

Une meilleure insertion professionnelle des personnes issues de l'immigration: allons au mainstreaming

Issue 2015/2 · mars 2015

Ilke Adam et Mathijs Van Dijk

Les indicateurs internationaux et nationaux brossent un tableau négatif des performances de la Belgique lorsqu'il s'agit du taux d'emploi des personnes issues de l'immigration (OCDE 2008; 2012; SPF ETCS/CECLR 2013). L'écart entre le taux d'emploi des autochtones et celui des personnes issues de l'immigration est considérable et bien supérieur à la moyenne de l'OCDE. En raison de cette situation, la Belgique a fait l'objet de critiques sévères ces dernières années, tant de la part de l'OCDE que de l'Union européenne. Ces critiques ont été réitérées en juillet 2014 dans la recommandation du Conseil européen sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2014.

Ce policy paper expose les grandes lignes d'une étude menée par l'Institute for European Studies de la Vrije Universiteit Brussel sous les auspices de la Fondation Roi Baudouin. L'étude examine une cause possible des mauvaises performances de la Belgique en ce qui concerne le taux d'emploi des migrants. La recherche existante pointe principalement les caractéristiques des migrants et certaines particularités de la société d'accueil (discrimination, politiques d'intégration et facteurs plus structurels). L'étude présentée ici est unique en ce sens qu'elle examine en détail des facteurs structurels. Elle se demande si la structure complexe de l'État fédéral belge (et la répartition des compétences et le manque de collaboration intergouvernementale qui en résultent) a un rapport avec les piètres résultats de la Belgique dans ce domaine. Dans le cadre de la recherche, nous avons comparé la répartition des compétences gouvernementales et la collaboration institutionnelle en Belgique à la situation dans d'autres États fédéraux et décentralisés (pour la plupart multinationaux): l'Espagne et la Catalogne, le Canada et le Québec, le Royaume-Uni et l'Écosse et enfin l'Allemagne et ses unités infra-étatiques, les länders. Outre la question de recherche centrale, l'étude examine également de quelle manière la collaboration intergouvernementale et interdépartementale est organisée et où peut-on détecter des obstacles et de bonnes pratiques. L'étude a également examiné quelles opportunités de stimuler le taux d'emploi des personnes issues de l'immigration la sixième réforme de l'État belge peut-elle offrir.

L'écart entre les taux d'emploi des autochtones et des personnes issues de l'immigration est considérable en Belgique et l'un des plus élevés de l'OCDE. Nous présentons dans ce policy paper une étude¹ qui s'est penchée sur l'une des causes possibles de ces mauvaises performances et nous proposons trois recommandations politiques principales. La recherche a examiné si la structure complexe de l'État fédéral belge, la répartition des compétences qui en résulte et le manque de collaboration intergouvernementale contribuent à expliquer ces résultats médiocres. L'étude conclut que la complexité du partage des compétences ne semble pas être une cause principale des piètres résultats de la Belgique. Cependant, une plus grande coordination politique pourrait améliorer l'efficacité politique.

Après la présentation des principaux résultats de la recherche, ce policy paper mettra en exergue trois recommandations politiques principales résultant de l'étude.

Principaux résultats de l'étude

L'étude conclut que la répartition complexe des compétences politiques en Belgique n'est pas une cause principale des mauvaises performances du pays en ce qui concerne le taux d'emploi

des migrants. Mais cela ne signifie pas pour autant que la collaboration intergouvernementale n'est pas susceptible d'être améliorée. La recherche a détecté plusieurs défis concernant la collaboration intergouvernementale auxquels l'on pourrait remédier afin d'améliorer l'efficacité politique.

Les deux principales raisons qui nous amènent à conclure que la répartition complexe des compétences politiques et la nature de la collaboration intergouvernementale ne sont pas les causes principales de l'écart entre les taux d'emploi sont les suivantes. Premièrement, la répartition des compétences dans d'autres États fédéraux ou décentralisés est peut-être encore plus complexe qu'en Belgique et pourtant, ils obtiennent de meilleurs résultats que la Belgique en affichant un plus petit écart entre les taux d'emploi des migrants et des autochtones, voire pas d'écart du tout. Deuxièmement, les gouvernements fédéraux et régionaux en Belgique disposent déjà de leviers importants leur permettant de stimuler le taux d'emploi des migrants sans qu'un besoin réel de collaboration ne soit nécessaire entre les différents niveaux de gouvernance. Paradoxalement, notre étude montre que la collaboration entre les départements de l'emploi et de l'intégration *au sein* du même gouvernement (fédéral ou régional, par exemple, au sein de la Région flamande ou de la Région wallonne ou au sein du gouvernement fédéral) n'est pas nécessairement plus facile que la collaboration intergouvernementale entre l'État fédéral, les régions et les communautés. Pourtant, cette collaboration interdépartementale (*au sein* du même gouvernement) n'est nullement entravée par une répartition complexe des compétences.

