, quelle que soit la nationalité antérieure[27]. La nouvelle Loi sur la nationalité a été adoptée par le parlement à l'unanimité. Il semble en effet que les grandes lignes de la politique d'immigration et d'intégration fassent l'objet d'un consensus au sein des principaux partis politiques. Les deux grands partis politiques portugais sont convenus en particulier de ne pas faire de l'immigration un enjeu électoral.

En mai 2007, les pouvoirs publics ont présenté un plan détaillé pour l'intégration des immigrés (Conseil des ministres et ACIDI, 2007). Ce plan englobe toutes les dimensions de l'intégration des immigrés dans la société portugaise et coordonne les actions de l'ensemble des ministères qui participent d'une manière ou d'une autre à l'intégration. Il comporte 122 mesures liées à l'emploi, la santé, l'éducation, la sécurité sociale, la justice, etc. Les mesures qui traitent de l'intégration des immigrés sur le marché du travail visent avant tout à renforcer celles qui existent, comme la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, qui a légèrement progressé en 2007 par rapport à 2006. Ce plan reconnaît que les immigrés sont davantage vulnérables aux violations du droit du travail en raison de leur surreprésentation dans les métiers à haut risque, de leur moindre capacité à négocier, du nombre élevé d'heures de travail et de leur compréhension limitée des panneaux de sécurité. Aux termes du plan, les employés des Centres d'emploi ont suivi un « cours sur la citoyenneté et la diversité culturelle dans les pratiques professionnelles » afin de promouvoir l'intégration des immigrés sur le marché du travail, et une formation sur la législation en matière d'immigration a été offerte à l'Institut pour

séjour (de nature juridique différente pour chaque procédure de régularisation), on leur demande simplement un contrat de travail qui prouve qu'ils ont encore un emploi.

27. Cette mesure s'est traduite par une forte augmentation des demandes de citoyenneté, dont le nombre a triplé ente 2005 et 2007.

l'emploi et la formation professionnelle. De plus, le plan envisage le renforcement des inspections pour lutter contre le travail clandestin, une campagne de sensibilisation des immigrés pour éviter les accidents de travail, et des incitations à la syndicalisation. L'Autorité sur les conditions de travail a mené près de 4 000 inspections entre janvier 2007 et fin mai 2008, et des brochures multilingues sur la sécurité au travail ont été distribuées à 5 000 entreprises (Conseil des ministres et ACIDI, 2008). Par ailleurs, plusieurs actions visent à améliorer l'intégration des enfants d'immigrés. Nombre de ces mesures ne seront que progressivement traduites en actions concrètes au cours des années qui viennent (le plan porte sur la période 2007-09) de sorte qu'il est difficile d'en évaluer maintenant l'échelle et la portée. Cependant, le suivi du plan sera assuré par le biais de rapports qui seront examinés tous les six mois au Conseil consultatif pour les affaires d'immigration (COCAI), lequel regroupe les principaux acteurs, publics ou non, qui participent au processus. À la fin de chaque année, un rapport annuel sera présenté au public. Le premier a été publié en mai 2008 et a montré que la majorité des mesures étaient déjà sur le point d'être appliquées.

2.2. Acteurs principaux et services proposés aux immigrés

Au Portugal, l'acteur principal en matière d'intégration est l'*Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural* (ACIDI, Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel)[28]. Il trouve ses origines dans la création, en 1996, du poste de Haut Commissaire à l'immigration et aux minorités ethniques, qui fonctionnait avec un petit budget de moins de 1 million EUR. En novembre 2002, ce poste a été transformé en un organisme interministériel de soutien et de consultation (c'est-à-dire un haut commissariat) auprès du gouvernement, qui rend directement compte de son action au premier ministre. L'ACIDI joue un rôle de coordinateur dont la mission première est de promouvoir l'intégration des immigrés dans la société portugaise. Même si l'échelle et la portée des activités de l'ACIDI n'ont cessé de progresser depuis 1996, son budget annuel reste assez modeste : il s'élève actuellement à environ 5.6 millions EUR, dont une part importante correspond à une dotation budgétaire accordée par le ministère du Travail et de la Solidarité.

Depuis 2002, l'ACIDI a créé un système national d'aide aux immigrés qui comprend la mise en place de deux grands centres configurés en « guichets uniques » au niveau national (Centres nationaux d'aide aux immigrés – CNAI – à Lisbonne et à Porto, voir encadré 5.2). Ils sont complétés par des antennes locales de dimension modeste réparties sur tout le pays. Tous les services de conseil sont proposés gratuitement. L'ACIDI soutient également plusieurs projets liés à l'intégration des immigrés, menés par des ONG (en particulier des associations d'immigrés). En effet, en 2007, presque la moitié (44 %) de son budget était destinée aux transferts à des organisations sans but lucratif dans le cadre de partenariats et, entre autres, l'emploi de médiateurs socio-culturels pour les Centres d'aide aux immigrés.

28. Jusqu'en juin 2007, il s'intitulait Haut Commissariat à l'immigration et aux minorités ethniques (ACIME).

Encadré 5.2. Services d'intégration regroupés dans une même structure : les Centres nationaux d'aide aux immigrés (CNAI)

Les Centres nationaux d'aide aux immigrés (CNAI) constituent une excellente illustration du rôle de coordination de l'ACIDI et de l'attitude bienveillante du Portugal concernant l'intégration des immigrés sur le marché du travail. En 2002, deux centres ont été mis en place, un à Lisbonne, un autre à Porto. Sous la supervision de l'ACIDI, les centres proposent un vaste éventail de services pour l'accueil et l'intégration des immigrés (pour des descriptions complètes, voir ACIME, 2005 et 2007). Chaque CNAI abrite plusieurs autres services publics, comme le Service des étrangers et des frontières (SEF), l'inspection du travail, la sécurité sociale, la justice, la santé et l'éducation. Les centres proposent également un soutien matériel (accès à des ordinateurs et à Internet, services bancaires). Depuis 2003, la gamme de services s'est progressivement élargie : maintenant, ils comprennent également des services de conseils juridiques, des services liés au regroupement familial (par exemple pour la soumission et le suivi des demandes de regroupement familial) et des services de soutien dans le processus de naturalisation. Les associations d'immigrés reçoivent également un soutien par le biais de ces centres – par exemple dans l'organisation et l'exécution d'activités liées à l'intégration. Parallèlement à cet élargissement, plusieurs nouveaux services liés à l'insertion sur le marché du travail ont été mis en place. Parmi eux on trouve des Unités d'insertion dans la vie active (UNIVA), qui travaillent en collaboration avec le Service de l'emploi dans le but de faciliter l'insertion sur le marché du travail. Ces unités fournissent des informations sur les offres d'emploi et sur les programmes de formation existants, et prennent contact avec les entreprises. Cependant, avec moins de 500 usagers en moyenne par mois à Lisbonne et Porto (tous services confondus), on voit que les UNIVA ne sont guère sollicitées. De plus, la grande majorité de ces usagers ont été directement orientés vers un emploi, car l'aide pour trouver du travail était, semble-t-il, le principal motif de la venue des immigrés dans ces centres. Pourtant, les offres disponibles concernaient souvent des emplois précaires et peu rémunérés. La formation, les stages et les autres mesures devant permettre d'accéder à des emplois plus stables et mieux rémunérés ont joué un rôle négligeable. Depuis décembre 2006, des conseils sur le travail indépendant et l'accès au crédit sont proposés, et une unité a été créée spécialement à cet effet. Un nouvel élargissement des services liés au marché du travail au sein des CNAI est actuellement à l'étude. Enfin, depuis décembre 2006 également, un service d'aide pour trouver un logement est disponible.

En 2007, à eux deux, les CNAI de Lisbonne et Porto ont reçu en moyenne 1 400 immigrés par jour. Ces derniers sont d'abord accueillis par une équipe qui s'efforce de clarifier leurs besoins. Selon le type de demande, les visiteurs peuvent être dirigés vers un « bureau d'accueil et de tri » qui établit un fichier informatique à leur nom, et leur fournit une carte d'usager avec un numéro individuel d'identification pour faciliter leurs visites ultérieures. Si nécessaire, les migrants sont ensuite orientés vers des services spécialisés dans le Centre à l'aide d'un système d'orientation électronique. Des médiateurs socioculturels apportent également un soutien dans neuf langues différentes. Le fait que ces médiateurs soient souvent eux-mêmes issus de l'immigration facilite les choses. Au CNAI de Lisbonne, 58 médiateurs culturels proposent des services, en coopération avec des associations d'immigrés et des ONG. Dans les Centres, les salles d'attente abritent des expositions et présentent des œuvres d'art produites par des immigrés. Placée sous la surveillance d'un médiateur socioculturel, une aire de jeux pour les enfants est également à disposition.

Ces Centres nationaux sont relayés par un réseau de Centres locaux d'aide aux immigrés (CLAII) qui ont été mis en place en partenariat avec les collectivités locales et d'autres parties prenantes, dont des associations d'immigrés. Jusqu'à présent, les CLAII offrent principalement des services d'information et d'orientation aux immigrés, mais il est prévu d'étendre la gamme de leurs activités. Le Portugal compte à l'heure actuelle environ 78 CLAII en activité. Ils offrent notamment des services d'information destinés aux immigrés résidant hors des agglomérations de Lisbonne et Porto.

L'infrastructure d'information et de services dont les CNAI constituent l'élément central est complétée par un bulletin d'information mensuel gratuit pour les immigrés qui donne des nouvelles sur l'actualité et des informations pratiques sur des questions liées à l'immigration et à l'intégration. De plus, une ligne directe pour les appels d'urgence destinée aux immigrés a été mise en service, et apporte une assistance dans quatre langues (portugais, anglais, russe et créole capverdien). Enfin, en juin 2006, un service gratuit de traduction par téléphone a été mis en place, qui propose une assistance dans le cadre des procédures administratives liées à l'intégration et pour les urgences, dans 60 langues.

De plus, un journal d'information gratuit paraissant régulièrement est mis à disposition, et une ligne téléphonique directe a été mise en place à l'intention des immigrés. En composant le numéro, ceux-ci peuvent obtenir des conseils dans les principales langues parlées par les immigrés (portugais, créole, anglais, français, espagnol, russe, ukrainien, biélorusse et roumain). L'ACIDI finance également des publications liées à l'immigration, facilite les rendez-vous avec les agences gouvernementales, et a mené plusieurs campagnes de sensibilisation en vue de favoriser un climat de bienveillance envers les immigrés au Portugal. Cette démarche comprend également un prix intitulé « journalisme pour la tolérance » décerné chaque année.

En 2003, un Observatoire de l'immigration a été créé sous forme d'organisme informel placé sous l'égide de l'ACIDI. Son objectif est d'améliorer les connaissances dans les domaines de l'immigration et de l'intégration des immigrés, et de mettre en relation les principaux acteurs et chercheurs concernés. L'Observatoire de l'immigration a lancé une série générale d'ouvrages dans lesquels les travaux de recherche indépendants sur l'immigration et sur l'intégration sont publiés et mis à la disposition du grand public. De la même manière, un Conseil consultatif sur les questions d'immigration a été créé en 1998, et intégré à l'ACIDI en 2002. Il se compose de représentants de plusieurs acteurs publics ou non qui participent à l'intégration, y compris des associations d'immigrés, des fédérations d'employeurs et des syndicats. Il a pour mission d'émettre des avis à l'intention des pouvoirs publics dans le domaine de la politique d'immigration.

L'admission et le séjour des immigrés relèvent de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, et, plus précisément, d'une agence indépendante, le *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF, Service des étrangers et des frontières). Avant 2007, le SEF était également responsable des naturalisations, compétence qui appartient désormais au ministère de la Justice. Ces dernières années, le rôle du SEF a évolué, passant de celui d'un simple service de police à celui d'acteur participant également à l'accueil et à l'intégration des immigrés. Cette évolution est marquée par l'emploi de médiateurs interculturels dont la mission est de faciliter les contacts entre le SEF et les immigrés (encadré 5.3).

La politique du marché du travail, notamment l'intégration des immigrés sur ce marché, relève du *ministère du Travail et de la Solidarité*. Les mesures des pouvoirs publics relatives au marché du travail sont mises en œuvre et gérées par l'*Institut de l'emploi et de la formation professionnelle* (IEFP). Bien que les immigrés soient surreprésentés parmi les populations touchées par certaines mesures, aucun instrument d'action ne les concerne directement. Le programme *Portugal Acolhe* (le Portugal vous accueille) est la seule exception ; il s'agit d'un programme destiné à intégrer les nouveaux arrivants dans la société portugaise et à leur proposer d'acquérir quelques notions de portugais. Par rapport aux programmes d'intégration qu'on trouve dans les autres pays de l'OCDE examinés, celui-ci est d'une échelle et d'une portée assez limitées. Il prévoit 50 heures de cours pour acquérir une connaissance élémentaire du portugais, déclinée en trois niveaux, et 12 heures de « formation à la citoyenneté », dont la moitié consiste à donner des informations de base sur le fonctionnement du marché du travail et sur les possibilités de formation. Gratuit, ce programme est ouvert à tous les immigrés en situation régulière (y compris ceux qui ont été régularisés). Introduit en 2002, il demeure assez limité, et la participation n'a cessé de baisser depuis. Il est destiné aux immigrés de fraîche date qui ont déjà un emploi. En 2006, moins de 1 400 personnes y ont participé (contre environ 3 200 en 2002), ce qui témoigne de la baisse de l'immigration au Portugal ces dernières années. Indépendamment de cette baisse, il semble qu'en fin de compte seule une minorité d'immigrés qui en ont besoin y participent. Par ailleurs le budget alloué au programme est assez limité : environ 230 000 EUR en 2007 (soit environ 130 EUR par participant).

Encadré 5.3. Surmonter les obstacles – le rôle des médiateurs interculturels au SEF

Depuis septembre 2006, le Service des étrangers et des frontières (SEF) a mis en place ce qu'il est convenu d'appeler des « médiateurs interculturels » dans les centres d'accueil, sur le modèle des médiateurs interculturels des Centres nationaux d'aide aux immigrés (voir ci-dessus). Ces médiateurs sont plus de 30, répartis entre les différents centres du SEF. Pour les immigrés qui ne maîtrisent pas le portugais, ils sont souvent le premier interlocuteur. Les médiateurs sont généralement eux-mêmes issus de l'immigration et, parmi eux, il y en a toujours un qui maîtrise la langue de l'immigré dès lors que celui-ci appartient à l'un des principaux groupes d'immigrés.

Les médiateurs interculturels ne sont pas directement employés par le SEF, mais par les associations d'immigrés qui, elles-mêmes, reçoivent des subventions du SEF pour leur action. Cela permet aux médiateurs de prodiguer des conseils à l'ensemble des immigrés, même à ceux dont les papiers ne sont pas en règle. En ce qui concerne ces derniers, les médiateurs s'efforcent de trouver des solutions de régularisation. En effet, le SEF a établi une « règle d'or » selon laquelle nul ne doit être expulsé parce qu'il s'est rendu dans un de ses centres.

Les médiateurs font partie d'un programme de modernisation globale du SEF qui a débuté en 2006. Ce programme a trois objectifs. Le premier est une diversification du personnel des centres du SEF afin d'inclure plus de personnes issues de l'immigration. Les médiateurs ont été mis en place dans ce contexte. Le deuxième objectif consiste à rapprocher les services des usagers. À cette fin, des bus ont été prévus pour assurer des services de proximité dans des zones où la concentration d'immigrés est forte, à l'intention des personnes qui ne sont pas en mesure de se rendre dans les centres ordinaires – par exemple les femmes enceintes ou les handicapés et les personnes âgées. Un service est également disponible le week-end. Le troisième pilier du programme est une simplification des procédures pour l'obtention et la prolongation de permis. À cet effet, la plupart des documents nécessaires sont maintenant fournis au format électronique.

Depuis mars 2007, l'ACIDI et l'IEFP collaborent à la mise en place de bureaux locaux de l'emploi (les « unités d'insertion dans la vie active », UNIVA) dans les quartiers à forte concentration de population immigrée : 21 centres de ce type on été mis en place à ce jour, dont 15 dans la région de Lisbonne[29]. Ces centres ont pour mission de proposer des orientations, une formation et des conseils spécifiques aux immigrés et à leurs enfants.

Le service de l'inspection du travail rend également compte au ministère du Travail et de la Solidarité. Son rôle consiste, entre autres, à contrôler les conditions de travail et à lutter contre le travail clandestin. Ces dernières années, il s'est plutôt concentré sur la légalisation de situations professionnelles antérieures que sur la répression à l'égard des immigrés (Da Cruz, 2007).

La majorité des immigrés, en particulier ceux originaires des PALOP, partagent des logements vétustes ou de qualité médiocre et vivent fréquemment dans des zones défavorisées, à savoir dans les banlieues de Lisbonne, dans des conditions peu propices à leur intégration. Un certain nombre de programmes de relogement à grande échelle ont été mis en place au cours des quinze dernières années (pour plus de précisions, voir la section 3.12 sur le logement). Bien que les immigrés ne soient pas la cible directe de ces programmes, ils comptent parmi leurs principaux bénéficiaires. Ces programmes sont administrés par l'*Institut national de l'habitat et de l'urbanisme*, une agence qui dépend du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et du Développement régional[30].

29. À noter que ces UNIVA de quartier sont différentes des UNIVA qu'on trouve dans les CNAI (encadré 5.3), même si elles portent le même nom.

30. Le Plan pour l'intégration des immigrés adopté par le gouvernement comprend un certain nombre de mesures dans le domaine du logement, visant notamment à améliorer l'accès des immigrés au logement social et à favoriser le relogement de ceux qui vivent dans des quartiers désavantagés ou délabrés. En

La reconnaissance des qualifications étrangères est coordonnée par le *ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur*. Étant donné le nombre croissant d'immigrés titulaires de diplômes étrangers, ces services ont pris de l'importance ces dernières années, comme nous le verrons plus loin. Une autre question d'importance croissante est celle de l'intégration des enfants d'immigrés dans les écoles – et de l'enseignement du portugais, qui va de pair avec l'intégration. Ces services relèvent du *ministère de l'Éducation.*

Les *communes* jouent également un rôle important dans l'intégration des immigrés de par leurs responsabilités dans les domaines de l'éducation, de la petite enfance, des services sociaux, du logement et du développement local. Auparavant, l'intégration sur le marché du travail n'était pas un domaine de préoccupation prioritaire des communes qui, en revanche, accordaient une grande attention au logement et à l'éducation (Fonseca *et al.*, 2002). Les activités d'intégration des communes semblent s'être étendues ces dernières années. Dans la ville de Seixal, par exemple, un pacte territorial a été conclu qui met l'accent sur la formation et l'éducation, l'emploi et la création d'entreprise. Les migrants sont un groupe cible privilégié de ce pacte. Dans ce contexte, un « guichet citoyen » (*Espaço Cidadania*) a été créé dans les services municipaux ; il rassemble les différents services offerts aux immigrés, en coopération avec le service public de l'emploi, le Centre local d'aide à l'intégration des immigrés (CLAII) et l'ACIDI.

Au Portugal, on recense plus d'une centaine d'*associations d'immigrés* officiellement reconnues, qui bénéficient du soutien de l'ACIDI sous la forme d'une aide à la fois technique (formation, infrastructure, etc.) et financière. Un réseau d'associations d'immigrés a commencé à se constituer avec la première campagne de régularisation (1992-93), mais il était à l'origine étroitement lié à des syndicats et à des partis politiques. Avec le temps, la coopération entre les associations a diminué (Albuquerque *et al.*, 2000). Cette situation a changé en 2006, année où s'est tenu le premier congrès national des associations d'immigrés, sous les auspices de l'ACIDI. En 2007, des associations d'immigrés de premier plan se sont regroupées au sein d'une tribune commune dans le but de renforcer leur rôle en tant que représentantes de leurs communautés respectives, d'examiner et de mettre au point des propositions communes pour améliorer l'intégration des immigrés. Les associations d'immigrés semblent être relativement bien impliquées dans les principaux services d'intégration proposés par les autorités, comme en témoigne la présence de médiateurs interculturels dans les CNAI (encadré 5.3) et dans les Centres du SEF (encadré 5.2). Les associations d'immigrés abritent également certains des Centres locaux d'aide aux immigrés (CLAII), et coopèrent à plusieurs programmes (comme le programme *Escolhas*, encadré 5.5). Les associations d'immigrés agréées par l'État peuvent aussi obtenir un soutien financier de l'ACIDI et d'autres organismes pour leurs activités liées à l'intégration[31]. Les immigrés et leurs associations disposent également d'une tribune dans une émission quotidienne de la télévision publique portugaise, *Nós*, qui présente des informations sur de multiples sujets et activités liés à l'intégration.

2007, le groupe cible du plan général d'accès au logement intitulé PROHABITA comportait une proportion de 5 % d'immigrés. Divers projets liés au logement et à l'emploi sont également menés dans des « quartiers en difficulté » (Conseil des ministres et ACIDI, 2008).

31. Pour être agréées, elles doivent répondre à un certain nombre de critères portant sur leur structure juridique et leurs objectifs.

Les *organisations non gouvernementales* telles que le Service des jésuites pour les réfugiés et la Fondation Gulbenkian, jouent également un rôle important dans l'intégration des immigrés sur le marché du travail. Parmi les exemples de cette activité d'intégration, on citera le projet sur la formation et la reconnaissance des qualifications des professionnels de la santé nés à l'étranger (encadré 5.4), une tribune sur les meilleures pratiques en matière d'intégration des immigrés, et des travaux avec les enfants d'immigrés dans des domaines cruciaux. Étant donné le nombre croissant d'immigrés au Portugal, le travail d'intégration est devenu un domaine prioritaire de l'activité de la Fondation Gulbenkian.

Certains *syndicats* ont mis en place des activités spécialement destinées aux immigrés, comme des campagnes d'information sur les possibilités de régularisation et un bus qui se rend dans les quartiers à forte concentration d'immigrés pour leur proposer une formation de base en informatique. En revanche, les *associations d'employeurs* semblent jouer un rôle assez limité dans le processus d'intégration. Elles n'ont pas d'activité spécifique en rapport avec l'intégration des immigrés, et elles comptent peu d'immigrés parmi leurs membres.