Mainstreaming de l'intégration des personnes issues de l'immigration à tous les niveaux de compétence et dans tous les départements politiques pertinents

Le « mainstreaming » de l'intégration des migrants dans les domaines politiques de l'emploi et de l'enseignement est essentiel pour promouvoir l'intégration professionnelle de ce groupe cible. S'inspirant de la définition du mainstreaming de la dimension de genre, le mainstreaming de l'intégration des migrants peut se définir comme le processus d'évaluation des implications, pour les personnes issues de l'immigration, de toute action planifiée, y compris la législation, les politiques ou programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux². Cela implique une collaboration entre les départements concernés pour favoriser conjointement une participation égale, indépendamment de l'origine migratoire. La complexité de la structure de gouvernance fédérale belge ne peut être le prétexte d'une moindre collaboration entre institutions *au même niveau de compétence*. Les principes de base communs de l'Union européenne en matière d'intégration

des migrants³ précisent clairement que l'intégration ne peut être la préoccupation des seuls ministres de l'Intégration (ou des Affaires intérieures), mais qu'elle doit faire l'objet d'une réflexion et d'actions dans tous les départements et à tous les niveaux de compétence.

On peut tirer de nombreux enseignements de l'intégration de la dimension du genre et du handicap en Belgique, toutes deux juridiquement contraignantes pour les décideurs politiques⁴. Ces formes de mainstreaming *sont* mises en œuvre par les instances politiques à tous les niveaux, alors qu'elles sont absentes de la plupart des niveaux de pouvoir pour l'intégration des personnes issues de l'immigration. Le mainstreaming de l'intégration des personnes issues de l'immigration est inexistant au niveau fédéral et il existe de grandes différences au niveau des entités fédérées. Le mainstreaming de l'intégration des personnes issues de l'immigration est présent en Flandre, mais absent au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de la région wallonne et de la région bruxelloise. Ces autorités tiennent peu ou pas du tout compte des difficultés spécifiques des personnes issues de l'immigration dans leurs politiques générales de l'emploi et de l'enseignement et elles n'institutionnalisent pas non plus une collaboration sur cette question entre les départements concernés. En Flandre, le mainstreaming de l'intégration des migrants est légèrement intégré dans tous les départements politiques concernés. Bien qu'une collaboration interdépartementale existe, on pourrait l'améliorer de multiples façons.

Les centres régionaux d'intégration wallons demandent un mainstreaming de la politique d'intégration depuis plus de dix ans. Même aujourd'hui, tout ce qui concerne la participation des migrants est renvoyé au ministre ou au département de l'Intégration (ministre de l'Action sociale). Or, une politique d'intégration ne doit pas se limiter au financement de centres d'intégration, à quelques cours et à des projets locaux limités, gérés par des organisations non-gouvernementales. Il faut veiller à ce que les politiques de l'enseignement et de l'emploi tiennent compte des défis particuliers auxquels les personnes issues de l'immigration sont confrontées (tels que la discrimination, le besoin de reconnaissance des diplômes, des réseaux professionnels limités ou différents).

Il existe au sein du gouvernement flamand une forme institutionnalisée de mainstreaming de l'intégration, comme le montrent le 'Plan d'action intégré pour une politique de l'intégration' et la 'Commission interdépartementale pour une politique de l'intégration'. Nos entretiens avec des décideurs politiques ont montré que l'on apprécie généralement le travail de cette commission, ainsi que le rôle de celle-ci et d'autres plans d'action

couvrant plusieurs départements politiques. Cependant, on pourrait encore améliorer les choses. Parmi les points faibles mentionnés par les personnes interviewées en ce qui concerne l'effort général de mainstreaming, il y a le manque de clarté quant au rôle de la Commission et au mandat de ses membres. Une autre critique récurrente porte sur le manque de coordination en-dehors de la commission interdépartementale, lorsque les ministres de l'enseignement, de l'emploi ou de l'intégration prennent de nouvelles initiatives qui ont un impact sur le taux d'emploi des personnes issues de l'immigration.

Mainstreaming de l'intégration des personnes issues de l'immigration dans la coopération intergouvernementale sur les politiques de l'emploi.