Pour résumer, l'infrastructure d'intégration des immigrés est relativement développée, étant donné la nature assez récente de l'essentiel de l'immigration et le nombre d'immigrés dans la population. À l'origine, l'intégration sur le marché du travail n'était pas un objectif clé de la politique d'intégration, car la plupart des immigrés avaient un emploi. Pourtant, même si le taux d'emploi des immigrés reste plus élevé que celui de la population locale, les questions d'emploi semblent faire l'objet d'une attention croissante. L'objectif est de mieux utiliser les compétences des immigrés, et de les retenir en prévision des pénuries de main-d'œuvre de demain. Dans ce contexte, la création d'un cadre accueillant pour les immigrés est devenue une considération cruciale, pas seulement pour ceux qui participent directement à l'intégration, mais aussi pour d'autres services publics qui ont affaire aux immigrés, y compris les services de contrôle des frontières[32].

3. Questions cruciales liées à l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail

3.1. Indicateurs du marché du travail relatifs aux principaux groupes de migrants

Comme nous l'avons vu dans la section 2, on peut définir trois grands groupes de migrants au Portugal : les immigrés des PALOP, les Brésiliens et les immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est. Chacun de ces groupes a récemment fait l'objet d'études au Portugal[33]. Parmi les immigrés venant des PALOP, groupe dont la migration vers le Portugal est la plus ancienne, les Capverdiens se distinguent comme la principale

32. La sensibilisation de l'opinion publique pour développer un « esprit d'accueil et de tolérance » est un domaine d'action prioritaire de l'ACIDI. Ce sont probablement les rapports d'activité de l'ACIDI, intitulés « Accueil et intégration » (ACIME, 2005, 2007), qui reflètent le mieux cette ambition.

33. En ce qui concerne les immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est, voir Baganha et Fonseca (2004) ; pour les Brésiliens, Malheiros (2007). Les études sur les immigrés des PALOP se sont concentrées sur les Capverdiens (pour une vue d'ensemble, voir de la Barre, 2007a et 2007b) et les ressortissants de Guinée-Bissau (Machado, 2002). En revanche, il y a lieu de constater l'absence de travaux de recherche sur les immigrés originaires d'Angola (avec une exception de taille, toutefois, qui concerne leurs descendants ; voir Possidónio, 2006). C'est tient, semble-t-il, à la forte hétérogénéité des groupes d'immigrés. Outre les migrations de travail, les années 70 ont connu des flux migratoires post-coloniaux d'anciens fonctionnaires (phénomène qui, cependant, s'est également produit au départ d'autres anciennes colonies) et, dans les années 80 et suivantes, l'arrivée de migrants pour raisons humanitaires.

nationalité d'origine. C'est aussi le seul groupe dont les effectifs étaient déjà nombreux avant la révolution de 1974. Comme le montre le tableau 5.2, les principaux groupes de migrants affichent tous un taux d'emploi supérieur à celui de la population locale, hommes et femmes confondus. En fait, seuls les immigrés de l'UE 15 affichent un taux d'emploi légèrement inférieur à celui des autochtones. Le classement des groupes d'immigrés (taux d'emploi très élevé des immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est, suivis des Brésiliens et des immigrés des PALOP, puis des immigrés de l'UE 15) se vérifie également lorsque l'analyse économétrique tient compte de l'âge et du niveau d'instruction[34]. Cependant, après prise en compte de ces paramètres, la probabilité d'avoir un emploi pour les hommes immigrés originaires des PALOP, ainsi que pour les femmes immigrées originaires du Brésil, n'est plus supérieure à celle des autochtones, et les probabilités relatives pour les autres groupes d'immigrés sont également réduites de manière significative (annexe 5.2). Cela tient au fait que la structure par âge et par niveau d'instruction est un peu plus favorable dans le cas des immigrés. En outre, le « rendement » d'un diplôme de l'enseignement supérieur en termes d'emploi n'est pas aussi bon pour les immigrés que pour les autochtones.

Tableau 5.2. Indicateurs du marché du travail des autochtones et des ressortissants étrangers au Portugal, selon l'origine et le sexe, 15 à 64 ans, 2001

	Taux d'emploi		Taux de chômage	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cap-Vert	77.3	67.3	7.0	9.3
Autres PALOP	74.4	57.1	9.7	17.4
Brésil	87.9	65.5	4.2	12.3
Europe orientale et du Sud-Est	95.5	77.4	2.4	9.3
UE 15	69.4	49.4	4.3	9.7
Total ressortissants étrangers	79.4	58.2	5.9	12.8
Autochtones	*73.0*	*55.3*	*5.3*	*8.8*

Source : Recensement de 2001, données provenant de l'Institut national de la statistique (INE).

En ce qui concerne le chômage, la situation est plus hétérogène. Alors que le taux de chômage des immigrés de sexe masculin originaires des PALOP est nettement supérieur à celui des hommes nés au Portugal, celui des immigrés de sexe masculin provenant d'Europe orientale et du Sud-Est ne représente que la moitié du taux de chômage des hommes nés sur le territoire. Le taux de chômage des Brésiliens de sexe masculin est faible également[35]. De leur côté, les femmes immigrées sont excessivement frappées par le chômage, quel que soit le groupe de migrants auquel elles appartiennent. Hormis les Capverdiennes, les immigrées originaires des PALOP ont un taux de chômage particulièrement élevé, soit le double de celui des femmes nées au Portugal. Les immigrés ont une probabilité de chômage plus élevée lorsque ce sont des hommes originaires des PALOP ou des femmes originaires du Brésil, ce qui vaut également après prise en compte de l'âge et du niveau d'instruction (annexe 5.3).

34. Pour les femmes, le classement change après prise en compte des paramètres. Si on n'en tient pas compte, ce sont les femmes originaires d'Europe orientale et du Sud-Est qui ont les taux d'emploi les plus élevés, suivies par celles originaires des PALOP (autres que le Cap-Vert), puis celles originaires du Cap-Vert. Après prise en compte des paramètres, ce sont les femmes originaires du Cap-Vert qui ont les plus fortes probabilités d'emploi, devant celles originaires d'Europe orientale et du Sud-Est et celles originaires du Brésil.

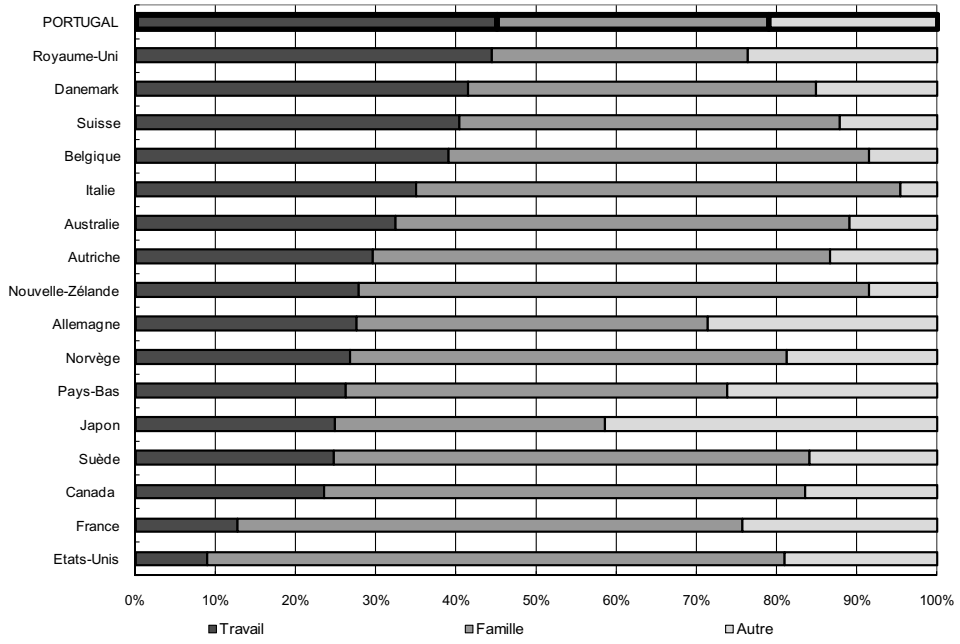
35. À noter que ces chiffres portent sur 2001, et ne traduisent donc pas nécessairement l'évolution survenue sur le marché du travail depuis lors.

3.2. Les résultats des nouveaux arrivants

Le taux de chômage élevé des immigrés, qu'il s'agisse des groupes d'immigrés « traditionnels » ou de groupes dont l'immigration est plus récente, semble s'expliquer principalement par le fait que les flux d'immigration actuels et passés sont ou ont été essentiellement des migrations de travail, phénomène renforcé par l'absence de droit aux prestations[36]. Parmi les pays pour lesquels on dispose de données normalisées, le Portugal se distingue comme celui où la proportion de migrants de travail dans les flux d'immigration régulière est la plus forte (graphique 5.4). De surcroît, on y trouve de très nombreux migrants en situation irrégulière, dont la grande majorité est venue pour chercher du travail. Les observations faites dans un certain nombre de pays de l'OCDE ont confirmé les liens étroits qui existent entre catégorie de migration et intégration sur le marché du travail (OCDE, 2007b). Peut-être ne faut-il donc pas s'étonner qu'au Portugal les résultats des nouveaux arrivants au regard de l'emploi soient très favorables par rapport à ce qu'on constate dans les autres pays (tableau 5.3). Malheureusement, les immigrés de fraîche date ne sont pas suffisamment pris en compte dans les enquêtes portugaises sur la population active. En conséquence, les données les plus récentes disponibles sont celles du recensement de 2001 et sont donc un peu dépassées.

Graphique 5.4. Composition des flux migratoires de type permanent (légale) dans les pays de l'OCDE selon la catégorie d'entrée, définition standardisée, moyenne 2004-05

Pourcentage des flux totaux



Note : Pour des informations sur la compilation des statistiques standardisées, voir *www.oecd.org/els/migration/standardisedinflows*. « Famille » comprend les familles qui accompagnent les travailleurs. Les données pour la Belgique portent uniquement sur 2005.

Source : Données tirées de OCDE (2007a).

36. L'absence de droit aux prestations s'explique par le caractère irrégulier de l'immigration passée et par le fait que les immigrés détenant un permis de séjour (d'une durée d'un an) ne pouvaient le renouveler qu'à condition d'avoir un contrat de travail.

L'immigration au Portugal étant en grande partie motivée par les possibilités offertes par le marché du travail, l'immigration régulière comme l'immigration irrégulière semblent avoir considérablement diminué parallèlement à la dégradation de la situation de ce marché depuis 2004. Il semblerait en outre qu'une grande partie des immigrés récents ayant perdu leur emploi ou n'ayant pas trouvé de travail à leur arrivée ont quitté le Portugal depuis, souvent pour d'autres pays de l'UE comme l'Espagne et le Royaume-Uni où, actuellement, la situation du marché du travail est plus favorable. Cela semble notamment être le cas des Ukrainiens et d'autres migrants d'Europe orientale et du Sud-Est.

Le tableau 5.3 montre que les flux d'entrées « récents » (avant 2001) en provenance du Brésil et d'Europe orientale et du Sud-Est correspondent avant tout à des migrations de travail. Par contre, la structure de l'emploi en fonction de la durée de résidence des immigrés des PALOP se rapproche beaucoup de ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE où l'essentiel de l'immigration n'est pas axée sur le marché du travail. Cela montre que la migration au départ des pays d'origine traditionnels (c'est-à-dire les PALOP) a quelque peu évolué : sa motivation principale n'est plus la quête d'emploi mais un mélange de raisons à la fois professionnelles, familiales ou autres (humanitaires, etc.). En effet, les PALOP sont le seul grand groupe d'origine pour lequel il n'y a que très peu de différences entre les taux d'emploi respectifs des personnes nées au Portugal, des immigrés déjà installés et des immigrés de fraîche date – après prise en compte des paramètres dans l'analyse économétrique –, alors qu'il est tout à fait évident que l'immigration plus récente en provenance du Brésil est plutôt une migration de travail (annexe 5.4).

Tableau 5.3. Taux d'emploi des primo-arrivants et des immigrés de plus longue date au Portugal, par nationalité, personnes de 15 à 64 an, selon le sexe, 2001

	Hommes				Femmes			
	Moins de cinq ans		Plus de cinq ans		Moins de cinq ans		Plus de cinq ans	
Pays de naissance	%	*Nombre de personnes*	%	*Nombre de personnes*	%	*Nombre de personnes*	%	*Nombre de personnes*
Cap-Vert	71.1	*2 344*	79.3	*8 146*	61.0	*2 258*	70.0	*5 938*
Autres PALOP	66.3	6 323	78.1	15 791	49.7	4 570	61.4	9 833
Brésil	90.6	9 153	82.1	4 033	67.4	5 242	62.4	3 033
Europe orientale et du Sud-Est	95.9	11 453	89.6	707	79.5	2 551	63.5	297
UE 15	65.1	3 977	72.0	7 336	43.0	2 746	52.9	6 115
Autres	79.0	3 432	75.3	5 696	44.25	1 443	48.8	2 749
Total	81.7	38 998	77.3	41 781	56.5	19 218	59.5	27 979
Autochtones	73.0				55.3			

Note : Les données sur les personnes nées à l'étranger portent uniquement sur les ressortissants étrangers.

Source : Données du recensement de 2001 fournies par l'Institut national de la statistique (INE).

Ces phénomènes se confirment également en ce qui concerne le chômage (tableau 5.4). À l'époque du recensement de 2001, le chômage était très limité chez les hommes arrivés récemment du Brésil ou d'Europe orientale et du Sud-Est. En revanche, la structure du chômage des immigrés des PALOP ressemblait davantage à celle observée dans les autres pays de l'OCDE où les immigrés ne trouvent pas d'emploi dès leur

arrivée, et connaissent dans un premier temps une période de recherche d'emploi et d'adaptation au pays hôte. De fait, le taux d'emploi plus bas et le taux de chômage plus élevé des immigrés originaires des PALOP tient peut-être en partie au fait que, pour un grand nombre d'entre eux, la migration n'a pas été motivée par le travail, mais par d'autres raisons (familiales, notamment.).

Tableau 5.4. Taux de chômage des primo-arrivants et des immigrés de plus longue date au Portugal, par nationalité, personnes de 15 à 64 ans, par sexe, recensement de 2001

	Hommes		Femmes	
Pays de naissance	Moins de cinq ans	Plus de cinq ans	Moins de cinq ans	Plus de cinq ans
Cap-Vert	9.0	6.4	12.8	8.0
Autres PALOP	12.6	8.4	23.0	14.6
Brésil	4.2	4.2	13.5	10.3
Europe orientale et du Sud-Est	2.4	..	9.2	..
UE -15	4.2	4.3	11.5	8.9
Total	5.4	6.3	15.2	11.0
Autochtones	5.3		8.8	

Source et note : Voir tableau 5.3.

Une constatation intéressante concerne le chômage des femmes immigrées, qui touche davantage l'ensemble des groupes de « nouveaux » arrivants que les groupes d'immigrés installés, et que les personnes nées au Portugal. C'est une indication que les débouchés offerts par le marché du travail correspondent principalement à des métiers et des secteurs qui emploient surtout des hommes, comme le bâtiment, même si la demande de main-d'œuvre dans certains métiers essentiellement féminins, notamment dans les travaux domestiques et la restauration, est forte également.

3.3. Les qualifications des migrants

Au Portugal, la population immigrée est peu qualifiée par rapport à ce qu'on constate dans d'autres pays (tableau 5.5). Plus de 50 % des 25-54 ans n'ont que le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire, et la majorité d'entre eux n'a même pas été au-delà du primaire. Il faut considérer ce chiffre en tenant compte du fait que la population du Portugal fait partie des moins qualifiées de l'OCDE (voir aussi OCDE, 2006). Environ 25 % seulement des 25-54 ans ont un niveau d'études correspondant à la fin du deuxième cycle du secondaire ou plus, le pourcentage le plus bas parmi les pays européens de l'OCDE. De fait, le niveau d'études moyen des immigrés est considérablement *supérieur* à celui de la population locale.

Cependant, ces chiffres globaux cachent des disparités importantes entre les principaux groupes d'immigrés (tableau 5.6). Les Capverdiens se distinguent par leur très faible niveau d'instruction : 80 % d'entre eux ont le niveau d'études primaires, voire moins, dont 15 % sont même analphabètes. Par rapport à eux, les immigrés des autres PALOP sont nettement plus instruits, même s'ils sont loin d'atteindre le niveau des immigrés du Brésil et d'Europe orientale et du Sud-Est qui sont, eux, relativement qualifiés.

Tableau 5.5. Répartition des niveaux de qualification des autochtones et des immigrés dans plusieurs pays de l'OCDE, personnes de 25 à 54 ans, 2005-06

	Très faible (CITE 0 et 1)		Faible (CITE 2)		Moyen (CITE 3 et 4)		Élevé (CITE 5 et plus)	
	Autochtones	Immigrés	Autochtones	Immigrés	Autochtones	Immigrés	Autochtones	Immigrés
Hommes								
Belgique	11.9	25.2	24.0	18.9	38.3	28.6	25.8	27.4
Danemark	2.0	12.0	21.6	19.2	50.1	34.2	26.3	34.7
France	9.23	26.4	24.0	20.7	45.1	29.7	21.7	23.2
Allemagne	5.4	10.9	13.9	24.4	55.7	45.4	24.9	19.3
Italie	11.9	13.4	38.6	39.8	39.2	37.3	10.2	9.4
Pays-Bas	7.4	14.4	23.5	18.7	41.0	44.9	28.1	21.9
Portugal	**59.9**	**30.0**	**16.2**	**23.5**	**13.2**	**28.3**	**10.6**	**18.2**
Espagne	19.5	23.5	33.2	21.0	21.0	31.8	26.2	23.8
Royaume-Uni	0.1	1.0	13.3	15.4	60.1	55.4	26.4	28.2
États-Unis	1.6	19.7	7.1	12.5	52.5	35.3	38.8	32.6
Femmes								
Belgique	13.0	30.2	21.2	17.0	36.5	23.4	29.4	24.4
Danemark	1.7	13.4	22.3	16.3	45.4	38.2	30.6	32.1
France	10.9	29.8	24.0	21.1	40.1	27.3	25.0	21.8
Allemagne	5.1	15.1	18.7	29.2	59.0	39.9	17.3	15.8
Italie	17.2	12.3	32.1	33.7	39.3	41.4	11.5	12.7
Pays-Bas	7.8	17.5	26.9	18.2	40.3	43.7	25.1	20.5
Portugal	**58.6**	**29.9**	**13.2**	**20.0**	**13.2**	**30.4**	**15.1**	**20.0**
Espagne	22.2	19.5	29.0	19.7	21.6	34.6	27.2	26.3
Royaume-Uni	0.1	1.9	14.8	17.6	58.3	53.3	26.7	27.2
États-Unis	1.2	16.6	6.1	11.5	49.8	35.0	42.8	37.0

Source et note : Voir tableau 5.1.

Tableau 5.6. Répartition des niveaux de qualification des ressortissants étrangers, par origine, personnes de 25 à 54 ans, 2001

Pays de naissance	Très faible (CTE 0 et 1)	*Dont illettrés*	Faible (CITE 2)	Moyen (CITE 3 et 4)	Élevé (CITE 5 et plus)
Cap-Vert	80.0	14.8	11.6	6.4	2.1
Autres PALOP	46.9	4.4	25.3	21.1	6.8
Brésil	30.8	0.7	18.6	30.1	20.6
Europe orientale et du Sud-Est	22.9	2.2	17.4	30.5	29.2
UE 15	23.0	0.6	14.8	28.2	34.1
Autochtones	60.1	2.3	14.5	14.5	11.0

Source et note : Voir tableau 5.3.

Étant donné le faible niveau d'études de la population portugaise dans son ensemble, les pouvoirs publics ont lancé une vaste campagne intitulée *Novas oportunidades* (nouvelles opportunités) destinée à relever les niveaux d'instruction et de qualification (pour plus de détails, voir ministère de l'Éducation, 2006, et OCDE, 2006). Cette initiative regroupe un vaste ensemble de mesures destinées à promouvoir la formation et l'éducation de la population adulte, ainsi qu'à reconnaître, valider et certifier les compétences[37]. Le tout

37. Pour les jeunes adultes, il existe une série de programmes distincte destinée à relever leur niveau d'instruction.

premier objectif est de relever le niveau de qualification de base par la validation des compétences assortie d'une formation. Les mesures sont destinées aux personnes âgées de 18 ans révolus qui ne sont pas terminé leurs études secondaires. Il existe deux filières : l'une débouche sur un certificat d'enseignement primaire ou du premier cycle du secondaire, et l'autre sur un certificat d'enseignement du deuxième cycle du secondaire. La certification est précédée d'une formation qui est proposée aux participants pour leur permettre de se mettre au niveau requis. La formation et la certification sont proposées dans quatre disciplines différentes : langue portugaise et aptitudes à la communication, technologies de l'information et de la communication, mathématiques, et citoyenneté et employabilité. Jusqu'à présent, 269 centres de formation et de certification ont été mis en place, et plus de 350 000 personnes se sont inscrites pour faire valider leurs compétences. D'ici à 2010, 650 000 personnes réparties entre 500 centres devraient voir leurs compétences validées. Les Centres sont gérés par des organismes publics ou privés, et ils sont généralement ouverts également hors des heures normales de travail.

Considérant la nature du programme, on pourrait s'attendre à ce que les immigrés soient surreprésentés dans la population visée. En effet, on serait tenté de penser que ce sont eux, avant tout, qui auraient avantage à obtenir cette certification, et aussi qui auraient le plus besoin des cours de langue et d'alphabétisation associés au processus[38]. Jusqu'à présent, pourtant, les immigrés sont fortement sous-représentés dans les deux filières. En 2007, près de 100 000 individus se sont inscrits dans chacune des deux filières. La part des étrangers est inférieure à 3 % dans la filière de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire, et elle est même inférieure à 2 % dans la filière de l'enseignement de deuxième cycle du secondaire.

3.4. Le problème de la « surqualification »

Comme, jusqu'à la fin des années 90, la plupart des immigrés n'avaient qu'un faible niveau d'instruction, la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger n'était pas considérée comme un enjeu majeur. Les choses ont changé avec l'arrivée d'immigrants plus qualifiés venus de pays non lusophones. D'après les données des *Quadros de Pessoal*, la grande majorité des immigrés originaires d'Europe orientale qui ont un niveau d'études supérieures sont surqualifiés pour les métiers qu'ils exercent (tableau 5.7)[39]. Le nombre de personnes surqualifiées au Portugal est assez élevé par rapport à ce qu'on constate dans d'autres pays, qu'il s'agisse des autochtones ou des personnes nées à l'étranger (tableau 5.8)[40].

38. À noter, toutefois, que les immigrés qui n'envisagent leur séjour qu'à court terme peuvent n'être que peu incités à y participer.

39. En général, la surqualification (ou déclassement) se définit comme le fait que des individus occupent des emplois exigeant un niveau d'études inférieur au leur. Elle est mesurée ici par la proportion de personnes hautement qualifiées occupées, exerçant un métier moyennement ou peu qualifié. À noter que la surqualification des immigrés tend peut-être à être surestimée en raison de leur mauvaise maîtrise de la langue et de la non-équivalence de fait des diplômes. Pour un aperçu complet de la mesure et de l'incidence de la surqualification dans les pays de l'OCDE, voir OCDE (2007a).

40. En effet, l'économie portugaise reste moins dépendante du travail très qualifié que celle des autres pays de l'OCDE. Parmi les pays européens de l'OCDE, le Portugal est celui où la part des métiers hautement qualifiés dans l'emploi total est la plus faible.

Tableau 5.7. Pourcentage de personnes très qualifiées travaillant dans des emplois faiblement ou moyennement qualifiés dans des entreprises privées au Portugal, personnes de 15 à 64 ans, 2005

	Emplois faiblement qualifiés	Emplois moyennement qualifiés
Étrangers	6	30
Cap-Vert	7	47
Autres PALOP	4	33
Brésil	4	34
Ukraine	25	65
Autres pays d'Europe orientale et du Sud-Est	20	59
Autres	1	16
Portugais	1	20

Source : *Quadros de Pessoal*.

Tableau 5.8. Pourcentage de personnes très qualifiées travaillant dans des emplois faiblement ou moyennement qualifiés, personnes de 15 à 64 ans, moyenne 2005-06

	Autochtones	Nés à l'étranger
Belgique	21.6	27.0
Danemark	12.8	28.0
Allemagne	20.9	28.3
France	19.6	23.7
Italie	11.5	40.3
Pays-Bas	13.5	19.7
Portugal	**21.1**	**36.6**
Espagne	32.6	56.8
Royaume-Uni	21.8	22.1
États-Unis	28.7	32.0

Note : Les données pour le Portugal portent sur les ressortissants et les étrangers. Les données pour les Etats-Unis ne sont pas totalement comparables étant donné la différence de classification des professions.
Source : Enquête communautaire sur les forces de travail, sauf pour le Portugal (*Quadros de Pessoal*).

Là encore, ce phénomène semble lié au caractère relativement récent d'une grande partie de l'immigration, la surqualification ayant tendance à diminuer au fil du temps (OCDE, 2007a)[41]. En effet, parmi les pays cités dans le tableau 5.8, seules l'Italie et l'Espagne affichent un pourcentage d'immigrés surqualifiés supérieur à celui du Portugal. Il s'agit de deux pays ayant connu une immigration récente importante, principalement dans les métiers peu qualifiés (OCDE, 2007a).

Il est particulièrement intéressant de noter qu'un quart des Ukrainiens hautement qualifiés qui travaillent occupent même des postes peu qualifiés. La forte incidence de la surqualification des immigrés en général, et des immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est en particulier, se vérifie également lorsqu'on prend en compte de multiples variables telles que l'âge, le sexe, l'ancienneté, et le secteur (voir annexe 5.4)[42]. Une étude réalisée par Carneiro *et al.* (2006) montre néanmoins que, comparés aux nationaux, les étrangers voient leur situation professionnelle s'améliorer avec le temps. Ce processus est particulièrement marqué chez les immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est. Malgré ce reclassement, les

41. Cette amélioration au fil du temps est liée à la meilleure maîtrise de la langue du pays d'accueil et à l'augmentation du salaire de réserve à mesure que les immigrés ont accès aux prestations.

42. À l'exception des immigrés originaires de l'UE 15.

immigrés restent désavantagés par rapport aux Portugais nés sur le territoire même au bout de nombreuses années. D'ailleurs, ce résultat ressortant de l'observation des évolutions au fil du temps est également confirmé par l'analyse économétrique transversale réalisée à partir des *Quadros,* qui montre que la surqualification des étrangers diminue fortement avec l'ancienneté. C'est un effet qu'on observe également chez les Portugais, mais qui est beaucoup plus marqué chez les étrangers.

Les procédures de reconnaissance formelle varient selon la nature (professionnelle ou scolaire) et le niveau (enseignement supérieur ou non) des qualifications concernées, car elles dépendent d'organismes différents et ne sont donc pas identiques[43]. Des obligations particulières s'appliquent notamment aux professions réglementées, qui sont assez nombreuses au Portugal (comme les comptables, les médecins, les pharmaciens, les architectes, les fonctionnaires, etc.). Ces obligations sont fixées par les organismes professionnels compétents, qui sont responsables de la procédure.

En ce qui concerne les professions faiblement et moyennement qualifiées, c'est l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) qui est compétent. Les immigrés qui demandent la reconnaissance de leurs qualifications doivent se soumettre à une épreuve pratique. Selon le type de profession, des stages préparatoires spéciaux, qui sont financés par l'IEFP ou par les immigrés eux-mêmes, peuvent être proposés.

En ce qui concerne la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur, le processus est décentralisé. La responsabilité en incombe aux universités, qui jouissent d'une liberté d'action significative à cet égard. Le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur donne quelques lignes directrices pour cette reconnaissance et prodigue aux immigrés des conseils sur les procédures à suivre. Cependant, le processus manque de transparence dans la mesure où les universités usent différemment de leur liberté de décision. Pour sa part, le ministère n'est pas à même de conseiller les immigrés quant aux universités susceptibles de leur offrir la procédure de reconnaissance la plus rapide ou bien celles où ils ont le plus de chance d'obtenir cette reconnaissance. Dans le Plan pour l'intégration des immigrés (Conseil des ministres et ACIDI, 2007), il est envisagé de mettre en place un service dans les Centres nationaux d'aide aux immigrés qui offrirait ce type de conseils. Cet effort de transparence n'est semble-t-il qu'une médiocre solution de compromis par rapport à une plus grande harmonisation et centralisation des procédures de reconnaissance.

La reconnaissance des diplômes par les universités n'est pas gratuite, et les immigrés doivent payer entre 300 et 800 EUR, suivant le diplôme et la discipline considérés[44]. Même si, en principe, la procédure doit se dérouler dans un délai de 60 jours, dans la pratique le délai est en moyenne de sept mois car, dans un premier temps, les candidats ne sont pas en possession de certains documents exigés par les universités. Le résultat du processus (lorsqu'il est concluant) est la délivrance d'une équivalence ou la reconnaissance du diplôme. La première concerne une discipline spécifique et atteste de manière formelle l'équivalence avec un diplôme portugais dans la même discipline. La deuxième, qui est une simple certification du niveau d'études, est prévue dans les cas où le contenu du programme d'études suivi par le candidat est très différent du contenu du programme portugais, même si on considère qu'il est d'un niveau analogue. Lorsque les

43. On trouvera une description complète des différentes procédures de reconnaissance dans ACIME (2004).

44. Des coûts liés à la traduction des documents officiels peuvent aussi s'appliquer dans le cas des immigrés originaires de pays non lusophones. Selon des données ponctuelles, ces coûts représentent souvent plusieurs fois les frais de procédure.

universités refusent de délivrer une équivalence ou une reconnaissance, elles doivent motiver leur refus, et indiquer les conditions dans lesquelles cette reconnaissance pourrait être envisagée ultérieurement. Des stages de langue et d'autres stages de formation ont été mis en place pour proposer ce type de dispositif passerelle aux immigrés, mais il est difficile d'en mesurer exactement l'ampleur et la portée. Une évaluation de ces stages est actuellement menée dans le cadre du Plan national pour l'intégration des immigrés ; elle devrait apporter des précisions sur ces questions.

Globalement, le nombre de demandes de reconnaissance de diplômes est relativement faible (en moyenne, environ 600 par an entre 2002 et 2007). Dans près de 90 % des cas, l'équivalence ou la reconnaissance a été accordée au bout du compte[45]. Plus de 60 % des cas concernaient des Brésiliens. Ces derniers ont également bénéficié de l'accord bilatéral de 2003 entre le Portugal et le Brésil qui a abouti à la régularisation de nombreux Brésiliens au Portugal (voir ci-dessus). Ce traité prévoyait une reconnaissance réciproque des qualifications professionnelles. Il est envisagé actuellement d'étendre cette reconnaissance aux diplômes[46]. D'après les premières constatations, ces facilités faites aux Brésiliens pourraient avoir eu un effet bénéfique sur leur intégration sur le marché du travail. Parmi les principaux groupes d'immigrés (hors migrants de l'UE 15), les Brésiliens sont ceux qui connaissent le moins le problème du déclassement si on tient compte de toute une palette d'autres caractéristiques[47].

Bien que les immigrés hautement qualifiés originaires d'Europe orientale et du Sud-Est soient nombreux à occuper des emplois peu ou moyennement qualifiés, ils sont relativement peu nombreux à avoir demandé la reconnaissance de leurs qualifications (Góis et Marques, 2007). Les raisons sont difficiles à cerner. Cela peut avoir un rapport avec leur situation au regard de la loi, avec la faible maîtrise du portugais, avec le coût et la lourdeur de la procédure, ou simplement avec la crainte que leur diplôme ne soit pas réellement équivalent. Cela peut aussi traduire le fait qu'un grand nombre de ces immigrés ne considèrent pas que leur séjour a un caractère permanent. D'aucuns font également valoir que, même si le niveau d'études de la population du Portugal en général est peu élevé, il y a rarement pénurie de main-d'œuvre dans les métiers hautement qualifiés. En témoigne peut-être la surqualification généralisée qu'on a observée même parmi les citoyens portugais. Le fait que les immigrés ne cherchent pas à faire reconnaître leurs diplômes est donc peut-être le signe qu'il n'existe pas de débouchés dans leurs professions respectives.

Un nouveau décret sur la reconnaissance des qualifications étrangères, dont l'objectif est de faciliter la procédure correspondante, est actuellement à l'étude. Une réduction des frais demandés est également envisagée dans ce contexte.

Le Portugal accorde une attention particulière à l'intégration des immigrés qualifiés dans le secteur de la santé. En effet, c'est l'un des rares secteurs exigeant un niveau élevé de qualification où la pénurie de travailleurs est avérée, et un projet pilote concernant ce secteur a donné d'assez bons résultats (encadré 5.4 ; voir aussi Ribeiro, 2008).

45. Malheureusement, les statistiques ne permettent pas de distinguer ces deux procédures.

46. Par exemple, grâce à l'accord bilatéral, un avocat brésilien peut exercer son métier au Portugal. Toutefois, pour pouvoir postuler à un emploi dans la fonction publique qui est réservé aux personnes diplômées en droit, cette personne doit, en l'état actuel des choses, se conformer à la procédure de reconnaissance des diplômes universitaires.

47. Toutefois, lorsqu'on distingue la situation des hommes et des femmes, on note que les probabilités des femmes d'être surqualifié sont même plus faibles pour celles originaires des PALOP (hors Cap-Vert).

Encadré 5.4. Des employés du bâtiment aux médecins : reconnaissance et cours passerelles

Jusqu'à présent, l'immigration de personnes qualifiées et hautement qualifiées provenant de l'extérieur de l'EEE était un phénomène assez limité au Portugal. Or, un grand nombre d'immigrés récents, principalement ceux originaires d'Europe orientale, étaient hautement qualifiés, beaucoup exerçant comme médecins dans leurs pays d'origine. Pourtant, la plupart d'entre eux occupaient des postes peu qualifiés après leur arrivée, en particulier dans le bâtiment. Dans le même temps, le Portugal était confronté à des pénuries avérées dans les professions médicales. Étant donné ces difficultés, la Fondation Gulbenkian et le Service des jésuites pour les réfugiés ont mis au point conjointement un programme de reconnaissance des qualifications et de l'expérience professionnelle des médecins immigrés. Le programme a semble-t-il suscité au départ une certaine résistance de la part des associations professionnelles et de certaines écoles, mais le soutien de la puissante Fondation Gulbenkian, la participation du ministère de la Santé, et le soutien d'une université ont assuré son succès.

Le programme prenait en charge la traduction des documents, les cours passerelles à la faculté de médecine, les manuels de référence et l'internat dans les hôpitaux dispensant la formation, ainsi que des cours de langue à visée professionnelle. Les participants devaient réussir un examen d'évaluation final. La grande majorité des participants venaient d'Europe orientale : 50 participants sur 120 arrivaient d'Ukraine, 30 autres de Moldavie et 18 de Russie. La répartition hommes-femmes était relativement équitable (65 hommes et 55 femmes). La majorité des hommes avaient été ouvriers dans les travaux publics, la majorité des femmes employées de maison, autrement dit ils exerçaient des emplois faiblement qualifiés. Le coût moyen par participant au programme a été d'environ 7000 EUR, dont une bourse de 500 EUR pendant neuf mois. Ce coût est nettement inférieur au coût annuel moyen de formation d'un médecin au Portugal.

À la fin du projet, 106 participants sur 120 étaient employés dans leur domaine professionnel. Les médecins ont été accompagnés pendant l'année suivant la fin du programme afin de garantir une intégration durable. Actuellement, une deuxième phase, qui concerne 150 docteurs en médecine, est en train de commencer.

Un projet de même ampleur et de même portée a également été réalisé avec des infirmières immigrées. Il concernait 69 infirmières, dont 55 ont trouvé un emploi dans le système de santé portugais une fois le programme terminé. Alors que le projet concernant les médecins était entièrement financé par la Fondation Gulbenkian, le projet relatif aux infirmières l'a été en grande partie par le Programme EQUAL de l'Union européenne.

3.5. Les secteurs et métiers dans lesquels les immigrés travaillent

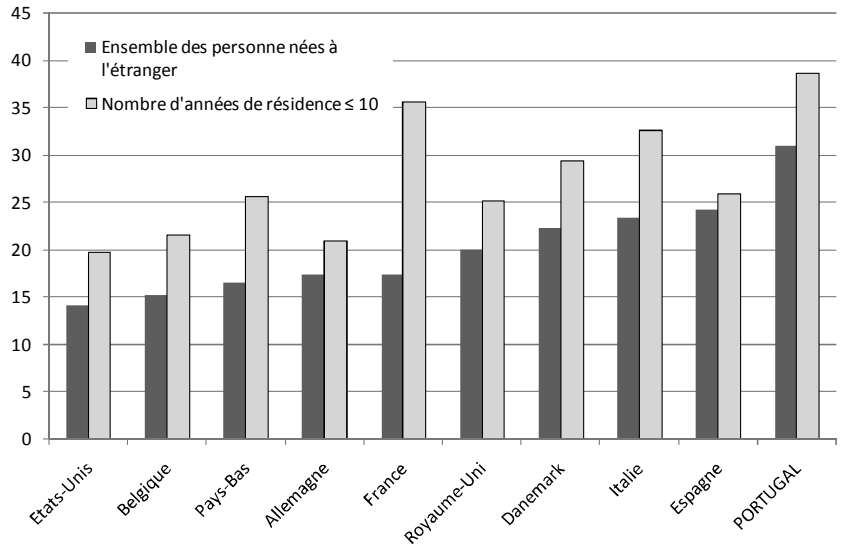
Concernant l'emploi des immigrés au Portugal, il est frappant de constater la forte concentration de cette population dans un petit nombre de secteurs et métiers. Le bâtiment, secteur particulièrement sensible à la conjoncture, représente 26 % de l'emploi total des étrangers (12 % pour les Portugais)[48]. Ce phénomène est en grande partie lié au fait que l'immigration de ces dix dernières années a été fortement induite par la demande dans le secteur du bâtiment. En 2005, près de 40 % des étrangers originaires d'Europe orientale et du Sud-Est travaillaient dans le bâtiment. Les travailleurs immigrés se concentrent également dans l'hôtellerie-restauration : 15 % des étrangers pourvus d'un emploi travaillent dans ce secteur (contre 6 % des Portugais).

En ce qui concerne les hommes, la concentration sectorielle des immigrés (par rapport aux autochtones) est plus importante au Portugal que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE inclus dans le groupe de comparaison (graphique 5.5a). S'agissant des femmes (graphique 5.5b), il n'y a qu'en Espagne et en Italie qu'on observe une concentration d'immigrées plus forte qu'au Portugal. Si on s'intéresse uniquement aux personnes résidant dans le pays depuis moins de dix ans (population dont la concentration sectorielle est plus marquée dans tous les pays), le Portugal affiche le chiffre le plus élevé parmi les pays du groupe de comparaison (à égalité avec l'Italie en ce qui concerne les femmes).

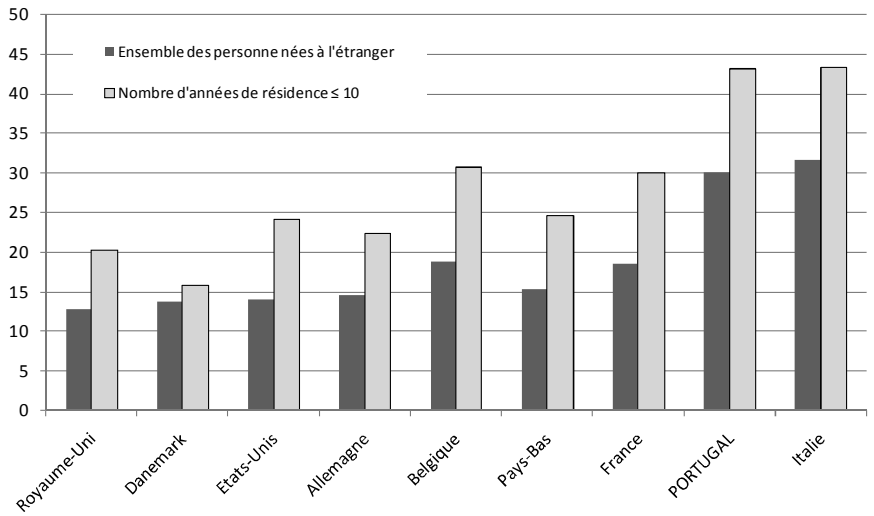
48. À noter que toutes les données des sections suivantes qui concernent les étrangers sont extraites des *Quadros de Pessoal*.

Graphique 5.5. Indice de disparité sectorielle entre l'emploi des autochtones et des personnes nées à l'étranger, dans plusieurs pays de l'OCDE, moyenne 2005-06

a. Hommes



b. Femmes



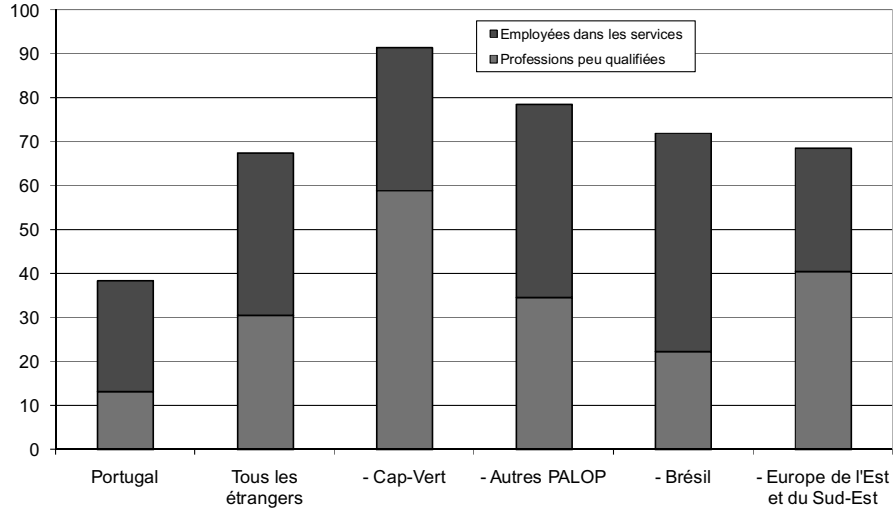
Note : L'indice de disparité est défini comme la somme pour l'ensemble des secteurs de (|*pi*-*qi*|)/2, où *pi* et *qi* représentent la part du secteur i dans l'emploi, respectivement des ressortissants et des personnes nées à l'étrangers. Cet indice donne le pourcentage en points de pourcentage des travailleurs immigrés qui devraient être réalloués des secteurs où ils sont surreprésentés aux secteurs où ils sont sous-représentés pour que la répartition de l'emploi par secteur ressemble à celles des ressortissants.

Source : Voir tableau 5.1.