Notre étude a montré que la coopération intergouvernementale⁵ entre les autorités fédérale et régionales sont beaucoup plus intenses en ce qui concerne les politiques générales de l'emploi que pour les politiques d'intégration des migrants. De plus, ces négociations intergouvernementales sur l'emploi n'abordent jamais le problème particulier de la situation des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail. Pour remédier à cette lacune, les caractéristiques de la situation des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail doivent faire structurellement partie des négociations fédérales, régionales et interrégionales. Cela pourrait se faire notamment par une conférence sur l'emploi au début de chaque législature, avec des employeurs, des syndicats, des représentants de groupes sous-représentés et l'ensemble des institutions gouvernementales concernées par les politiques de l'emploi (gouvernement fédéral, régions et communautés). Cette conférence devrait ensuite définir les objectifs communs des politiques de l'emploi, en se concentrant en particulier sur l'amélioration de la situation de tous les groupes actuellement sous-représentés sur le marché du travail, notamment, mais pas exclusivement, les personnes issues de l'immigration.

L'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes issus de l'immigration est différent et c'est aussi le cas selon le niveau d'enseignement : les femmes issues de l'immigration sont confrontées à un écart deux fois supérieur à celui des hommes et, paradoxalement, l'écart est généralement plus important pour les migrants hautement qualifiés que pour ceux qui sont peu qualifiés (OCDE, 2012). Cela signifie que des objectifs spécifiques visant à améliorer le taux d'emploi des hommes et des femmes issus de l'immigration sont nécessaires, en veillant à garder la dimension de genre et de qualification au centre du processus. L'ethnostratification⁶, la surreprésentation des personnes issues de l'immigration dans certains secteurs du mar-

ché du travail, et la 'perte des cerveaux', lorsque des personnes surqualifiées effectuent un travail peu qualifié, doivent toutes deux être prises en compte dans les efforts de collaboration intergouvernementale.

Pour ce groupe cible et pour d'autres, chaque niveau de gouvernance belge devra détailler comment, dans son propre domaine de compétences, il peut contribuer à réaliser les objectifs conjoints. Certains objectifs pourront être atteints sans collaboration intergouvernementale, d'autres avec cette collaboration. La manière dont on organise la collaboration doit être mûrement réfléchie. En gardant ceci à l'esprit, la conférence devrait être préparée par des groupes de travail de haut niveau qui prépareront le cadre de prise de décisions de façon adéquate, afin de définir clairement quels sont les progrès que l'on recherche et dans quel délai. Le suivi de cette conférence pourrait être assuré par des réunions régulières pendant lesquelles un organe de contrôle surveillerait les progrès réalisés.

Les résultats de cette conférence sur l'emploi pourraient alimenter le Programme national de réforme (PNR) que la Belgique soumet chaque année à la Commission européenne. En effectuant un exercice conjoint impliquant différents niveaux de gouvernance, on pourrait améliorer la qualité du Programme en ce qui concerne l'emploi. Un exercice conjoint aurait comme avantage direct de réduire les critiques formulées de manière récurrente à la Belgique par la Commission européenne à propos du fait que le PNR de la Belgique est essentiellement un ensemble collationné de plans régionaux sans véritable cohérence. La nouvelle régionalisation de plusieurs compétences de la politique de l'emploi, suite à la sixième réforme de l'État, rend ces efforts de collaboration d'autant plus nécessaires.

Utiliser les nouvelles politiques régionales axées sur des groupes cibles pour réduire l'écart entre les taux d'emploi des personnes issues de l'immigration et des autochtones

Jusqu'à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État, les 'politiques axées sur des groupes cibles' concernant les groupes sous-représentés (groupes dits à risque) sur le marché du travail étaient une compétence des autorités fédérales. La sixième réforme de l'État a transféré ces compétences législatives et de mise en œuvre aux régions. Les politiques axées sur des groupes cibles concernent principalement les subventions salariales (ou la réduction des cotisations de sécurité sociale) accordées aux employeurs qui recrutent des personnes avec un certain profil (principalement des jeunes peu qualifiés, des chômeurs de longue durée et des travailleurs âgés). L'impact de ces 'politiques axées sur des groupes cibles' sur la réduction de l'écart

relatif au taux d'emploi des personnes issues de l'immigration n'a jamais été évalué. Ces outils politiques s'adressent souvent aux chômeurs de longue durée, une catégorie dans laquelle les migrants, et en particulier les femmes issues de l'immigration, sont sous-représentés. Ils pourraient par conséquent augmenter l'écart entre le taux d'emploi des migrants et celui des autochtones au lieu de le réduire, en favorisant involontairement les personnes non-issues de l'immigration. La régionalisation de ces politiques axées sur des groupes cibles constitue une réelle opportunité d'évaluer comment les futures politiques régionales axées sur des groupes cibles remaniées pourraient contribuer à réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes issues de l'immigration et celui des autochtones.