S'agissant des métiers exercés, le tableau est à peu près le même. Là encore, on constate une forte concentration d'immigrés dans les professions peu qualifiées, concentration particulièrement prononcée dans le cas des femmes (graphique 5.6a) : 30 % des étrangères qui ont un emploi exercent un métier non qualifié, et c'est même le cas de près de 60 % des Capverdiennes. Par ailleurs, 35 % des étrangères travaillent dans le secteur des services, principalement en tant qu'employées de maison ou dans la restauration. Ce phénomène de

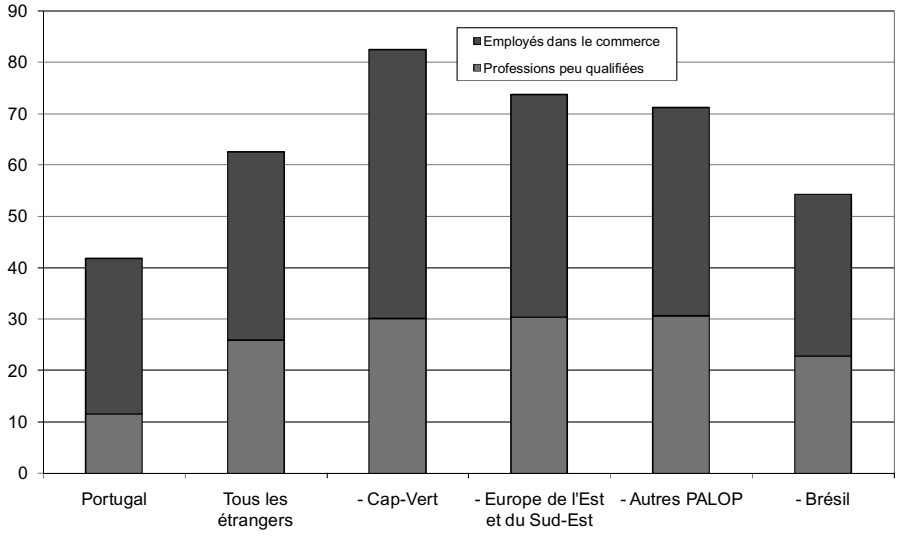
concentration touche tout particulièrement les Brésiliennes (une Brésilienne en activité sur deux exerce cette catégorie de métiers). Cette importante concentration semble être liée à l'influence de stéréotypes, empêchant les femmes d'accéder à des métiers plus qualifiés (Padilla, 2005). Le tableau est analogue en ce qui concerne les hommes (graphique 5.6b). En l'occurrence, outre les métiers non qualifiés dans lesquels tous les grands groupes d'immigrés sont surreprésentés, on constate de fortes concentrations d'artisans et de travailleurs de ce type. Là encore, c'est chez les Capverdiens que cette situation est la plus fréquente. En revanche, la concentration professionnelle est un peu moins marquée chez les Brésiliens de sexe masculin.

Graphique 5.6a. Pourcentage de *femmes* travaillant dans des professions peu qualifiées ou dans des emplois de service au Portugal, selon leur origine, 2005



Source : Quadros de Pessoal.

Graphique 5.6b. Pourcentage d'*hommes* travaillant dans des professions peu qualifiées ou dans le commerce au Portugal, selon leur origine, 2005



Source : *Quadros de Pessoal.*

3.6. Les salaires des immigrés

Un rapide coup d'œil sur la structure des salaires révèle que les revenus moyens et médians de la population étrangère sont bien inférieurs à ceux des Portugais – qui sont déjà très bas par rapport à ceux observés dans d'autres pays. Même si, en 2005, le salaire moyen des Portugais employés à temps plein n'était que de 836 EUR, et le salaire médian de 605 EUR, les chiffres étaient encore inférieurs d'environ 20 % pour la population étrangère. L'écart des salaires est à peu près du même ordre pour les trois principaux groupes de migrants. Parmi les immigrés des PALOP, les Capverdiens se distinguent une fois encore par des revenus particulièrement bas.

Si le faible niveau de ces rémunérations est en partie lié à la médiocrité du profil des professions et à la répartition sectorielle mentionnées plus haut, ces facteurs semblent n'expliquer qu'en partie cet écart, comme le révèlent les régressions de salaires en annexe 5.5. On est en effet frappé de constater que l'écart des salaires est très stable : il reste généralement de l'ordre de 10 % et plus, même après prise en compte de multiples caractéristiques susceptibles d'avoir une incidence sur les salaires comme le sexe, l'âge, le niveau d'instruction, l'ancienneté, le secteur et le métier. Toutefois, hormis l'ancienneté, les données ne permettent pas de prendre en compte la durée de résidence, qui a une forte incidence sur la convergence des rémunérations. Les écarts de salaires importants s'expliquent donc peut-être en partie par le fait qu'au Portugal une grande partie de l'immigration est récente. Certaines preuves montrent que les salaires sont plus élevés pour les immigrés qui sont depuis longtemps au Portugal, même en tenant compte de l'ancienneté (Carneiro *et al.*, 2007). Quoi qu'il en soit, les ressortissants du Cap-Vert sont les plus défavorisés – avec un écart de salaires d'environ 15 % même quand on en prend en compte d'autres facteurs, ce qui est bien supérieur aux écarts constatés pour les autres groupes. L'écart de salaires est également élevé pour les ressortissants des autres PALOP, surtout pour les hommes. Ce constat est assez surprenant quand on sait que la plupart des immigrés des PALOP rencontrent moins de problèmes liés à la langue et résident au Portugal depuis déjà de nombreuses années.

Le fait que le rendement des qualifications est moindre pour les étrangers que pour les Portugais est un facteur qui contribue à l'écart des salaires. De fait, des étrangers analphabètes arrivent à gagner plus que des Portugais présentant des caractéristiques comparables. De la même manière, dans l'une des rares études économétriques consacrées à l'intégration des immigrés sur le marché du travail au Portugal, Carneiro *et al.* (2007) constatent, à l'aide de régressions par quantiles reposant sur les mêmes données de base (c'est-à-dire les *Quadros de Pessoal*), que les immigrés réussissent considérablement mieux quand ils se situent à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires qu'à l'extrémité supérieure. Ces chercheurs font un lien entre cette constatation et les salaires minimum légaux, qui limitent apparemment les inégalités de salaires à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires. Il semble donc que des salaires minimum tels que ceux imposés au Portugal (Pereira, 2003) limitent la possibilité pour les employeurs de profiter du fait que les immigrés acceptent des salaires minimum inférieurs, en particulier lorsqu'ils n'ont pas de carte de séjour – du moins pour le type d'activités officiellement répertoriées dans ce fichier administratif.

En revanche, les étrangers devancent les Portugais en ce qui concerne les bénéfices de l'ancienneté. Les observations sur le rendement de l'éducation et de l'expérience cadrent avec les constatations faites dans d'autres pays de l'OCDE qui montrent que les employeurs ne prisent pas les qualifications des immigrés, en particulier lorsqu'elles ont été obtenues à l'étranger (OCDE, 2007b). En revanche, les employeurs semblent

fortement valoriser l'expérience professionnelle acquise dans le pays d'accueil. Ce constat semble également se vérifier dans le contexte portugais, du moins en ce qui concerne l'expérience en entreprise. Malgré cette mobilité (toute relative) sur l'échelle des salaires, il semblerait que les bas salaires dont les immigrés doivent se contenter aient pu contribuer à une migration de retour et au départ vers d'autres pays de l'OCDE : c'est en particulier le cas des immigrés venus d'Europe orientale et du Sud-Est, mais aussi de ceux originaires du Brésil.

3.7. Les conditions de travail des immigrés

Outre les faibles salaires auxquels sont confrontés les immigrés, il est de notoriété publique que leurs conditions de travail sont mauvaises également (voir, par exemple, Dias *et al.*, 2002). Cependant, on dispose de très peu d'éléments d'information à ce sujet – à l'exception d'études de cas (voir, par exemple, Pereira et Vasconcelos, 2007). Les secteurs dans lesquels les immigrés travaillent fournissent des indices indirects, de même que leurs emplois et leurs salaires. L'analyse ci-dessus a montré que les immigrés sont largement surreprésentés dans les segments du marché du travail portugais qu'on associe généralement à de mauvaises conditions de travail. De fait, le marché du travail portugais est considéré comme un marché très segmenté (OCDE, 2006), et on trouve de mauvaises conditions de travail non seulement dans le secteur informel (voir ci-dessous), mais aussi dans les segments peu réglementés de l'économie formelle qui englobent les secteurs et emplois susmentionnés où se concentre l'emploi des immigrés.

L'enquête sur la population active, qui comporte certaines informations sur les conditions de travail, fournit des éléments supplémentaires qui sont résumés dans le tableau 5.9. Cependant, en ce qui concerne le travail posté et le travail de nuit, il semble qu'il n'y ait pas de grandes différences entre les immigrés et les autochtones. Il en va de même pour le nombre d'heures de travail (déclarées) figurant dans les *Quadros de Pessoal*. La seule différence notable entre ces deux populations tient à la nature des contrats. Alors que la majorité des autochtones ont un contrat permanent, environ la moitié seulement des personnes nées à l'étranger jouissent de la même stabilité d'emploi[49]. Parmi les immigrés plus récents (moins de dix ans de résidence), cette part est encore plus faible.

Le fait que peu d'immigrés aient un contrat permanent – par rapport aux autochtones et aussi par rapport à ce qu'on constate dans d'autres pays – revêt une importance particulière dans le contexte portugais, étant donné que l'emploi régulier est fortement protégé. En principe, cette protection est également valable pendant la durée des contrats temporaires mais, dans la pratique, il semble que les immigrés aient peu de moyens de faire valoir leurs droits. Bien entendu, cela vaut en particulier pour les immigrés irréguliers mais, même pour les migrants titulaires d'une carte de séjour en bonne et due forme, avoir des droits officiels ne signifie pas toujours bénéficier d'une protection réelle.

49. Les données extraites des *Quadros de Pessoal* montrent que le chiffre de 55 % d'immigrés occupés titulaires d'un contrat permanent correspond probablement à un plafond : dans les *Quadros* (qui excluent l'économie informelle dans laquelle les contrats permanents sont inexistants par définition), moins de 40 % des étrangers ont un contrat à durée indéterminée. Cela vaut pour tous les principaux groupes de migrants, c'est-à-dire que le phénomène ne se limite apparemment pas aux immigrés arrivés plus récemment.

Tableau 5.9. Indicateurs clés des conditions de travail, personnes de 15 à 64 ans, 2005-06

	% travaillant en équipes		% travaillant la nuit		% ayant un contrat permanent	
	Autochtones	Nés à l'étranger	Autochtones	Nés à l'étranger	Autochtones	Nés à l'étranger
Belgique	8.8	8.3	13.8	14.5	91.5	87.8
Danemark	4.3	5.1	13.2	13.4	90.8	87.2
France	8.7	7.5	16.7	13.5	87.2	85.2
Allemagne	14.4	21.8	14.6	16.9	86.3	85.3
Italie	18.4	15.0	11.2	14.1	87.5	84.6
Pays-Bas	7.5	13.2	15.4	18.1	85.4	79.4
Portugal	**17.7**	**16.9**	**8.3**	**11.3**	**81.2**	**55.6**
PALOP	**..**	**..**	**..**	**..**		***63.8***
Brésil	**..**	**..**	**..**	**..**		***42.7***
Espagne	18.0	12.0	10.7	11.9	70.6	45.9
Royaume-Uni	18.6	23.6	20.5	26.4	95.1	90.0

Source et note : Voir tableau 5.1.

Les accidents du travail sont un indice supplémentaire de mauvaises conditions de travail. La nouvelle Autorité sur les conditions de travail (ACT), qui est le fruit d'un regroupement fin 2006 de l'Inspection du travail et de l'Institut de la sécurité, de la santé et de sûreté au travail, fournit des statistiques sur les accidents du travail mortels. On constate que les immigrés sont touchés de manière disproportionnée : sur 1 197 travailleurs décédés dans un accident du travail depuis 2001, 141 étaient des étrangers. S'ajoute à cela un nombre inconnu de décès non déclarés, notamment s'agissant des immigrés sans papiers qui travaillent dans l'économie informelle. La situation est particulièrement préoccupante dans le secteur du bâtiment, qui représente près des deux tiers des accidents mortels chez les étrangers. Toutefois, le nombre d'accidents du travail mortels, en particulier parmi les étrangers, mais aussi parmi les Portugais, a considérablement baissé depuis 2001[50], principalement sous l'effet de la forte baisse dans la construction. Le nombre élevé d'accidents du travail parmi les immigrés semble être principalement dû à leur surreprésentation dans ce secteur.

L'amélioration des conditions de travail est une priorité déclarée des autorités portugaises (ministère du Travail et de la Solidarité, 2006a). Parmi les mesures prises figurent une série de projets de formation et de sensibilisation et l'établissement de la nouvelle Autorité sur les conditions de travail[51].

3.8. Les immigrés et l'économie informelle

Les mauvaises conditions de travail des immigrés semblent être étroitement liées à leur présence dans l'économie informelle. Le concept d'économie informelle est complexe, et l'objet de cette étude ne permet pas de s'y attarder (pour des examens complets, voir OCDE, 2002, et OCDE, 2004). L'emploi dans l'économie informelle pose un problème pour l'intégration car il échappe pour l'essentiel à la fiscalité, aux assurances

50. Entre janvier 2004 et août 2008, 751 victimes étaient signalées, dont 63 étaient des immigrés.

51. L'Autorité sur les conditions de travail a des branches aussi bien dans les Centres nationaux d'aide aux immigrés de Lisbonne que de Porto. Dans le CNAI de Lisbonne, plus de 18 000 personnes on été reçues en 2007 (ACIDI, 2008).

sociales et à la réglementation sur le travail. En général, les immigrés travaillant dans ce secteur ne bénéficient pas d'une protection sociale, et leurs droits en tant que travailleurs sont probablement moins respectés. D'un point de vue macroéconomique, l'emploi dans l'économie informelle est un problème car il va de pair avec des recettes fiscales et de sécurité sociale effectives faibles et des taux d'imposition officiels élevés, d'où le risque de création d'un cercle vicieux. De plus, en favorisant des inefficacités dans la production et la concurrence déloyale, il tend à limiter la croissance (OCDE, 2004).

L'économie informelle au Portugal est relativement importante comparée à celle d'autres pays. Schneider (2002) a estimé que la taille de l'économie informelle dans ce pays au moment du passage au nouveau millénaire était égale à environ 23 % du PIB. Ce chiffre se situe à l'extrémité supérieure de la fourchette des pays de l'OCDE – seules la Grèce et l'Italie affichent un pourcentage plus élevé, et le pourcentage est du même ordre en Belgique et en Espagne.

La nature même de l'emploi dans l'économie informelle fait qu'on ne dispose que de très peu d'éléments d'information sur l'emploi des immigrés dans cette partie de l'économie. Il ne fait toutefois guère de doute que les immigrés sont largement surreprésentés parmi les travailleurs non déclarés. L'immigration irrégulière, qui représentait jusqu'à présent l'essentiel de l'immigration au Portugal, est étroitement liée à l'absence de contrats de travail et, partant, au travail non déclaré. Les migrants irréguliers n'ont souvent guère le choix entre l'économie formelle et l'économie informelle et sont confinés dans la seconde. Leur statut de clandestin limite également leurs possibilités de changer d'employeur, et l'absence de couverture sociale pour ces immigrés fait qu'ils sont enclins à accepter n'importe quel type d'emploi, même mal rémunéré et assorti de mauvaises conditions de travail.

Il ne faudrait pas pour autant considérer que migration irrégulière (de travailleurs) égale travail non déclaré. Premièrement, le travail non déclaré n'est bien entendu pas réservé aux immigrés sans titre de séjour. Les autochtones et les immigrés réguliers sont également présents dans l'économie informelle. Néanmoins, des éléments attestent que les migrants irréguliers commencent en général par travailler dans l'économie informelle quand ils arrivent au Portugal, et qu'ils intègrent l'économie formelle après leur régularisation (voir ministère du Travail et de la Solidarité, 2006b, qui présente des éléments de preuve sur la mobilité professionnelle à mesure que la procédure de régularisation progresse). Cette progression vers le secteur formel a déjà été observée à la suite de régularisations antérieures (Baganha, 1998), même si les régularisations des années 90 n'étaient pas subordonnées à un contrat de travail contrairement aux régularisations de 2001 et ultérieures. Deuxièmement, le droit du travail portugais considère que les contrats de travail de gré à gré sont valables. Cela signifie que, même irréguliers, les immigrés sont tenus de payer des impôts et de cotiser au régime de sécurité sociale. Cela semble être assez souvent le cas maintenant, du moins pour ce qui est des activités les plus visibles. En outre, on a moins de risques de recevoir la visite d'un inspecteur de l'ACT lorsqu'on a payé ses contributions au fisc et à la sécurité sociale, de sorte que les employeurs ont intérêt à déclarer leurs salariés[52]. Les migrants irréguliers bénéficient également, du moins en principe, d'une protection contre l'exploitation. Par exemple, les immigrés clandestins qui ont été exploités par leur

52. Une étude récente réalisée auprès de 1 500 migrants donne à penser que tel est effectivement le cas. La majorité de ceux qui étaient en situation irrégulière ont indiqué contribuer au régime de sécurité sociale (pour de plus amples informations sur l'étude, voir Fonseca *et al*., 2005)

employeur ont la possibilité de le dénoncer et peuvent ensuite obtenir une autorisation de séjour pour être protégés. Dans la pratique, toutefois, cette disposition légale est rarement appliquée parce qu'elle est assortie de critères assez rigoureux et que l'exploitation est difficile à prouver (concernant la discrimination, voir également ci-dessous). De plus, il semble que de nombreux migrants irréguliers envisagent leur séjour comme une situation temporaire, ce qui fait que les considérations de protection sociale n'entrent pas en ligne de compte. En effet, dans certains cas, l'absence de couverture sociale peut être plus que compensée par la perception des salaires *nets* légèrement supérieurs (Abreu et Peixoto, 2007) – même si, dans l'économie informelle, le niveau des salaires bruts est inférieur d'une manière générale (OCDE, 2004).

C'est peut-être dans le secteur du bâtiment, dans lequel plus d'un quart de l'ensemble des immigrés pourvus d'un emploi et déclarés travaillent, que le poids des immigrés dans l'économie informelle est le plus sensible. Selon le ministère du Travail et des Affaires sociales (2006b), en 2001, le travail non déclaré représentait entre 15 % et 37 % de l'activité dans le secteur du bâtiment dans la région de Lisbonne (à ce sujet, voir aussi Malheiros, 1998). En effet, le travail informel dans le bâtiment semble avoir été l'une des filières principales pour l'insertion sur le marché du travail des nouveaux arrivants, étant donné le caractère informel du recrutement dans ce secteur et le fait qu'il offrait une rémunération correcte pour une durée adaptée au caractère temporaire du séjour que les immigrants envisageaient dans un premier temps. De plus, il n'était pas nécessaire de maîtriser la langue, et les immigrés étaient rapidement opérationnels sans qu'il soit nécessaire de beaucoup les former.

L'emploi informel est également répandu dans le secteur de services, en particulier dans les services à la personne et les services ménagers et dans l'hôtellerie-restauration (Baganha, 1998). Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit de deux secteurs dans lesquels les immigrés, en particulier les femmes venant du Brésil, sont très présents, pour des raisons similaires à celles de la présence des immigrés de sexe masculin dans le bâtiment.

Les parties prenantes concernées ont le sentiment que l'emploi non déclaré des immigrés au Portugal diminue progressivement, même si son niveau reste élevé. Cela tient en partie à la forte baisse de l'activité du bâtiment ces dernières années. Il semble également que les augmentations importantes des amendes infligées aux employeurs et l'intensification des contrôles de l'inspection du travail ont eu les effets désirés, du moins en partie. On peut également penser que la nouvelle Loi sur l'immigration, qui prévoit une plus grande mobilité professionnelle pour les migrants, contribuera à empêcher l'exploitation – du moins pour ceux qui disposent de papiers en règle – car il est maintenant plus facile pour eux de changer d'employeur.

3.9. Les immigrés et la langue portugaise

La maîtrise de la langue du pays hôte est un facteur déterminant pour l'intégration des immigrés sur le marché du travail (OCDE, 2007b). A priori, le Portugal est assez bien placé à cet égard car, depuis toujours, les immigrants qu'il accueille proviennent en majorité de pays lusophones. De fait, pour la plupart de ces immigrés, les liens linguistiques avec le Portugal semblent avoir joué un rôle déterminant dans le choix du pays de destination[53]. Cependant, certaines réserves importantes sont de mise quand on

53. Dans une enquête réalisée auprès des immigrés brésiliens, 72 % indiquaient avoir choisi le Portugal en raison de la langue commune (Casa do Brasil em Lisboa, 2007).

évoque cette situation privilégiée. Premièrement, dans de nombreuses familles immigrées originaires des PALOP, on parle généralement des dialectes africains à la maison (voir, par exemple, Fonseca *et al.*, 2002)[54]. Deuxièmement, avec la diversification de l'origine des immigrés au Portugal, qui arrivent maintenant aussi de pays non lusophones, la maîtrise de la langue commence à poser un problème même si le niveau d'instruction relativement élevé des migrants d'Europe orientale et du Sud-Est facilite incontestablement le processus d'acquisition[55]. Néanmoins, le fait que la plupart de ces migrants aient trouvé un emploi presque immédiatement au cours de la période de graves pénuries de main-d'œuvre coïncidant avec le passage au nouveau millénaire montre que l'absence de maîtrise de la langue ne constitue pas nécessairement un obstacle pour occuper un poste peu qualifié. Toutefois, étant donné la dégradation actuelle de la situation du marché du travail, il pourrait devenir important de savoir parler le portugais. La maîtrise de la langue joue aussi un rôle déterminant pour le reclassement professionnel, aspect à ne pas négliger étant donné la prévalence du déclassement parmi les migrants qualifiés.

À ce jour, à l'exception des quelques heures de cours proposées dans le cadre du programme *Portugal Acolhe*, il n'existe pas de programme d'enseignement du portugais langue étrangère à l'échelle nationale. Cinquante heures, c'est très peu par rapport à ce que proposent d'autres pays. Dans les autres pays de l'OCDE examinés, les immigrés bénéficient de cours allant de 200 heures environ, pour acquérir une connaissance élémentaire de la langue en Belgique (Flandre), à 2 000 heures ou plus (au Danemark). De plus, les cours de portugais dispensés dans le cadre du programme *Portugal Acolhe* s'adressent uniquement aux immigrés ayant un emploi, et le nombre de participants est très faible même en tenant compte du léger recul du nombre d'immigrés non lusophones. Toutefois, quelques stages d'apprentissage de la langue sont organisés au niveau local (principalement par des ONG).

Les écoles proposent également des cours de portugais aux enfants d'immigrés, mais ces cours ne s'inscrivent pas dans un cadre harmonisé, et les écoles ne reçoivent pas de dotation supplémentaire au titre des dépenses engagées à cet effet (voir ci-dessous). Les Centres nationaux d'aide aux immigrés (CNAI) proposent également quelques cours de langue déclinés en trois niveaux, qui ne sont cependant généralement pas adaptés à des besoins professionnels spécifiques. En dehors de quelques activités de projet à échelle assez réduite, l'enseignement de la langue à visée professionnelle semble quasiment inexistant jusqu'à présent[56]. Il est envisagé de combler (en partie) cette lacune dans le cadre du programme *Portugal Acolhe*, en proposant des modules de portugais technique. Mais, étant donné l'échelle et la portée relativement limitées du programme à l'heure actuelle, il est peu probable que cela soit suffisant.

54. À noter que le créole du Cap-Vert fait partie des trois langues étrangères pour lesquelles existe un central téléphonique d'aide aux immigrés (voir encadré 5.2, ci-dessus).

55. Il est intéressant de noter dans ce contexte que les principaux acteurs (y compris les immigrés eux-mêmes) indiquent que l'apprentissage de la langue portugaise est relativement facile pour les personnes qui parlent ukrainien, en raison d'une grande proximité sur le plan phonétique. Il semble que cela ait contribué à faciliter leur intégration sur le marché du travail comme dans la société dans son ensemble.

56. Certaines communes ont proposé des cours de portugais technique dans le cadre du programme EQUAL de l'UE. De plus, le projet visant les travailleurs de la santé (décrit dans l'encadré 5.4) comprend une formation à la terminologie portugaise spécifique à leur profession.

3.10. Le rôle du service public de l'emploi

À l'heure actuelle, le service public de l'emploi ne semble jouer qu'un rôle mineur en ce qui concerne l'emploi des immigrés. À l'exception du programme *Portugal Acolhe*, il n'existe pas de mesures directes ou indirectes du marché du travail spécifiquement destinées aux immigrés[57]. Il semble en outre que le service public de l'emploi n'intervienne pas beaucoup non plus pour aider à la recherche d'emploi (tableau 5.10), et que ce constat se confirme aussi s'agissant des placements récents par comparaison avec les autres pays. Les données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail portant sur l'accompagnement des immigrés dans la recherche d'un nouveau travail (obtenu au cours des quatre semaines précédentes) montrent que ce service n'est intervenu que dans 6 % des cas environ. Dans le groupe de comparaison, seules l'Italie et l'Espagne affichent des chiffres inférieurs. De plus, contrairement au Portugal, la plupart des autres pays de l'OCDE affichent des chiffres plus élevés quand il s'agit des immigrés que lorsqu'il s'agit de personnes nées dans le pays.

Tableau 5.10. Principaux moyens d'effectuer une recherche d'emploi (% des moyens utilisés pour obtenir l'emploi occupé), total des personnes employées (sauf emploi indépendant) âgées de 15 à 64 ans, 2005-06

	Immigrés	Autochtones
Centre pour l'emploi	..	3.4
Agence privée	..	0.6
Contact direct avec l'employeur	33.2	39.9
Connaissance ou syndicat	47.1	36.2
Publicité	8.9	8.2
Autres	6.8	11.6

Source : Enquête portugaise sur la population active (données provenant de l'INE).

La majorité des immigrés occupés ont trouvé leur emploi par le biais soit de réseaux personnels (« relations »), soit d'« organisations syndicales ». Ils ont d'ailleurs plus souvent recours à ces méthodes que les autochtones. Étant donné qu'au Portugal les syndicats n'ont pas spécialement vocation à servir d'intermédiaires dans la recherche d'emploi, on peut en conclure que les réseaux personnels jouent un rôle primordial dans le cas des immigrés. Selon une analyse plus détaillée (qui n'apparaît pas dans le tableau 5.10), les réseaux de relations semblent avoir encore plus d'importance pour les immigrés de fraîche date que pour ceux qui sont déjà installés. Théoriquement, on pourrait penser que ces réseaux jouent un rôle moindre pour les nouveaux arrivants et, en effet, il a été constaté que l'absence de réseaux de relations étendus entrave considérablement l'accès à l'emploi (OCDE, 2007b). Au Portugal, apparemment, de nombreux contacts avec les employeurs sont établis par le biais d'autres immigrés récents. L'importance des réseaux personnels n'a, il est vrai, rien de surprenant, étant donné que la plupart des immigrés ont recours à des filières clandestines pour entrer au Portugal, lesquelles sont souvent mises en place avec l'aide d'immigrés arrivés antérieurement.

3.11. L'emploi non salarié des immigrés

Parmi les pays participant à la présente série d'études, le Portugal est celui où le taux d'emploi non salarié parmi les autochtones est le plus élevé. Ce n'est pas le cas pour les immigrés, dont le taux d'emploi non salarié est même inférieur à celui des personnes nées

57. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle et l'ACIDI ont coopéré récemment pour offrir des services de proximité.

sur le territoire (tableau 5.11). Cette observation doit être replacée dans son contexte, c'est-à-dire qu'il faut tenir compte du caractère assez récent d'une grande partie de l'immigration et du fait qu'il s'agit avant tout d'une immigration de travail. Souvent les immigrés ne deviennent travailleurs indépendants qu'au bout d'un certain temps, et on constate effectivement dans tous les pays que les taux d'emploi non salarié augmentent avec la durée de présence sur le territoire. Le Portugal reste néanmoins l'un des rares pays où on dénombre moins de travailleurs indépendants parmi les immigrés résidents depuis plus de dix ans que parmi les autochtones[58].

Tableau 5.11. Taux de l'emploi non salarié des autochtones et des personnes nées à l'étranger population de 15 à 64 ans, dans certains pays de l'OCDE, 2005-06

	Personnes nées à l'étranger	Personnes nées à l'étranger et résidentes depuis plus de dix ans	Autochtones
Belgique	14.7	15.1	12.9
Danemark	8.9	10.4	7.8
France	11.1	12.2	9.8
Allemagne	9.9	10.7	10.9
Italie	17.1	23.4	24.6
Pays-Bas	11.0	**11.8**	11.7
Portugal	**12.1**	**17.5**	**19.3**
Espagne	10.5	23.6	17.2
Royaume-Uni	14.1	18.0	12.1
États-Unis	9.9	11.6	10.6

Source et note : Voir tableau 5.1.

La forte incidence de l'emploi non salarié des autochtones au Portugal doit être vue dans le contexte de la forte incidence d'un *pseudo* emploi non salarié qui permet de contrer les rigidités du marché du travail. Si ce phénomène n'est pas particulier au Portugal, il semble plus prononcé que dans d'autres pays (Freire, 1995). Certaines preuves montrent que les autochtones sont plus affectés que les immigrés, ce qui indique que l'emploi non salarié des immigrés aura tendance à être sous-estimé par rapport à celui des autochtones. Si on ne prend en compte que l'emploi non salarié avec des employés, la population étrangère régulière a un taux d'emploi non salarié plus élevé que les Portugais (Oliveira, 2004). De fait, si la vaste majorité des entreprises dirigées par des Portugais n'ont pas d'employés, ce n'est pas le cas pour les étrangers, ce qui laisse penser que l'entreprenariat immigré joue un rôle relativement important dans l'économie portugaise (Oliveira, 2007).

À l'heure actuelle les immigrés titulaires d'une *autorização de permanência* (permis de séjour) n'ont pas la possibilité d'exercer un emploi non salarié, bien qu'ils puissent prétendre aux allocations de chômage[59]. De plus, jusqu'en 1998, le droit du travail portugais exigeait que les entreprises employant plus de cinq personnes (y compris des travailleurs bénévoles) comptent au minimum 90 % de travailleurs de nationalité portugaise dans leurs effectifs, ce qui a limité l'évolution des entreprises appartenant à

58. De la même manière, s'appuyant sur les statistiques des permis, Oliveira (2004) indique que le taux d'emploi non salarié des étrangers titulaires d'une carte de résident (*autorização de residência*) est légèrement inférieur à celui des citoyens portugais.

59. À l'heure d'écrire ces lignes, les dispositions exactes de la nouvelle Loi sur l'immigration relatives à l'emploi non salarié n'avaient pas été établies. Depuis l'adoption de cette nouvelle loi, fin 2007, les immigrés ont la possibilité d'exercer un emploi non salarié (encadré 5.6).

des immigrés. De fait, jusqu'à la fin des années 90, on a observé une baisse des taux d'entrepreneuriat parmi les groupes d'immigrés, dont les stratégies entrepreneuriales s'appuient généralement sur une main-d'œuvre familiale ou de même origine ethnique (Oliveira, 2005). Il semble notamment qu'au début des années 90 les immigrés originaires d'un certain nombre de PALOP aient connu une baisse très marquée de l'emploi non salarié (Oliveira, 2004).

Le chômage et les discriminations semblent être les facteurs qui poussent les immigrés originaires du Cap-Vert à devenir travailleurs indépendants, car leur situation sur le marché du travail portugais est particulièrement défavorable[60]. Le Portugal n'est pas le seul pays où les immigrés optent pour l'emploi non salarié afin d'échapper à la marginalisation sur le marché du travail. Selon un vaste corpus de travaux de recherche, les immigrés y ont recours de manière disproportionnée, en particulier les moins qualifiés, pour échapper à la marginalisation en contournant les obstacles structurels à l'entrée sur le marché du travail. Parmi ces obstacles, on peut citer, entre autres, l'exigence de compétences relativement élevées même pour des emplois peu qualifiés (comme au Danemark, voir Blume *et al*., 2003), ou un chômage structurel élevé (comme au Royaume-Uni dans les années 90, voir Clark et Drinkwater, 2000). Ce qui semble distinguer le Portugal des autres pays de l'OCDE n'est peut-être pas le fait que l'emploi non salarié soit utilisé par les immigrés comme un moyen d'échapper à la marginalisation sur le marché du travail. Sa spécificité est que les autochtones y ont eux aussi très souvent recours pour éviter la marginalisation et surmonter les rigidités du marché du travail (Baptista *et al*., 2006).

Ces dernières années, les pouvoirs publics ont favorisé l'accès au micro-crédit pour les personnes en marge du marché du travail, et un certain nombre d'ONG telles que l'*Associação Nacional de Direito ao Crédito* (ANDC) ainsi que des banques ont participé au processus. Les données sur les micro-crédits fournies par l'ANDC laissent penser que les immigrés sont légèrement surreprésentés parmi les bénéficiaires : ils ont ainsi représenté près de 10 % du volume des crédits accordés entre 1999 et 2004. Cependant, ces actions sont restées limitées jusqu'à présent, et elles ont profité à peu d'entrepreneurs. En dehors du service de conseil sur l'emploi non salarié proposé par les CNAI (encadré 5.2), il existe peu de structures destinées à informer et à épauler les entrepreneurs immigrés (Oliveira, 2005). Un programme conjoint entre une banque et le Service des jésuites pour les réfugiés a permis à des entrepreneurs immigrés d'accéder à des micro-crédits et de bénéficier de conseils[61].

3.12. Les immigrés et le logement

Même si la question du logement n'est pas directement liée à l'intégration sur le marché du travail, il semble pertinent dans le contexte portugais de l'examiner car elle est perçue de manière générale comme un problème crucial pour les immigrés. Le logement a un impact important non seulement sur la mobilité professionnelle, mais aussi sur l'intégration sur le marché du travail et sur l'intégration sociale de bien d'autres manières. Lorsqu'il va de pair avec une ségrégation géographique dans des quartiers pauvres –

60. Il semble effectivement qu'au Portugal, parmi les autres groupes d'immigrés ayant des activités entrepreneuriales, notamment les Chinois et les Indiens, le souci d'échapper à la marginalisation ne joue pas un rôle aussi important dans la décision de recourir à l'emploi non salarié (Oliveira, 2005).

61. Sur les liens entre l'entrepreneuriat des immigrés, l'emploi non salarié et le micro-crédit, voir Oliveira et Rath (2008).

comme c'est le cas au Portugal –, il peut notamment empêcher l'accès aux réseaux sociaux (par le biais desquels de nombreux postes vacants sont pourvus), freiner l'acquisition par les immigrés et leurs enfants de la langue du pays d'accueil, et il peut également avoir des effets négatifs importants sur l'intégration des enfants d'immigrés, car les structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants sont généralement insuffisantes dans ces zones. De plus, des observations ponctuelles permettent de dire que les discriminations à l'encontre des personnes issues de ces quartiers semblent être particulièrement fortes.

Les chiffres du recensement de 2001 montrent que plus de 9 % des immigrés originaires des PALOP vivant dans l'agglomération de Lisbonne habitent dans des bidonvilles et autres édifices construits sans permis, contre 1 % des Portugais nés dans le pays. Au sein du groupe d'immigrés des PALOP, les Capverdiens sont particulièrement touchés : un immigré sur sept provenant du Cap-Vert installé dans l'agglomération lisboète habite dans un logement illégal. Même lorsqu'ils occupent un logement autorisé, les immigrés sont souvent touchés par la surpopulation. Par exemple, en 2001, près des deux tiers des immigrés originaires des PALOP ou d'Europe orientale, et plus de la moitié des Brésiliens installés dans l'agglomération de Lisbonne vivaient dans des logements surpeuplés, contre 23 % des autochtones (Malheiros et Vala, 2004).

L'accès à un logement correct et abordable est un problème qui se pose depuis longtemps au Portugal, en particulier dans l'agglomération de Lisbonne, où la plupart des immigrés se sont fixés. Le développement de la région lisboète à la suite de l'industrialisation massive des années 60 a fait grimper les prix de l'immobilier, ce qui a fait apparaître les bidonvilles et les logements clandestins[62]. La situation s'est encore aggravée avec l'arrivée des *retornados*, qui se sont installés en majorité dans cette région. Les efforts déployés pour accroître l'offre de logements n'ont pas suffi à empêcher une forte inflation des prix de l'immobilier après le milieu des années 70 (Malheiros, 2000). La majorité des *retornados* ont acheté des maisons sur le marché libre (souvent dans les banlieues) et ont fait appel à leurs relations pour résoudre leurs problèmes de logement, ou ont eu accès aux logements sociaux ou ont été relogés. En revanche, les immigrés, particulièrement ceux provenant des PALOP, ne disposaient que de faibles ressources et de réseaux personnels restreints, ce qui a limité leur accès au marché libre du logement. La plupart d'entre eux n'ont pas eu accès non plus au logement social car, jusqu'au début des années 90, il était réservé aux citoyens portugais et la plupart des immigrés ne s'étaient pas fait naturaliser ou avaient perdu la citoyenneté portugaise lors de la modification de la loi de 1975 (voir ci-dessus). Ces immigrés ont donc généralement construit des « cabanes » dans les bidonvilles des banlieues de Lisbonne, soit en créant de nouvelles zones de peuplement, soit en venant agrandir les bidonvilles existants[63].

62. Contrairement à celles qui vivent dans des bidonvilles, les personnes qui occupent des logements clandestins en sont en réalité propriétaires. La construction du logement est illégale (c'est-à-dire qu'il n'y a pas de permis de construire), mais la propriété appartient à la personne concernée. Depuis les années 80, les communes s'efforcent de légaliser les zones d'habitat clandestin déjà existantes et d'empêcher leur extension.

63. Quelques *retornados* se sont également installés dans ces zones, faute de ressources financières ou parce que leur procédure de réinstallation prenait trop de temps. Il est intéressant de noter dans ce contexte que la plupart des *retornados* étaient à l'origine accueillis dans des logements sociaux et dans des hôtels privés, où ils attendaient des solutions de logement plus durables. Certains d'entre eux n'ont été relogés qu'au milieu des années 80, ce qui donne une idée de la longueur du processus.

En 1993, un programme de relogement spécial (PER – *Programa Especial de Realojamento*) a été créé pour régler le problème des bidonvilles dans les régions de Lisbonne et Porto. Il fait partie d'une série de mesures connexes prises au début des années 90, comme le vaste programme de lutte contre la pauvreté de 1991 qui regroupe plus d'une centaine de projets à travers tout le pays. L'objectif du PER était de détruire tous les bidonvilles dans ces deux agglomérations et de reloger leurs habitants. Le programme reposait sur un effort conjoint de l'administration centrale, représentée par l'*Instituto da Habitação e da Reabilitação urbana* (IHRU), et des communes. Toutes les communes des agglomérations où se posait le problème de l'habitat illégal ou précaire pouvaient demander l'application de ce programme. Pour y participer, les communes devaient faire un inventaire des bâtiments à démolir et procéder à un recensement des ménages concernés. Les communes étaient également tenues de proposer un projet de relogement. Cette liberté de décision relativement importante des communes s'est souvent traduite par la construction de nouveaux quartiers de logements sociaux qui reproduisaient fréquemment, voire aggravaient le processus d'exclusion sociale et les mauvaises conditions de logement. En effet, les nouveaux quartiers étaient souvent aménagés dans des zones excentrées. Ils étaient dépourvus de lieux de vie sociale et communautaire, et entraînaient la rupture des liens de parenté traditionnels du fait de la réinstallation des personnes dans des zones différentes. De plus, ces zones ont souvent pâti de l'absence de création de petites entreprises, en raison des prix trop élevés à la location ou à l'achat des petites boutiques pour les communautés d'immigrés concernées ; en conséquence, les locaux commerciaux restaient inoccupés[64]. Souvent, également, on ne trouve pas de structures d'accueil des jeunes enfants dans ces quartiers. Cela pose un problème particulier car, dans de nombreux cas, les deux parents travaillent, et la plupart laissent leurs enfants sans surveillance à la maison ou dans la rue. Une série de mesures ont été prises pour remédier à ce problème, comme le programme *Escolhas* (voir la section 3.13 sur l'intégration des enfants d'immigrés et l'encadré 5.5 ci-dessous).

Le PER était destiné à l'origine à quelque 160 000 personnes, qui devaient être relogées dans un délai de cinq ans. En 2006, environ 30 % d'entre elles attendaient toujours une solution à leur problème de logement. Dans l'intervalle, les gens continuaient d'affluer dans ces quartiers, les immigrés en particulier, augmentant encore le besoin de relogement. En 2004, un nouveau programme, *Prohabita*, a été créé pour remplacer le PER. Au cours des deux premières années qui ont suivi son lancement, 370 millions EUR ont été investis par les pouvoirs publics, et des logements pouvant accueillir 10 000 foyers ont été construits. On ne dispose d'aucune donnée sur le nombre d'immigrés qui ont bénéficié des programmes PER et *Prohabita*, même si, étant donné la nature de la population cible, il est fort probable qu'une grande partie des personnes concernées étaient issues de l'immigration.

Les principaux objectifs du programme *Prohabita* sont d'améliorer et de développer le processus de relogement. Ce nouveau programme renforce la concurrence entre communes pour le financement de projets de relogement, et prévoit une évaluation des résultats. Outre les derniers ménages qui devaient à l'origine bénéficier du PER, ce programme inclut également de nouveaux groupes de population, comme des personnes arrivées dans les zones concernées après 1993, par exemple. Le mode d'administration a connu un changement important en ce sens que l'IHRU peut maintenant apporter son

64. En fait, le PER était limité dans ce domaine : il ne concernait que le logement et laissait de côté la construction d'espaces de « réinstallation » des activités économiques (informelles pour l'essentiel) qui s'étaient développées dans les bidonvilles.

soutien directement sans l'intervention des communes, ce qui devrait permettre une meilleure coordination des solutions à trouver aux problèmes de logement. Cependant, il est trop tôt pour dire si la refonte de la conception du programme a aidé à combler les lacunes du PER.

Le problème de la pauvreté est étroitement lié aux mauvaises conditions de logement. Même si on ne dispose pas des chiffres exacts, il ne fait guère de doute que les immigrés en souffrent de manière disproportionnée. Récemment, une mesure importante a été prise. Il s'agit du dispositif appelé *Rendimento Social de Inserção* (revenu d'insertion sociale), qui vise à réduire la pauvreté au Portugal. Ce dispositif prévoit que les personnes vivant dans la pauvreté recevront une aide de l'État et qu'elles devront en contrepartie s'engager à participer à un programme de réinsertion sociale. Étant donné la nature de ce programme, il y a de fortes chances que les immigrés y soient surreprésentés. Mis en place en 2004, ce programme est accessible depuis 2006 à tous les groupes d'immigrés titulaires d'un permis, sous une forme ou une autre, y compris les migrants régularisés (permis de séjour) et les migrants titulaires de visas de travail de longue durée. Jusqu'à présent, toutefois, la participation des immigrés à ce programme est très faible. En 2006, moins de 2 % des participants étaient de nationalité étrangère. Cette faible participation indique que le programme n'a probablement pas encore atteint les personnes qui en ont le plus besoin[65]. Il conviendrait peut-être de mieux informer les immigrés sur ce programme.

3.13. L'intégration des enfants d'immigrés

Comme la majeure partie de l'immigration est relativement récente, les autorités commencent à peine à s'intéresser à la question de l'intégration des enfants d'immigrés. En effet, d'après les informations de la base de données PISA de l'OCDE, il semblerait que, en 2003, 5 % environ des jeunes âgés de 15 ans étaient soit des immigrés eux-mêmes, soit des enfants nés au Portugal de parents tous deux nés à l'étranger, les deux groupes comptant à peu près les mêmes effectifs. C'est le pourcentage le plus bas de ceux relevés dans tous les pays participant à la présente série d'examens par pays de l'OCDE[66].

Néanmoins, les effectifs de la deuxième génération semblent augmenter assez rapidement. Bien qu'on ne dispose pas de statistiques sur les enfants nés au Portugal de parents nés à l'étranger, on peut obtenir une première estimation en comptant les enfants nés au Portugal de parents dont l'un n'est pas de nationalité portugaise. Le nombre de ces enfants a plus que doublé au cours des dix dernières années (passant de 6 900, soit 6.5 % des naissances, en 1995, à 12 000, soit plus de 12 % en 2005).

Au Portugal, tout enfant mineur a le droit d'être scolarisé, quelle que soit la situation de ses parents au regard de la loi. L'école est obligatoire de 6 à 15 ans, c'est-à-dire que la scolarité dure neuf ans. La scolarité obligatoire est divisée en trois étapes (« cycles »), d'une durée respective de quatre, deux et trois ans. À la fin de la période de scolarité obligatoire (niveau 2A de la CITE), on peut choisir entre trois filières pour le deuxième cycle du secondaire : enseignement général, technologique ou professionnel. Les études correspondant à chacune de ces filières durent trois ans. Le système éducatif portugais a

65. Notons également que le régime de prestations familiales (*abono de família*) a été modifié en 2006 pour inclure, entre autres groupes, les migrants titulaires d'un permis de séjour. Mais, là encore, moins de 1 % des bénéficiaires en 2006 étaient des étrangers.