Conclusions

L'explication de l'écart bien trop grand en Belgique entre le taux d'emploi des personnes issues de l'immigration et celui des autres présente clairement de multiples facettes. En dépit du fait qu'on ne peut considérer que la répartition des compétences est la cause principale de cet écart, il est encore largement possible de renforcer les efforts de collaboration au niveau politique pour améliorer les performances de l'Etat fédéral et des entités fédérées belges. Premièrement, l'intégration des personnes issues de l'immigration doit occuper une place centrale dans tous les départements politiques pertinents et à tous les niveaux politiques. Le *mainstreaming* de l'intégration des migrants comprend une coordination politique *au même niveau de compétences*, entre les départements de l'intégration/anti-discrimination, de l'emploi et/ou de l'enseignement, et *entre les différents gouvernements (fédéral, régions et communautés)*. Deuxièmement, les décideurs politiques concernés devraient également intégrer la question spécifique de l'insertion socio-économique des personnes issues de l'immigration dans la coopération intergouvernementale existante en matière de politiques de l'emploi. Faute de quoi les implications des mesures politiques et des efforts de collaboration pourraient être contre-productives et ne permettraient pas d'atteindre l'objectif d'un marché du travail plus inclusif. Notre troisième recommandation attire l'attention

des décideurs politiques sur les influences involontaires des anciennes politiques fédérales des groupes cibles sur les 'groupes à risque' sur le marché du travail. Bien qu'involontaires, ces influences ont peut-être élargi l'écart en termes d'emploi entre migrants et autochtones. Il appartient à présent aux régions, désormais responsables des subventions salariales aux employeurs, d'utiliser ces outils pour promouvoir l'emploi des personnes issues de l'immigration en Belgique.

Notes

¹Adam, I. et M. Van Dijk, Renforcer la coopération institutionnelle pour améliorer l'accès des personnes issues de l'immigration au marché du travail.

Cette étude a initiée et financée par la Fondation Roi Baudouin.

²Mainstreaming de la dimension de genre dans toutes les politiques et tous les programmes du système des Nations Unies, ECOSOC, juillet 1997. Chapitre IV.

³Conseil de l'UE, Conseil de la Justice et des Affaires intérieures, 2618e réunion, 14615/04. Bruxelles, 19 novembre 2004.

⁴Loi du 12 janvier 2007 portant sur l'intégration de la dimension du genre; Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la Belgique en 2009, voir aussi la déclaration de la Belgique à la conférence de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, 2012: 2

⁵La collaboration intergouvernementale en Belgique est souvent organisée via des conférences interministérielles et des groupes de travail intercabinets.

⁶La division du marché du travail en couches ethniques, dans lesquelles des personnes d'origines non-belges et non-européennes sont surreprésentées dans des secteurs professionnels moins valorisés.

Références

- OCDE. 2008. Les immigrés et l'emploi (Vol. 2): Intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal. Organisation de Coopération et de développement économiques.
- OCDE. 2012. Settling in OECD Indicators of Immigrant Integration. Organisation de Coopération et de développement économiques.
- SPF ETCS/CECLR. 2013. Monitoring socioéconomique. Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Le rapport de recherche *Renforcer la coopération institutionnelle pour améliorer l'accès des personnes issues de l'immigration au marché du travail* peut être consulté à l'adresse suivante:

<http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=316049&langtype=2060>

Auteurs:



Ilke Adam est professeure de recherche à l'Institute for European Studies (IES) à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) et enseigne à l'Université Libre de Bruxelles. Ilke coordonne le groupe de recherche Migration and Diversity à l'IES et a publié plusieurs ouvrages sur la politique d'immigration et d'intégration en Belgique.



Mathijs van Dijk est chercheur-doctorant à l'Institute for European Studies. Il a obtenu un master en sciences politiques à l'université d'Amsterdam et acquis une expérience professionnelle sur les thèmes de la migration et du développement dans le cadre du Programme de développement des Nations Unies à Bruxelles.

Policy briefs are published by the
Institute for European Studies

Jean Monnet Centre of Excellence
at the Vrije Universiteit Brussel

www.ies.be

Pleinlaan 5

B-1050 Brussels

T +32 2 614 80 01

ies@vub.ac.be