66. Vu les faibles effectifs concernés, il n'est pas possible d'utiliser les informations de la base de données PISA pour comparer les résultats des enfants d'immigrés à ceux des enfants dont les parents sont nés au Portugal.

pour spécificité la forte prédominance de l'enseignement général : près des deux tiers de l'ensemble des élèves du deuxième cycle du secondaire suivent la filière de l'enseignement général. L'objectif des autorités portugaises est de réduire cette part, et de renforcer et favoriser davantage la formation professionnelle (OCDE, 2006).

Il n'existe guère d'informations ou de travaux de recherche sur l'intégration des enfants d'immigrés dans le système éducatif au Portugal. Une vaste enquête réalisée récemment (IESE, 2005) s'est intéressée, entre autres choses, à la maîtrise de la langue par les enfants d'immigrés scolarisés. Les élèves ne maîtrisant pas suffisamment le portugais étaient presque exclusivement soit des immigrés de fraîche date, soit des enfants venant tout juste de commencer leur scolarité, y compris ceux qui étaient nés au Portugal. En l'absence de données d'observation au fil du temps, il est difficile de dire si ce phénomène témoigne ou non d'un effet de cohorte ou s'il reflète les progrès importants en portugais dont s'accompagne la scolarisation dans le pays d'accueil. Si cela représente, partiellement du moins, un effet de cohorte, comme c'est probable étant donné l'évolution de la composition de la population immigrée et, partant, des enfants d'immigrés, il serait judicieux de prévoir des moyens de favoriser l'apprentissage de la langue dans le système éducatif.

Les travaux de recherche disponibles sur les enfants d'immigrés se sont principalement concentrés sur ceux originaires des PALOP qui, jusqu'à la récente diversification des flux d'immigration, représentaient la grande majorité des enfants nés au Portugal de parents immigrés. Ces travaux de recherche ont montré de façon générale que ces premières cohortes d'enfants d'immigrés étaient relativement bien intégrées. Leur niveau d'études correspondait à celui des Portugais nés au Portugal, et leur situation au regard de l'emploi n'était, selon la plupart des indicateurs, que légèrement inférieure à celle de leurs anciens condisciples (Machado, 2007). Il faut cependant replacer ces informations dans leur contexte, à savoir le niveau d'instruction très bas de la population portugaise en général, et le taux de chômage élevé chez les jeunes (Machado, 2007) fait état d'un taux de 15 % pour les Portugais nés au Portugal et d'environ 21 % pour les enfants d'immigrés africains]. Cette étude des évolutions au fil du temps a également révélé que le début de la vie active des enfants d'immigrés originaires des PALOP se caractérise très souvent par l'emploi informel et le travail non qualifié. Plus de 46 % d'entre eux n'ont pas de contrat formel pour leur premier emploi, et 55 % des jeunes adultes de sexe masculin travaillent comme ouvriers non qualifiés dans le BTP. Il semble toutefois que, par la suite, leur mobilité professionnelle soit assez forte, de sorte que, passé l'âge de 25 ans, cette population finit par se rapprocher des Portugais nés dans le pays du point de vue des niveaux de professions.

En dehors des enquêtes de ce type, il est difficile de se faire une idée du parcours scolaire des enfants d'immigrés, le système statistique actuel ne permettant pas de les suivre dans le temps. Un nouveau système est actuellement mis en œuvre qui devrait remédier à cette situation. On peut cependant déjà comparer le nombre d'élèves ayant achevé un cycle avec succès au nombre d'élèves qui l'avaient commencé. Les élèves n'ayant pas obtenu de diplôme sont ceux qui ont abandonné leurs études en cours de route ou des redoublants, mais il n'est pas possible de faire la distinction entre les deux. En 2003-04, 75 % des enfants d'immigrés inscrits en dernière année du premier cycle de l'enseignement secondaire sont allés jusqu'au bout. Ce pourcentage est à peu près le même pour l'ensemble des principaux groupes de migrants, mais il est nettement inférieur à celui des citoyens portugais, qui affichent un taux de réussite de 88 %. Les processus sous-jacents à l'abandon des études en cours, phénomène plus fréquent chez les enfants d'immigrés que chez les autres, ne semblent pas très différents de ceux observés dans

d'autres pays de l'OCDE, à savoir que les personnes issues d'un milieu socio-économique peu favorisé cumulent généralement plusieurs handicaps qui freinent les progrès scolaires de leurs enfants. À titre d'exemple, les parents immigrés assurent moins le suivi des devoirs que les autres parents parce que leur situation socio-économique n'est pas bonne, en particulier dans le cas de certains groupes originaires des PALOP (Possidónio, 2006). De plus, le marché du travail portugais ne valorise pas beaucoup l'instruction, du moins pas au début de la vie active (OCDE, 2006). Enfin, comme nous l'avons vu plus haut, le rendement de l'instruction est moindre pour les immigrés, d'où la faiblesse des incitations à s'investir dans ce domaine. De fait, les pourcentages d'enfants d'immigrés qui achèvent leurs études secondaires du deuxième cycle sont très faibles (49 % pour la filière générale et 44 % pour la filière technique). Toutefois, dans ces filières du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, l'écart par rapport aux élèves dont les parents sont nés au Portugal est faible ; en effet, ces derniers ne sont respectivement que 53 % et 46 % à achever leurs études secondaires du deuxième cycle. En résumé, même s'ils ne sont pas négligeables, les écarts entre les enfants d'autochtones et les enfants d'immigrés ne semblent pas être aussi grands que ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007b).

Toutefois, il convient de replacer dans leur contexte les résultats, somme toute pas si médiocres, des enfants d'immigrés comparés à ceux des élèves portugais nés au Portugal indiqués précédemment, à savoir le faible niveau d'instruction de la population portugaise en général. De plus, rien ne garantit que l'écart entre les Portugais nés sur le territoire et la deuxième génération issue de l'immigration n'évoluera pas lui aussi dans l'avenir, étant donné la récente diversification de la population immigrée. Dans ce cadre, il faudrait peut-être accorder une plus grande attention au système préscolaire. La préscolarisation n'est pas obligatoire, et environ la moitié des établissements sont privés (même s'ils sont généralement subventionnés par l'État). En dépit de certains investissements réalisés en faveur de l'enseignement préscolaire ces dernières années, le nombre de places dans les établissements publics reste inférieur à la demande réelle. De plus, contrairement à l'enseignement à partir de 6 ans qui est généralement gratuit, des frais de scolarité peuvent être appliqués dans les établissements préscolaires privés. Même si ces frais sont abaissés pour les familles pauvres (parmi lesquelles les immigrés, en particulier ceux des PALOP, sont surreprésentés), cela pourrait décourager les parents d'envoyer leurs enfants à la maternelle. De fait, les enfants d'immigrés semblent être nettement sous-représentés dans l'enseignement préscolaire. En 2003-04, les enfants de nationalité étrangère ou dont les parents étaient de nationalité étrangère ne représentaient que 4 % de l'ensemble des enfants fréquentant ce type d'établissement. Bien qu'on ne dispose pas de données précises sur le pourcentage que représentent ces enfants dans le groupe d'âge des 3 à 5 ans (c'est-à-dire l'âge de la préscolarisation au Portugal), une première estimation réalisée sur la base d'autres données disponibles laisse penser que les enfants d'immigrés sont beaucoup moins nombreux que les enfants d'autochtones à fréquenter l'école maternelle au Portugal[67]. Il faut considérer cette constatation à la lumière des travaux de recherche menés par d'autres pays de l'OCDE qui donnent à penser que le fait de fréquenter l'école maternelle influe considérablement sur la réussite scolaire des enfants d'immigrés (OCDE, 2007b).

67. Dans le premier cycle de la scolarité obligatoire, la part représentée par cette population est bien plus élevée (environ 6 %), mais, d'après plusieurs sources de données, les enfants immigrés de la première ou de la deuxième génération représentent une part plus importante des cohortes plus jeunes (voir également Cortesão *et al*., 2004).

Un thème central du plan d'action de 2007 pour l'intégration des immigrés concerne l'intégration des enfants d'immigrés dans le système éducatif et sur le marché du travail. Parmi les objectifs figurent l'amélioration des résultats des enfants d'immigrés à l'école et une réduction des taux d'abandon de scolarité. C'est un axe privilégié par le programme *Escolhas* (encadré 5.5). La sensibilisation des enseignants aux problèmes spécifiques des immigrés, la mise à disposition de matériel pédagogique adapté aux questions interculturelles et l'intervention de médiateurs interculturels dans les écoles font partie des mesures qui ont été proposées. Le réseau des Unités d'insertion dans la vie active (UNIVA) joue également un rôle significatif dans ce domaine. Toutefois, aucune mesure ne concerne plus spécialement l'enseignement préscolaire.

Encadré 5.5. Le programme *Escolhas*

Le faible niveau d'études des enfants, en particulier ceux qui sont issus de l'immigration et vivent dans les banlieues, est un problème propre au Portugal. En 2001, les pouvoirs publics ont lancé un programme intitulé *Escolhas* (choix) destiné à améliorer l'intégration des enfants et des adolescents dans le système éducatif et dans la société. Il vise des groupes à risque, souvent des enfants d'immigrés vivant dans les banlieues de Lisbonne ou Porto. À l'origine, le programme mettait l'accent sur la prévention de la criminalité, mais il est maintenant plus orienté sur la prévention de l'abandon scolaire et sur la promotion de l'éducation. Le programme en est actuellement à sa troisième tranche. Celle-ci, qui a débuté 2006, regroupe 121 projets auxquels participent plus de 47 000 enfants. On ne dispose pas de statistiques sur la proportion d'enfants d'immigrés, mais on trouve une forte concentration de personnes issues de l'immigration dans les principales zones visées par le programme. Dans certaines des zones où le programme a engendré le plus de projets, la concentration de cette population atteint 70 %, voire plus. Les enfants d'immigrés sont visés de manière indirecte, comme en témoigne aussi le fait que le programme est placé sous l'égide de l'ACIDI. Le budget alloué à ces activités est de 21 millions EUR pour la période 2006-09.

L'éventail des activités proposées aux enfants est très vaste, l'objectif étant de les encourager à poursuivre leur scolarité. Il concerne les enfants de tous âges, des enfants des premières sections de maternelle aux jeunes adultes. Les activités incluent la formation à l'informatique et à l'utilisation d'Internet, l'encadrement des devoirs, mais aussi des activités de loisirs telles que le dessin et les activités sportives. Ces activités sont généralement proposées dans des centres ou dans des établissements éducatifs situés dans les quartiers. Les projets sont le fruit de propositions de différents acteurs au niveau local tels que les écoles, les autorités locales et les associations d'immigrés. En effet, on considère qu'une étroite collaboration avec ces associations est cruciale pour atteindre les populations concernées. Le programme propose aussi de plus en plus de modèles à imiter pour encourager les jeunes à s'investir dans leurs études.

Aucun programme destiné à favoriser l'enseignement du portugais aux enfants d'immigrés n'est prévu, même si de nombreuses écoles semblent en avoir mis un en place de leur propre initiative (IESE, 2005)[68]. En général, la dotation des établissements (destinée à payer les frais de fonctionnement et les heures d'enseignement) ne suffit pas pour couvrir les dépenses supplémentaires qu'impliquerait la mise à disposition de services d'intégration comme des cours de langue. Les écoles qui proposent ces cours doivent généralement le faire sur leur budget ordinaire. Toutefois, il existe deux programmes généraux récents qui visent indirectement les zones où la concentration d'enfants d'immigrés est forte. Le premier, en vigueur depuis 2001, est le programme *Escolhas*, qui est renforcé à l'heure actuelle dans le cadre du plan national d'intégration. Financé par le ministère du Travail et de la Solidarité et coordonné par l'ACIDI, il propose toute une gamme d'activités en rapport avec l'éducation et la formation dans les quartiers défavorisés (encadré 5.5). Le deuxième, qui est progressivement mis en place

68. Des mesures visant à contraindre les écoles à proposer des cours de portugais aux élèves immigrés après 2008 ont été annoncées récemment.

depuis fin 2006, est intitulé *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP, territoires éducatifs d'intervention prioritaire). Financé et dirigé par le ministère de l'Éducation, ce programme finance des projets d'établissements d'enseignement qui accueillent des élèves issus de milieux accumulant les problèmes[69].

3.14 Discriminations

Faute d'indicateur commun du capital humain, il est difficile d'évaluer l'incidence des discriminations sur le marché du travail. Même dans le cas de personnes présentant les mêmes caractéristiques socio-démographiques, les écarts qui subsistent entre elles au regard de l'emploi et de la rémunération peuvent être dues à des caractéristiques non observables telles que l'accès aux réseaux ou la connaissance tacite du fonctionnement du marché du travail. Les discrimination constituent une troisième possibilité.

Pour détecter les discriminations, on peut réaliser des études reposant sur la présentation de candidatures aléatoires d'autochtones et d'immigrés présentant le même profil en réponse à des offres d'emploi. Des études reposant sur des tests en situation de ce type ont été réalisées par l'OIT dans un certain nombre de pays de l'OCDE, mais le Portugal n'en fait pas encore partie. Néanmoins, des observations faites dans d'autres pays d'Europe méridionale ayant également accueilli un nombre important de migrants de travail, clandestins pour la plupart, comme l'Italie (Allasino *et al.*, 2004) et l'Espagne (de Prada *et al.*, 1996), ont montré que, dans des conditions très proches de celles du Portugal, les discriminations y sont un obstacle considérable à l'emploi. Jusqu'à présent, seules quelques rares études portant sur les discriminations sur le marché du travail au Portugal ont été réalisées. En particulier, aucune étude économétrique rigoureuse n'a été effectuée à ce jour. Jusqu'à maintenant, les données d'observation disponibles sont pour l'essentiel ponctuelles, et elles laissent penser qu'on se heurte au même problème au Portugal que dans d'autres pays de l'OCDE.

Cependant, contrairement à ce qu'on a observé dans les autres pays ayant participé aux examens par pays de l'OCDE jusqu'à présent, les données disponibles donnent à penser qu'au Portugal les discriminations se concrétiseraient moins dans l'accès à l'emploi en général que dans la nature du travail effectué et dans les salaires. Cela n'exclut bien entendu pas la possibilité de discriminations dans l'accès à l'emploi, en particulier pour les emplois les moins précaires et les mieux rémunérés. De plus, il est difficile d'établir une distinction entre l'exploitation, c'est-à-dire des conditions de travail guère favorables, et les discriminations. Bien que les mécanismes économiques qui sous-tendent ces processus soient quelque peu différents[70], le résultat est le même : les immigrés sont moins bien traités pour des raisons tenant uniquement à leur origine, et non à d'autres caractéristiques qui pourraient être associées à une productivité moindre.

Au Portugal, il n'y a pas très longtemps qu'on s'intéresse au phénomène des discriminations. Cette prise de conscience récente semble être liée à l'arrivée de nombreux immigrés en provenance de pays non lusophones au milieu des années 90. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, c'est un groupe dans lequel la surqualification est particulièrement répandue, et qui a le plus souffert de graves accidents du travail. Ces

69. Des projets analogues avaient déjà été mis en œuvre dans les années 90 (Cortesão *et al.*, 2004).

70. La discrimination ne peut être « rationnelle » (c'est-à-dire source d'optimisation des recettes pour l'employeur) que si elle est du type « statistique » – à savoir, dans le cas d'asymétries des informations concernant la productivité des migrants. En revanche, l'exploitation peut être une stratégie « rationnelle » pour l'employeur même lorsqu'il connaît parfaitement la productivité des immigrés.

deux éléments peuvent être considérés comme des indices d'une exploitation et/ou de discriminations, même si d'autres facteurs peuvent également entrer en ligne de compte. Quoi qu'il en soit, il est incontestable que les discriminations ont également touché les immigrés lusophones qui étaient arrivés auparavant (voir, par exemple, Vala, 1999). En témoigne indirectement l'écart de salaires important et persistant par rapport aux citoyens portugais, qui est en effet particulièrement prononcé pour les immigrés originaires des PALOP (annexe 5.5)[71].

Des instruments juridiques de lutte contre les discriminations existent, qui ne semblent pas désavantageux a priori lorsqu'on les compare à ceux d'autres pays de l'OCDE (Niessen *et al.*, 2007). Néanmoins, les dispositions juridiques font qu'il est difficile de prouver l'existence des discriminations, de sorte que ces mesures sont rarement appliquées (Dias *et al.*, 2002). Jusqu'à présent, aucun jugement de tribunal concernant les discriminations au travail n'a été rendu au Portugal. De plus, l'ACT n'enregistre pas séparément les violations liées aux discriminations à l'encontre de travailleurs étrangers : le chiffre est inclus dans le nombre global de cas recensés. En tout état de cause, le nombre de violations enregistrées est faible : 13 cas seulement en 2006.

Pour pallier les insuffisances de l'infrastructure juridique, une entité responsable du suivi et de la lutte contre les discriminations a été créée en 1999, la *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (CICDR, Commission pour l'égalité et contre les discriminations raciales). Elle statue sur les plaintes liées aux discriminations fondées sur le sexe, la nationalité ou l'appartenance ethnique, et son mandat a été renforcé en 2004 pour en faire l'organisme spécialisé dans la lutte contre les discriminations. On notera là encore que le nombre de cas a été très limité jusqu'à présent – entre septembre 2005 et décembre 2006, seuls 85 cas ont été traités, parmi lesquels 14 concernaient la discrimination au travail.

Les arguments qui précèdent conduisent à penser qu'il est probablement nécessaire d'assurer un suivi plus étroit et de renforcer en conséquence les outils de lutte contre les discriminations au travail et contre les différentes formes qu'elles peuvent revêtir. Cette action devrait notamment inclure les problèmes de discrimination relatifs aux salaires et à l'accès à des secteurs et postes mieux rémunérés, les dispositions en place n'étant apparemment pas suffisantes pour y remédier.

3.15. Faits nouveaux

L'encadré 5.6 décrit les changements clés liés à la politique d'intégration qui ont été mis en place ou introduits depuis mi-2007[72]. Certains de ces changements reflètent les recommandations faites dans le rapport présenté aux autorités portugaises.

71. Il faut noter que les écarts de salaire sont également élevés et durables pour les immigrés d'Europe orientale et du Sud-Est. Dans une enquête récente réalisée par Santos *et al.* (2008), les immigrés font souvent état d'un sentiment de discrimination dans les promotions. Cependant, ce sont des immigrés nouvellement arrivés, c'est-à-dire le groupe qui tend à avoir les salaires les plus faibles et les professions les moins enviables dans la plupart des pays (OCDE, 2007b).

72. Les chiffres cités ci-dessus ont été mis à jour.

Encadré 5.6. Récents changements politiques liés à l'intégration des immigrés sur le marché du travail

En août 2008, le projet de reconnaissance des professions de santé des étrangers a été consolidé sous l'ordre du gouvernement qui a mis en place un programme pour l'intégration professionnelle des médecins immigrés afin de leur permettre de travailler dans le système national de santé. Ce programme, intitulé Intégration professionnelle des médecins immigrés, offre la possibilité de reconnaissance des diplômes à 150 candidats, à travers un partenariat comprenant le ministère de la Santé, la Fondation Gulbenkian, le Service des jésuites pour les réfugiés, les facultés portugaises de médecine ainsi que le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur.

Début 2008, en remplacement du programme *Portugal Acolhe* (le Portugal vous accueille), le programme *Português para Todos* (le portugais pour tous) a été lancé à l'initiative de la Présidence du Conseil des ministres, du ministère du Travail et de la Solidarité sociale et du ministère de l'Éducation. Ce nouveau programme offre des cours de langue aux immigrés dans le but d'obtenir un permis de résidence, un permis de séjour à long terme ou la nationalité portugaise. Des cours de portugais à visée technique peuvent également être offerts dans les domaines des affaires, de la gestion hôtelière, des soins de beauté, de la construction et du génie civil. Les cours sont dispensés sous la forme de modules par niveau, chacun donnant lieu à une certification, et offerts à tous les adultes, quel que soit leur statut au regard du marché du travail. Le niveau visé correspond au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR). Ces cours peuvent être menés à bien en 200 heures ou 150 heures. Ils sont dispensés à travers le réseau d'établissements du ministère de l'Éducation et le réseau de Centres de formation professionnelle de l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP). Les cours, gratuits, sont cofinancés par le Fond social européen.

Un nouveau décret sur la reconnaissance des diplômes étrangers a été adopté le 12 octobre 2007, dans le but de faciliter le processus de reconnaissance et de réduire les frais afférents. Ce décret établit un nouveau système de reconnaissance des diplômes étrangers au sein du système portugais à divers niveaux universitaires des établissements d'enseignement supérieur.

En juin 2008, l'Autorité sur les conditions de travail a lancé une campagne de sensibilisation sur la sécurité au travail destinée aux travailleurs immigrés des secteurs où la violation des règles de sécurité est fréquente.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'immigration, fin 2007, certaines dispositions ont été clarifiées. Les migrants réguliers ont désormais la possibilité d'exercer un emploi non salarié. La nouvelle loi permet également aux immigrés d'obtenir facilement un changement de permis pour passer d'une activité indépendante à un emploi salarié, et inversement. Outre ces simplifications du système de permis et l'amélioration de la transparence, les frais afférents à la délivrance des permis ont également été réduits. Dans le cadre d'accords bilatéraux, les immigrés originaires des PALOP et du Brésil pouvaient déjà bénéficier d'une exonération des frais liés aux visas et aux permis. La nouvelle loi permet également des régularisations dans des circonstances exceptionnelles. Dans le cadre de ces nouvelles dispositions, dès juillet 2008, 11 800 immigrés avaient obtenu leur régularisation, sur un total de 50 000 demandes.

Afin de s'attaquer aux discriminations sur le marché du travail, en 2007, la Commission pour l'égalité et contre les discriminations raciales (CICDR) a noué des partenariats avec le Groupe de réflexion et de soutien pour la citoyenneté d'entreprise (GRACE) et l'Association portugaise des directeurs et spécialistes des ressources humaines (APG). Ces partenariats ont débouché sur la création d'un manuel sur la diversité dans les entreprises et une formation dans ce domaine, ainsi que sur l'inclusion de la diversité dans le Code d'éthique à l'intention des dirigeants (ACIDI, 2008).

Synthèse et recommandations

L'immigration au Portugal est un phénomène relativement récent...

Le Portugal a longtemps été un pays d'émigration. L'immigration, du moins l'immigration à grande échelle, est un phénomène plus récent, même si le pays accueille un certain nombre de migrants en provenance de ses anciennes colonies, les PALOP, depuis les années 60. L'immigration s'est accélérée après la Révolution des œillets de 1974, encore que les flux d'immigration de ressortissants étrangers soient restés modestes par rapport à ce qu'ont connu les autres pays. Jusqu'au milieu des années 90, les immigrants étrangers provenaient essentiellement de pays lusophones – les PALOP et, de plus en plus, le Brésil –, ce qui a facilité leur intégration sur le marché du travail. À la fin des années 90, l'immigration s'est accélérée, stimulée par l'essor du secteur du bâtiment et par une forte demande de main-d'œuvre. Une grande partie de cette nouvelle vague d'immigrés est venue d'Europe orientale et du Sud-Est, c'est-à-dire de pays n'ayant apparemment aucun lien avec le Portugal.

... qui se caractérise par des flux en grande partie axés sur le marché du travail et de nature irrégulière.

Néanmoins, étant donné la forte demande de main-d'œuvre à laquelle cette immigration répondait, l'intégration sur le marché du travail a été quasiment automatique, mais au prix d'une forte incidence de la surqualification. Nombre de ces migrants étaient qualifiés, mais la demande concernait essentiellement des travailleurs peu qualifiés. Une autre caractéristique importante de cette immigration est sa nature irrégulière. De fait, jusqu'à présent, la majeure partie des immigrants au Portugal étaient des clandestins, comme en témoignent une série de campagnes de régularisation. La plus importante d'entre elles a eu lieu en 2001, et s'est soldée par une augmentation de près de 70 % de la population immigrée en situation régulière.

De ce fait, l'emploi des immigrés est plus élevé qu'ailleurs…

Comme cette immigration est essentiellement une immigration de travail, les principaux indicateurs du marché du travail sont relativement favorables si on les compare à ceux des autres pays. Les taux d'emploi sont supérieurs à ceux des autochtones, pour les deux sexes et pour tous les principaux groupes de migrants. Seuls les autres pays d'Europe méridionale et les États-Unis affichent d'aussi bons résultats. Le taux d'emploi des femmes immigrées, plus élevé au Portugal que dans tout autre pays de l'OCDE, mérite particulièrement d'être souligné.

... mais les immigrés sont également confrontés à un chômage plus élevé, qui va croissant et dont il y aurait lieu de se préoccuper.

Malgré cette évaluation globalement positive, le chômage des immigrés est également élevé, et semble être bien supérieur à celui des autochtones. La situation semble être particulièrement défavorable pour les immigrés originaires des PALOP, et pour les femmes. Selon des statistiques officielles, les immigrés ont été touchés de manière disproportionnée par l'augmentation du chômage depuis 2001. Étant donné que ces statistiques sous-estiment probablement l'incidence réelle du phénomène parmi les immigrés, ces derniers ne s'inscrivant pas au chômage, il y aurait lieu de se préoccuper de la progression du chômage.

Cependant, il est difficile de se faire une idée précise de la situation.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il existe peu d'ensembles de données englobant pleinement la population cible. Toutefois, il est difficile d'identifier le groupe cible même dans les enquêtes. Comme le Portugal a de tout temps été un pays d'émigration, il accueille un important groupe de descendants d'émigrés portugais, qui sont nés à l'étranger et sont rentrés au Portugal, principalement après la révolution de 1974. À bien des égards, il est pratiquement impossible de distinguer les membres de ce groupe des autochtones, mais il n'est pas non plus possible de les distinguer d'autres personnes nées à l'étranger qui ont été naturalisées. Il faudrait donc envisager d'inclure dans les enquêtes et les recensements des questions sur le lieu de naissance des parents et sur la date d'acquisition de la nationalité portugaise. De plus, le problème des données au Portugal est encore compliqué par la nature récente et souvent clandestine de l'essentiel de l'immigration, que l'enquête portugaise sur la population active ne couvre pas suffisamment. Dans la mesure où il s'agit de la principale source d'informations sur les résultats actuels des immigrés sur le marché du travail, il conviendrait d'apporter des changements à la conception et à l'échantillon de cette enquête afin d'améliorer sa couverture.

Il existe un certain nombre de fichiers administratifs qui permettent d'étudier l'intégration sur le marché du travail, et qu'il conviendrait d'exploiter plus souvent.

Faute de données adéquates, il n'a pas été facile de réaliser des études économétriques complètes sur l'intégration des immigrés sur le marché du travail, même si un grand nombre d'études de cas ont été effectuées. Les fichiers administratifs reposent sur la nationalité, ce qui permet d'avoir une estimation raisonnable de la population cible au Portugal en raison du nombre limité de naturalisations. Bien qu'ils soient relativement riches en informations, ils ont rarement été utilisés par le passé. Il conviendrait d'encourager leur exploitation plus générale pour étudier l'intégration des immigrés sur le marché du travail. Cela devrait passer par une évaluation de l'efficacité des programmes du marché du travail. Dans ce contexte, il faudrait aussi chercher en priorité à estimer la taille, la composition et la durée des flux d'immigration actuels afin d'adapter de manière durable le cadre d'intégration aux besoins de la population cible.

Au regard du caractère récent de l'essentiel de l'immigration, le cadre d'intégration des immigrés portugais est relativement développé, et l'accent est mis en particulier sur l'accueil des immigrés.

Néanmoins, sachant que les immigrés étaient encore peu nombreux jusqu'à une époque récente, et que l'essentiel de l'immigration passée était avant tout une immigration de travail constituée de clandestins, on peut dire que le cadre global d'intégration est relativement développé. Il est intéressant de noter que, dans le contexte portugais, les efforts sont concentrés sur l'accueil des immigrés, et sur la recherche et la mise en œuvre de solutions concrètes aux obstacles à l'intégration, y compris pour les migrants irréguliers. Bien que les responsabilités soient réparties entre différents ministères (comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE), les principaux services concernés de l'administration semblent coopérer assez étroitement. Cette coopération a été facilitée par la mise en place du Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) qui assure, entre autres fonctions, le soutien interministériel et fait office de structure consultative auprès du gouvernement en matière d'intégration des immigrés. Dans cette optique, deux Centres nationaux d'aide aux réfugiés ont été créés, qui offrent, au sein d'une même structure, de multiples services liés à l'intégration. Nombre de ces services sont également ouverts aux migrants irréguliers. Depuis 2001, un programme d'accueil d'échelle assez modeste intitulé *Portugal Acolhe* (le Portugal vous accueille) est en place. Il propose 50 heures de cours de portugais pour acquérir des rudiments de cette langue, complétées par des heures d'information sur la société civile, en particulier pour les immigrés qui sont au chômage. L'attitude accueillante des autorités portugaises semble être liée en partie à l'expérience du Portugal comme pays d'émigration, et aux efforts déployés par les autorités pour favoriser l'intégration des communautés d'expatriés portugais à l'étranger. En effet, aux yeux de l'administration, en dehors du fait qu'un accueil de ce type facilite l'intégration, il aide également à retenir les immigrés dont la présence est généralement considérée comme un atout pour l'économie portugaise. De fait, les principaux objectifs de la politique d'immigration et d'intégration font l'objet d'un consensus au sein des principaux partis politiques. En témoigne, par exemple, la large majorité en faveur de la nouvelle Loi sur la nationalité, qui prévoit de renoncer au droit du sang au profit du droit du sol.

Avec la diversification de la population immigrée ces dernières années, un enseignement de la langue plus ciblé est nécessaire.

Jusqu'à présent, la question d'une formation linguistique ne se posait pas tant car la plupart des immigrés venaient de pays lusophones. Avec la diversification de l'origine des immigrés, la nécessité d'améliorer l'enseignement du portugais aux migrants s'est fait jour. Toutefois, il n'existe pas de programme d'enseignement du portugais langue étrangère à l'échelle nationale en dehors des quelques heures de cours proposées dans le cadre de *Portugal Acolhe*, ce qui est vraiment très peu par rapport à ce qu'on trouve dans les autres pays de l'OCDE ayant été examinés. De plus, ce programme s'adresse aux immigrés qui ont un emploi, et le nombre de participants est bien inférieur à 2 000 par an. En particulier, aucun enseignement de la langue à visée professionnelle n'est proposé aux immigrés, alors qu'il serait sans doute particulièrement bénéfique pour la progression dans la vie professionnelle. Il y a donc lieu, semble-t-il, de proposer une formation au

portugais plus ciblée aux migrants sans emploi et aux migrants qui sont nettement surqualifiés et pour qui le fait de ne pas maîtriser le portugais est un obstacle pour accéder à des postes plus qualifiés. Il existe à l'heure actuelle des plans destinés à combler (en partie) ces manques en proposant des modules de portugais technique dans le cadre de *Portugal Acolhe,* mais, étant donné l'échelle et la portée relativement limitées du programme, il est peu probable que cela soit suffisant.

Les immigrés originaires des PALOP sont les plus mal lotis sur le marché du travail.

La plupart des indicateurs du marché du travail autres que les taux d'emploi montrent que les immigrés des PALOP sont très nettement défavorisés. Ils gagnent beaucoup moins que les travailleurs appartenant à tous les autres groupes de migrants, et sont fortement concentrés dans les secteurs et les emplois peu qualifiés. Bien que cela s'explique en partie par leur niveau d'instruction plus faible, d'autres facteurs semblent également entrer en ligne de compte. Les immigrés des PALOP sont également touchés par le chômage de manière disproportionnée, même après prise en compte du niveau d'instruction. Cependant, il se peut que cette situation soit liée au fait que la présence de ce groupe est moins liée à la demande de main-d'œuvre que dans le cas des immigrés originaires d'Europe orientale et du Sud-Est et du Brésil.

Cela tient à leur faible niveau d'instruction, et il est important de veiller à ce que les immigrés bénéficient comme les autres des mesures en faveur des qualifications de la main-d'œuvre.

Le niveau d'études des immigrés est un problème crucial pour leur intégration sur le marché du travail. En effet, les résultats guère favorables des immigrés originaires des PALOP sont liés à leur faible niveau d'instruction, encore qu'on obtienne le même résultat après neutralisation de ce facteur. La situation des membres de la communauté capverdienne, dont 80 % n'ont même pas le niveau du premier cycle du secondaire, et 15 % sont analphabètes, est particulièrement préoccupante. Les faibles niveaux de qualification doivent cependant être replacés dans le contexte d'un faible niveau global de qualification de la population portugaise. Avec le programme *Novas Oportunidades* (nouvelles opportunités), une initiative très complète a récemment été lancée pour relever le niveau et valider les compétences de la population, y compris sur le plan de la maîtrise de la langue. On pourrait penser que les immigrés bénéficieraient de manière disproportionnée de ce type de formation – en particulier sur le plan de la connaissance du portugais – et de la validation correspondante de leurs compétences pour surmonter les asymétries d'information. Malgré cela, les immigrés sont à l'heure actuelle largement sous-représentés parmi les bénéficiaires du programme. Il conviendrait probablement de mieux informer les migrants sur les avantages de la formation et de la certification, et d'aplanir les éventuels obstacles à leur participation au programme.

Les programmes existants qui prévoient la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger devraient être généralisés…

Contrairement à l'immigration peu qualifiée du passé, une part importante des immigrés récents, particulièrement ceux venus d'Europe orientale, sont très qualifiés,

mais exercent souvent des métiers qui le sont très peu. La surqualification touche 90 % des immigrés hautement qualifiés originaires d'Europe orientale et du Sud-Est. Pour remédier à cette situation, des projets innovants portant sur la reconnaissance des qualifications des médecins et des infirmières formés à l'étranger ont été mis en place. Il semble qu'ils aient été à la fois efficaces et d'un bon rapport coût-efficacité. Compte tenu de l'expérience tirée de ces projets, il conviendrait de les généraliser et de les étendre à d'autres compétences et professions semi-qualifiées, en particulier celles qui connaissent ou devraient connaître une pénurie de main-d'œuvre.

... et une procédure harmonisée de reconnaissance des diplômes devrait être envisagée.

La reconnaissance des diplômes est à l'heure actuelle du ressort des universités, qui jouissent d'une assez grande liberté de décision en la matière, mais la procédure est coûteuse et souvent longue. Cela semble avoir découragé de nombreux immigrés qualifiés de demander la reconnaissance de leurs diplômes. Plusieurs mesures sont envisagées pour faciliter cette procédure et réduire les frais afférents, qui devraient être bien accueillies. Dans ce contexte, on pourrait également réfléchir à un processus de prise de décision plus transparent et harmonisé. De plus, une étude pilote pourrait être envisagée pour analyser l'effet de la reconnaissance des qualifications étrangères sur la progression des immigrés dans leur vie professionnelle. Un premier indice de cet impact éventuel résulte du constat que la surqualification est moins fréquente chez les Brésiliens, qui ont vu leurs expérience professionnelle plus facilement reconnue grâce à un accord bilatéral et qui sont aussi le groupe ayant le plus bénéficié de la reconnaissance des diplômes.

Les immigrés sont confrontés à de gros écarts de salaire.

Les immigrés touchent des salaires nettement inférieurs à ceux des Portugais (l'écart étant de 20 % en moyenne). Cela tient en partie à leur concentration dans des secteurs et des professions moins bien rémunérés, et au fait qu'ils ont moins d'ancienneté. Cependant, même après prise en compte de ces paramètres et d'autres facteurs, un écart de salaire de l'ordre de 10 % ou plus subsiste. Le rendement des qualifications est moindre quand on est un immigré, mais celui de l'ancienneté l'est davantage, ce qui cadre avec les constatations faites dans d'autres pays de l'OCDE. Les immigrés de sexe masculin originaires des PALOP, dont les salaires demeurent inférieurs d'environ de 15 % même après prise en compte de nombreux paramètres, sont particulièrement défavorisés.

Il est nécessaire de remédier aux mauvaises conditions de travail des immigrés, y compris par un renforcement de l'inspection du travail.

Les immigrés semblent également être confrontés à des conditions de travail relativement précaires, même s'il est difficile d'établir des éléments d'appréciation empiriques solides. La forte dualité du marché du travail portugais semble avoir touché de manière disproportionnée les immigrés, qui ont beaucoup moins de chances d'avoir un contrat permanent, et sont largement surreprésentés dans les métiers et secteurs faiblement qualifiés associés à des conditions de travail précaires. Dans de nombreux cas, les immigrés n'ont pas de contrat de travail, ce qui les expose encore plus à l'exploitation. Cela touche particulièrement les nombreux migrants irréguliers, qui sont souvent confinés

dans l'économie informelle, laquelle est importante par comparaison avec les autres pays. En dépit d'améliorations dans ce domaine ces dernières années, il est évident que des efforts supplémentaires sont nécessaires. Ceux-ci devraient se traduire par un renforcement de l'inspection du travail à l'avenir. En effet, les efforts déjà réalisés semblent avoir contribué à améliorer les conditions de travail et à réduire l'économie informelle. Une participation plus active des partenaires sociaux à la lutte contre de telles situations serait également bénéfique à cet égard.

Une participation plus importante des employeurs renforcerait les mesures d'intégration.

Une participation plus importante des employeurs et de leurs organisations de tutelle aiderait à faire mieux connaître les problèmes liés à l'immigration irrégulière et à améliorer les conditions de travail des immigrés. Le sentiment général est que les immigrés tendent à passer au second plan dans les projets de formation mis sur pied par les employeurs, mais on ne dispose pas de données concrètes sur le sujet. Il conviendrait donc d'encourager les employeurs à s'impliquer davantage dans le processus d'intégration, en particulier en offrant plus de possibilités de formation aux immigrés. Cette action devrait inclure non seulement la formation continue pour les immigrés en poste, mais aussi des stages pour ceux qui n'ont pas d'emploi. Les offres de ce type ne sont pas suffisantes alors que, d'après les observations faites dans d'autres pays de l'OCDE, la formation est particulièrement bénéfique pour les immigrés.

Il faudrait déployer plus d'efforts de façon à orienter les migrants vers les filières légales.

En raison du rapport étroit qui existe entre l'immigration clandestine, le secteur informel de l'économie et les conditions de travail précaires, l'orientation de l'immigration vers les filières légales devrait être classée d'urgence comme une priorité. Des efforts ont été déployés pour combattre l'immigration clandestine tout en améliorant les possibilités d'immigration régulière, mais ils n'ont donné que très peu de résultats jusqu'à présent. Les choses devraient s'améliorer avec la nouvelle Loi sur l'immigration, qui facilite l'immigration régulière et améliore la transparence du système, et s'accompagne d'un nouveau renforcement des outils de lutte contre l'emploi de migrants irréguliers. Il conviendrait de communiquer effectivement et avec fermeté cette idée directrice aux différents acteurs concernés. De nouvelles améliorations des procédures administratives relatives au délai d'obtention des visas dans les consulats et à une réduction des frais de prolongation des autorisations (qui pourraient constituer un obstacle au maintien dans la légalité pour les immigrés peu rémunérés) devraient également être envisagées dans ce contexte.

En matière de logement, la situation des immigrés exige une plus grande attention, en particulier dans la région de Lisbonne.

Contrairement aux résultats assez positifs des immigrés au regard du marché du travail et (considérant le faible niveau d'études des autochtones) de l'éducation, la situation du logement des personnes issues de l'immigration est préoccupante. La majorité des immigrés vivant dans l'agglomération de Lisbonne habitent des logements surpeuplés, et on trouve encore de nombreuses zones de bidonvilles et de logements clandestins dans lesquelles la concentration d'immigrés est forte. Cela gêne la mobilité

professionnelle et la promotion sociale des immigrés et de leurs enfants. Les programmes de relogement antérieurs ont rarement donné de bons résultats car ils n'ont pas permis de créer de vie sociale ni d'emplois dans les nouveaux quartiers. Les locaux de bureaux et de commerces aménagés sont restés vides dans nombre de ces quartiers, les prix à la location étant trop élevés pour la population immigrée, et les entreprises appartenant à des personnes extérieures à la zone préférant s'installer ailleurs. Il faudrait faciliter la création de commerces dans ces zones, et proposer les locaux vides aux migrants intéressés à moindre coût afin d'encourager les petites activités entrepreneuriales au niveau local. Cela pourrait également avoir un impact social important pour les zones concernées.

Il conviendrait de supprimer les derniers obstacles à l'emploi non salarié des immigrés.

Il demeure des obstacles juridiques à l'emploi non salarié des immigrés, notamment pour ceux qui n'ont pas de carte de résident (ce qui est le cas de la plupart des immigrés pendant les premières années suivant leur arrivée, même lorsqu'ils sont en situation régulière). Il faudrait supprimer ces derniers obstacles à l'emploi non salarié des immigrés. Il semble également qu'il convienne d'améliorer l'accès des immigrés au micro-crédit, particulièrement ceux originaires des PALOP, qui sont les plus marginalisés sur le marché du travail mais dont le taux actuel d'emploi non salarié est faible.

Dans le passé, les enfants d'immigrés ne semblaient pas mal lotis mais, aujourd'hui, il faut accorder plus d'attention à l'intervention précoce et à l'enseignement du portugais.

L'intégration des enfants d'immigrés est un problème relativement nouveau au Portugal. Par le passé, les quelques enfants nés au Portugal de parents immigrés étaient des descendants d'immigrés venus des PALOP, qui parlaient le portugais, et dont l'intégration dans le marché du travail et dans le système éducatif était globalement la même que celle des enfants nés sur le territoire. À l'heure actuelle, les enfants qui arrivent à l'école en ne parlant pas le portugais sont de plus en plus nombreux. Il n'existe pas de cadre uniforme pour remédier à cette situation, et les écoles n'obtiennent généralement pas de fonds supplémentaires pour proposer une aide à l'intégration telle que des cours de langue. Il y a lieu de remédier à ces insuffisances.

À cet égard, le Portugal pourrait profiter de l'expérience des autres pays de l'OCDE examinés. Les premières mesures sont déjà prises pour mettre à disposition des fonds supplémentaires, mais elles se limitent à l'heure actuelle à certains quartiers où la situation est la plus problématique. Il conviendrait donc d'envisager une approche plus globale. Pour ce faire, il faudrait accorder une attention particulière à l'éducation préscolaire, car elle intervient à un âge crucial pour l'intégration mais correspond aussi à la partie du système éducatif où les enfants d'immigrés sont le plus sous-représentés. Il semble que les dispositifs d'accueil des jeunes enfants soient nettement insuffisants dans les banlieues de Lisbonne, où on recense une forte concentration d'immigrés, particulièrement ceux originaires des PALOP, et où l'habitat est précaire.

Jusqu'à présent, seules quelques rares études ont été réalisées sur les discriminations ; il est important de combler cette lacune et de renforcer les outils de lutte contre les discriminations.

Contrairement à ce qui a été fait dans les autres pays examinés, au Portugal, rares sont les études ayant été réalisées sur les discriminations à l'encontre des immigrés sur le marché du travail. En particulier, le Portugal n'a pas encore participé aux études reposant sur des tests en situation réalisées par l'OIT, ou inspirées de la méthodologie de l'OIT. Même si le niveau d'emploi des immigrés est élevé, des éléments attestent l'existence d'un problème de discrimination, en particulier sur le plan de l'accès à des emplois plus stables et mieux rémunérés. En témoigne notamment l'important écart de salaires entre les étrangers et les citoyens portugais, qui persiste même après prise en compte de multiples paramètres tels que l'âge, le sexe, le niveau d'instruction, l'ancienneté et le secteur d'activité. Il est important de mieux analyser et de surveiller l'ampleur et les formes d'expression des discriminations au Portugal. La réalisation de tests en situation pourrait être une manière de procéder, mais il faudrait également envisager d'autres moyens car les discriminations ne touchent pas seulement l'accès à l'emploi. De plus, il faudrait envisager un renforcement des outils de lutte contre les discriminations, les outils juridiques disponibles actuellement étant très peu utilisés.

Bibliographie

Abreu, A. et J. Peixoto (2007), « Demography, Labour Force and Migration: Trends, Prospects and Policy Implications in Portugal », polycopié.

ACIDI (2007), Imigração em Portugal – Informação Útil 2007/2008, ACIDI, Lisbonne.

ACIDI (2008), Relatório de Actividades, 2007. ACIDI, Lisbonne.

ACIME (2004), *Immigration in Portugal – Useful Information,* ACIME, Lisbonne.

ACIME (2005), *Welcoming and Integrating. Activity Report 2002/2005,* ACIME, Lisbonne.

ACIME (2007), *Relatório de actividades (Setembro 2005-Decembro 2006)*, ACIME, Lisbonne.

Albuquerque, R., L. Ferreira et T. Viegas (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório – Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*, Celta Editora, Oeiras.

Allasino, E., E. Reyneri, A. Venturini et G. Zincone (2004), « Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy », International Migration Papers n° 67, OIT, Genève.

Baganha, M.I. (1998), « Immigrant Involvement in the Informal Economy: The Portuguese Case », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, n° 2, pp. 367-385.

Baganha, M.I. et M.L. Fonseca (dir. pub.) (2004), *New Waves: Migration From Eastern to Southern Europe*, Luso-American Foundation, Lisbonne.

Baganha, M.I., J. Ferrão et J. Malheiros (eds.) (2002), *Os Movimentos Migratórios Externos e a sua Incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*, Observatório do Emprego e Formação Profissional, Lisbonne.

Baganha, M.I., J.C. Marques et P. Góis (2004a), « Novas Migrações, Novos Desafios: a Imigração do Leste Europeu », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 69, pp. 95-115.

Baganha, M.I., J.C. Marques et P. Góis (2004b), « The Unforeseen Wave: Migration from Eastern Europe to Portugal », in M.I. Baganha et M.I. Fonseca (dir. pub.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Luso-American Foundation, Lisbonne, pp. 23-39.

Baptista, R., A. van Stel et A.R. Thurik (2006), « Entrepreneurship, Industrial Restructuring and Unemployment in Portugal », in E. Santarelli (dir. pub.), *Entrepreneurship, Growth, and Innovation: The Dynamics of Firms and Industries*, International Studies in Entrepreneurship, vol. 12, Springer Science, New York, pp. 223-241.

Blume, K.J., M. Ejrnæs, H.S. Nielsen et A. Würtz (2003), « Self-Employment among Immigrants: A Last Resort? », Centre for Applied Microeconometrics, University of Copenhagen, Working Paper n° 2003-08.

Carneiro, A., N. Fortuna et J. Varejão (2007), « The Economic Assimilation of Immigrants in the Portuguese Labour Market », polycopié.

Carneiro, R., A. Corrêa d'Almeida, L.X. de Carvalho, M. Abecassis et M. Pisco (2006), « A mobilidade ocupacional do trabalhador imigrante em Portugal », Ministère du Travail et des Affaires sociales Colecção Cogitum, n° 20, Lisbonne.

Carrington, W.J. et P.J. de Lima (1996), « The Impact of 1970s Repatriates from Africa on the Portuguese Labor Market », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 49, n° 2, pp. 330-347.

Casa do Brasil em Lisboa (2007), « A 2.ª vaga da imigração Brasileira para Portugal (1998-2003): estudo de opinião a imigrantes residentes nos distritos de Lisboa e Setúbal – Informação estadística e elementos de análise », in J. Malheiros (dir. pub.), *Imigração Brasileira em Portugal*, ACIDI, Lisbonne, pp. 227-247.

Clark, K. et S. Drinkwater (2000), « Pushed out or Pulled in? Self-Employment among Ethnic Minorities in England and Wales », *Labour Economics*, vol. 7, pp 603-628.

Cortesão, L., A. Magalhães et A. Sá Costa (2004), *Analytical Report on Education*, NUMENA Research Centre on Human and Social Sciences and ACIME, Porto Salvo et Lisbonne.

Council of Ministers et ACIDI (2007), *Plan for Immigrant Integration*, ACIDI, Lisbonne.

Council of Ministers et ACIDI (2008*), Relatório Annual de Execução Maio de 2007 – Maio de 2008*, Plano para a Integração dos Imigrantes, ACIDI, Lisbonne.

Da Cruz, P.T. (2007), « Reception for Recently Arrived Immigrants », in A. Vitorino (dir. pub.), *Immigration: Opportunity or Threat? Recommendations of the Gulbenkian Immigration Forum,* Princípia, Estoril, pp. 71-95.

De la Barre, J. (2007a), « L'intégration des immigrés sur le marché du travail – Le cas des Capverdiens au Portugal », Rapport pour l'OCDE, Paris.

De la Barre, J. (2007b), « Conditions et perspectives de retour des immigrés au Cap-Vert, et mobilisation de la diaspora pour le développement du Cap-Vert », Rapport à l'OCDE, Paris.

De Prada, M.A., W. Actis et C. Pereda (1996), « La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España », Internacional Migration Papers n° 9, OIT, Genève.

Dias, B.P., C.R. Oliveira, J.C. Marques et P. Góis (2002), « Migrants, Minorities and Employment in Portugal », Raxen 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Numena, Porto Salvo.

Fonseca, M.L., M.J. Caldeira et A. Esteves (2002), « New Forms of Migration into the European South: Challenges for Citizenship and Governance – The Portuguese Case », *International Journal of Population Geography,* vol. 8, pp. 135-152.

Fonseca, M.L., J. Malheiros, M. Patrício et F. Martins (2005), *Reunificação familiar e imigração em Portugal*, ACIME, Lisbonne.

Freire, J. (1995), *O Trabalho Independente em Portugal*, CIES, Lisbonne.

Góis, P. et J.C. Marques (2007), *Estudo Prospectivo sobre Imigrantes Qualificados em Portugal*, Observatório da Imigração, Lisbonne.

IESE (2005), *Português língua não materna. Análise do inquérito no âmbito do conhecimento da situação escolar dos alunos cjua língua materna não é o Portugués,* Instituto de estudos sociais e económicos, Lisbonne.

Machado, F.L. (2002), *Contrastes e Continuidades. Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Celta Editora, Oeiras.

Machado, F.L. (2007), « Youngsters Like Any Others? Integration Processes and Scenarios for the Children of African Immigrants in Portugal », in A. Vitorino (dir. pub.), *Immigration: Opportunity or Threat? Recommendations of the Gulbenkian Immigration Forum*, Princípia, Estoril, pp. 159-186.

Malheiros, J. (1998), « Immigration, Clandestine Work and Labour Market Strategies: The Construction Sector in the Metropolitan Region of Lisbon », in M. Baldwin-Edwards et J. Arango (dir. pub.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Frank Cass Publishers, Londres, pp. 169-185.

Malheiros, J. (2000), « Urban Restructuring, Immigration and the generation of Marginalised Spaces in the Lisbon Region », in R. King, G. Lazaridis et C. Tsardanidis (dir. pub.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe,* Macmillan Press, Londres, pp. 207-232.

Malheiros, J. (2002), "'Nova'" imigração e desenvolvimento regional: situação actual e oportunidades para as regiões portuguesas", *Cadernos Sociedade e Trabalho*, vol. 2, pp. 69-87.

Malheiros, J. (dir. pub.) (2007), *Imigração Brasileira em Portugal*, Observatório de Imigração, Lisbonne.

Malheiros, J. et F.S. Valaco (2004), « Immigration and City Change: The Region of Lisbon in the Turn of the 20th Century », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n° 6, pp. 1065-1086.

Marques, J.C. et P. Góis (2007), « Ukrainian Migration to Portugal. From Non-existence to the Top Three Immigrant Groups », mimeograph, Migrationonline.cz, Multicultural Center Prague.

Ministère de l'Education (2006), *New Opportunities. Initiative within the scope of the National Employment Plan and the Technological Plan*, Ministère de l'Éducation et Ministère du Travail et de la Solidarité sociale, Lisbonne.

Ministère du Travail et de la Solidarité sociale (2006a), *National Action Plan for Employment (2005-2008)*, Follow-Up Report 2006, Ministère du Travail et de la Solidarité sociale, Lisbonne.

Ministère du Travail et de la Solidarité sociale (2006b), « O Trabalho Não Declarado em Portugal – Metodologia de Abordagem e Tentativa de Medição », Colecção Cogitum n° 20, Direction générale des études, des statistiques et de la planification, Ministère du Travail et de la Solidarité sociale, Lisbonne.

Mota da Silva, I. (2004), « A integração social dos imigrantes: uma política innovadora. Que perspectivas para o futuro? », in Ministère du Travail et de la Solidarité sociale (dir. pub.), *Imigração e Mercado de Trabalho*, 2e édition, Direction générale des

études, des statistiques et de la planification, Ministère du Travail et de la Solidarité sociale, Lisbonne, pp. 25-34.

Niessen, J., T. Huddleston et L. Citron (2007), *Migrant Integration Policy Index*, British Council and Migration Policy Group, Bruxelles.

OCDE (2002), *Manuel sur la mesure de l'économie non observée*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Tendances de migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.

Oliveira, C. Reis de (2004), *Estratégias Empresariais de imigrantes em Portugal*, ACIME, Lisbonne.

Oliveira, C. Reis de (2005), *Empresários de origem imigrante. Estratégias de Inserção Económica em Portugal* ACIME, Lisbonne.

Oliveira, C. Reis de (2007), « Understanding the Diversity of Immigrant Entrepreneurial Strategies », in L.P. Dana (dir. pub.), *Handbook of Research on Ethnic Minority Entrepreneurship*, Edward Elgar, London, pp. 61-82.

Oliveira, C. Reis de et A. Inácio (1999), « Nacionalizações em Portugal (1985-1996) », SociNova Working Paper n° 11, Universidade Nova de Lisboa, Lisbonnr.

Oliveira, C. Reis de et J. Rath (dir. pub.) (2008), « Special Issue on Immigrant Entrepreneurship », Migrações, n° 3, Observatório da Imigração, Lisbonne.

Oliveira, C. Reis de, E. Rosário et T. Santos (2006), *Indicators of Immigrant Integration. Portugal*, First Report, ACIME, Lisbonnr.

Padilla, B. (2005), « Integration of Brazilian immigrants in Portuguese Society: Problems and Possibilities », Socius Working Paper No. 01/05, Lisbonne.

Peixoto, J. (2002), « Strong Market, Weak State: The Case of Recent Foreign Immigration in Portugal », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, n° 3, pp. 483-497.

Peixoto, J. et A. Figueiredo (2007), « Imigrantes brasileiros e Mercado de trabalho em Portugal », in J. Malheiros (éd.), *Imigração Brasileira em Portugal*, Observatório de Imigração, Lisbonne, pp. 87-112.

Pereira, S.C. (2003), « The Impact of Minimum Wages on Youth Employment in Portugal », *European Economic Review*, vol. 47, n° 2, pp. 229-244.

Pereira, S. et J. Vasconcelos (2007), « Combate ao Tráfico de Seres Humanos e Trabalho Forçado – Estudo de Casos e Respostas de Portugal », OIT, Lisbonne et Genève.

Pires, R.P. (2003), *Migrações e Integração – Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta Editora.

Pires, R.P., M.J. Maranhão, J.P. Quintela, F. Moniz et M. Pisco (1987), *Os Retornados: Um Estudo Sociografico*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisbonne.

Possidónio, D. (2006), *Descendentes de Angolanos e Luso-Angolanos na Área Metropolitana de Lisboa: Inserção Geográfica e Social*, ACIME, Lisbon.

Ribeiro, J.S. (2008), « Migration and Occupational Integration: Foreign Health Professionals in Portugal », in M. Sacks et E. Kuhlmann (dir. pub.), *Rethinking Professional Governance: international directions in health care*, The Policy Press, Bristol.

Santos, T. *et al.* (2008), « Research Survey on Migrants' Experiences of Racism and Discrimination in Portugal », Numena, Oeiras.

Santos, V. (2004), *O discurso oficial do estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório de Imigração, Lisbonne.

Schneider, F. (2002), « Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World », World Bank Working Paper, juillet 2002, Washington.

SEF (2008), « Relatório de Actividades 2007: Imigração, Fronteiras e Asilo », SEF, Lisbonne.

Vala, J. (dir. pub.) (1999), *Novos racismos: perspectivas comparativas*, Celta, Oeiras.

Annexe 5.1.
Les dix principaux pays d'origine des étrangers en situation régulière au Portugal, 1986, 1996 et 2006

Tableau 5.1A. Les dix principaux pays d'origine des étrangers en situation régulière au Portugal, 1986, 1996 et 2006

(nombres absolus et en pourcentage de la population étrangère)

1986	Nombres absolus	%	1996	Nombres absolus	%	2006	Nombres absolus	%
Cap-Vert	26.301	*30.2*	Cap-Vert	39.600	*22.9*	Brésil	71.425	*16.8*
Brésil	7.470	*8.6*	Brésil	20.000	*11.6*	Cap-Vert	68.133	*16.0*
Espagne	6.958	*8.0*	Angola	16.300	*9.4*	Ukraine	39.086	*9.2*
États-Unis	6.326	*7.3*	Guinée-Bissau	12.600	*7.3*	Angola	33.567	*7.9*
Royaume-Uni	5.872	*6.8*	Royaume-Uni	12.000	*6.9*	Guinée-Bissau	25.247	*5.9*
Venezuela	4.756	*5.5*	Espagne	9.300	*5.4*	Royaume-Uni	19.592	*4.6*
Angola	3.966	*4.6*	États-Unis	8.500	*4.9*	Espagne	16.597	*3.9*
Allemagne	3.573	*4.1*	Allemagne	7.900	*4.6*	Moldavie	14.246	*3.3*
France	2.574	*3.0*	France	5.100	*2.9*	Allemagne	13.851	*3.3*
Canada	2.559	*2.9*	Mozambique	4.400	*2.5*	Sao Tomé et Principe	11.273	*2.6*
Total	**86.982**		**Total**	**172.900**		**Total**	**426.122**	

Note : Les chiffres comprennent tous les étrangers détenant un titre légal de résidence (permis de résidence, permis de séjour et visas à long-terme). Prolongations des visas à long terme comprises après 2004.

Source : Institut national de la statistique (INE), *Estatísticas Demográficas*.

Annexe 5.2.
Résultats des régressions pour l'emploi des immigrés

Tableau 5.2A. Probabilités relatives estimées d'emploi des immigrés (selon le pays d'origine) par rapport à celui des autochtones, personnes âgées de 15 à 64 ans, 2001

Variables	Sans prendre en compte l'âge et le niveau d'instruction		En prenant en compte l'âge et le niveau d'instruction	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cap-Vert	1.247	1.7	0.924	1.63
Autres PALOP	1.672	1.994	0.937	1.175
Brésil	1.79	1.388	1.651	0.877
Europe orientale et du Sud-Est	7.199	2.571	5.097	1.272
UE 15	0.841	1.094	0.837	0.749
Autres pays	0.784	0.881	0.75	0.602
Nombre d'observations	3 440 528	3 561 502	3 440 528	3 561 502

Note : Les autochtones constituent le groupe de référence.

Tous les coefficients sont significatifs à 1 %.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur le recensement portugais de 2001.

Annexe 5.3.
Résultats des régressions pour le chômage des immigrés

Tableau 5.3A. Probabilités relatives estimées de chômage des immigrés (selon le pays d'origine) et durée de résidence par rapport aux autochtones, personnes de 15 à 64 ans, 2001

Variables	Sans prendre en compte l'âge et le niveau d'instruction		En prenant en compte l'âge et le niveau d'instruction	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cap-Vert	1.284	1.284	1.411	0.917
Autres PALOP	1.226	1.093	1.525	1.33
Brésil	0.912	1.395	0.925***	1.549
Europe orientale et du Sud-Est	0.446	1.058	0.514	1.289
UE 15	1.043***	1.144	1.001	1.169
Autres pays	1.095	1.195	1.13	1.345
Nombre d'observations	2 671 147	2 191 251	2 671 147	2 191 251

Note : Les autochtones constituent le groupe de référence.

Tous les coefficients sont significatifs à 1 %, sauf ** (significatifs à 5 %) et grisés (non significatifs).

Source : Calculs de l'OCDE basés sur le recensement portugais de 2001.

Annexe 5.4.
Analyse de la surqualification des immigrés

Tableau 5.4A. Estimations des probabilités relatives de surqualification des immigrés par rapport aux autochtones, selon le pays d'origine, travailleurs de 15 à 64 ans hautement qualifiés, 2005

Variables	Sans prendre en compte l'âge, la durée d'emploi, le secteur d'activité et la région		En prenant en compte l'âge, la durée d'emploi, le secteur d'activité et la région[1]	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cap-Vert	2.54	4.06	7.60	3.48
Autres PALOP	3.44	1.94	4.26	1.80
Brésil	2.54	2.60	3.38	2.52
Europe orientale et du Sud-Est	38.90	15.49	62.52	15.17
UE 15	0.63	0.67	0.71	0.79
Autres pays	2.36	1.44	2.94	1.65
Nombre d'observations	124 295	138 287	124 034	138 178

Note : Les autochtones constituent le groupe de référence.

1. Variable indicatrice pour la région de Lisbonne.

Tous les coefficients sont significatifs à 1 %.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de *Quadros de Pessoal* 2005.

Annexe 5.5. Analyse du salaire des immigrés

Tableau 5.5A. Logarithme du salaire horaire des immigrés par rapport aux autochtones, par pays d'origine, travailleurs de 15 à 64 ans non scolarisés, 2005

Variables	Sans prendre en compte l'âge, le niveau d'instruction, la durée d'emploi, le secteur d'activité et la région		En prenant en compte l'âge, le niveau d'instruction, la durée d'emploi, le secteur d'activité et la région[1]	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cap-Vert	-0.32	-0.27	-0.17	-0.12
Autres PALOP	-0.26	-0.15	-0.14	-0.08
Brésil	-0.28	-0.24	-0.09	-0.09
Europe orientale et du Sud-Est	-0.33	-0.30	-0.15	-0.10
UE 15	0.43	0.30	0.28	0.17
Autres pays	-0.25	-0.15	-0.11	-0.04
Nombre d'observations	1 422 344	1 047 645	1 406 705	1 040 529
R^2	0.016	0.008	0.46	0.534

Note : Les autochtones constituent le groupe de référence.

1. Variable indicatrice pour la région de Lisbonne.

Tous les modèles incluent une constante.

Tous les coefficients sont significatifs à 1 %.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de *Quadros de Pessoal* 2005.

Glossaire

ACIDI	*Alto Comissario para a Immigração e Diálogo Intercultural* (Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel)
ACIME	*Alto Comissario para a Immigração e Minorias Étnicas* (Haut Commissariat à l'immigration et aux minorités ethniques)
ACT	*Autoridade para as Condições do Trabalho* (Autorité sur les conditions de travail)
ANDC	*Associação Nacional de Direito ao Crédito* (Association nationale de micro-crédit)
APG	*Associação Portuguesa dos Gestorese Técnicos dos Recursos Humanos* (Association portugaise des directeurs et spécialistes des ressources humaines)
CICDR	*Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (Commission pour l'égalité et contre les discriminations raciales)
CLAII	*Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes* (Centre local d'aide à l'intégration des immigrés)
CNAI	*Centro Nacional de Apoio ao Imigrante* (Centre national d'aide aux immigrés)
COCAI	*Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração* (Conseil consultatif pour les affaires d'immigration)
GRACE	*Grupo de Reflexão e Apoio à Cidadania Empresarial* (Groupe de réflexion et de soutien pour la citoyenneté d'entreprise)
IEFP	*Instituto do Emprego e Formação Profissional* (Institut pour l'emploi et la formation professionnelle)
IHRU	*Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana* (Institut national pour l'habitat et la réhabilitation urbaine)
INE	*Instituto Nacional de Estatistica* (Institut national de la statistique)
ONG	Organisations non gouvernementales

PALOP	*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (Pays africains de langue portugaise)
PER	*Programa Especial de Realojamento* (Programme de relogement)
SEF	*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (Service des étrangers et des frontières)
UNIVA	*Unidades de Inserção na Vida Activa* (Unités d'insertion dans la vie active)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(81 2008 16 2 P) ISBN 92-64-05570-4 – n° 56452 2009

Les migrants et l'emploi

VOLUME 2

L'INTÉGRATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN BELGIQUE, EN FRANCE, AUX PAYS-BAS ET AU PORTUGAL

Lorsque des immigrants arrivent dans un pays, ils sont confrontés à un marché du travail peu connu qui a ses propres exigences. Avoir une bonne maîtrise de la langue du pays hôte et une bonne connaissance des procédures de recherche d'emploi et du fonctionnement du marché du travail sont autant d'atouts qu'ils n'ont pas forcément. Avec le temps, les immigrants peuvent acquérir ces compétences et, en principe, les performances des immigrés dans le pays hôte devraient être comparables à celles des autochtones au bout d'un certain temps. Mais en réalité, des différences persistent. Leur expérience et leurs qualifications ne sont pas toujours pleinement reconnues, le « capital social » leur fait souvent défaut, et ils font parfois l'objet de pratiques discriminatoires à l'embauche. Les nouveaux arrivants ne sont pas les seuls à rencontrer ces difficultés, il en va de même pour leurs enfants même s'ils sont nés et ont été scolarisés dans le pays d'accueil.

Que faire pour améliorer l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail ? Les employeurs doivent disposer des informations nécessaires et d'incitations efficaces pour évaluer correctement les compétences et les qualifications des immigrés. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en stimulant l'apprentissage de la langue et la formation professionnelle, et en encourageant la diversité dans l'entreprise. Pour leur part, les immigrés doivent tenir compte des exigences des employeurs des pays d'accueil. La viabilité des futures politiques migratoires et le recours accru à l'immigration dépendent en grande partie du succès des pays de l'OCDE et des immigrés eux-mêmes dans le domaine de l'intégration sur le marché du travail.

Cet ouvrage examine l'intégration sur le marché du travail des immigrés et de leurs enfants dans quatre pays de l'OCDE (Belgique, France, Pays-Bas et Portugal), et formule des recommandations propres à chacun de ces pays. C'est le deuxième d'une série qui devrait couvrir une dizaine de pays de l'OCDE.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :
www.sourceocde.org/emploi/9789264055704
www.sourceocde.org/questionssociales/9789264055704

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264055704

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-05570-4
81 2008 16 2 P

9 789264 055704