



M arché de l'emploi et diversité : Etat des lieux et pistes d'analyses

2015/5

18 | 11 | 2015



En Belgique, le débat sur l'intégration des migrants de première, deuxième et troisième génération sur le marché du travail est pauvre. Le discours est bien souvent polarisé. Or, ce problème d'intégration ne date pas d'hier. Et l'absence d'amélioration notable de la situation témoigne de la stérilité tant du débat que des mesures prises pour faire face à ce défi. Or, le défi est de taille. A Bruxelles, plus de deux tiers de la population est d'origine étrangère. On considère une personne étant d'origine étrangère si elle-même ou un de ses parents est de nationalité étrangère à la naissance. Bruxelles est ainsi la ville la plus internationale au monde, après Dubaï¹. En Belgique, c'est environ un tiers des personnes de 18 à 60 ans qui sont d'origine étrangères. Parmi ces presque deux millions de personnes d'origine étrangère, la moitié vient d'en dehors de l'Union européenne. L'intégration de ce groupe sur le marché du travail est dès lors primordiale pour la cohésion sociale et la santé économique de notre pays. Cette intégration doit être comprise dans le contexte actuel. On assiste ainsi à une polarisation de l'emploi de nos économies dans un contexte de crise. Il y a une élévation de la part de l'offre de travail à la fois pour les personnes hautement qualifiées comme pour les personnes faiblement qualifiées. A l'inverse on observe une baisse relative des effectifs aux qualifications moyennes. C'est la polarisation du marché de l'emploi. La question de la participation au marché de l'emploi devient dès lors aussi une question liée au développement macroéconomique d'une économie en constante évolution. A côté de cela, on ne peut pas non plus se détourner des effets institutionnels propres à notre pays. Ceux-ci induisent une segmentation du marché du travail avec un marché primaire, où les conditions de travail sont bonnes et stables, et un

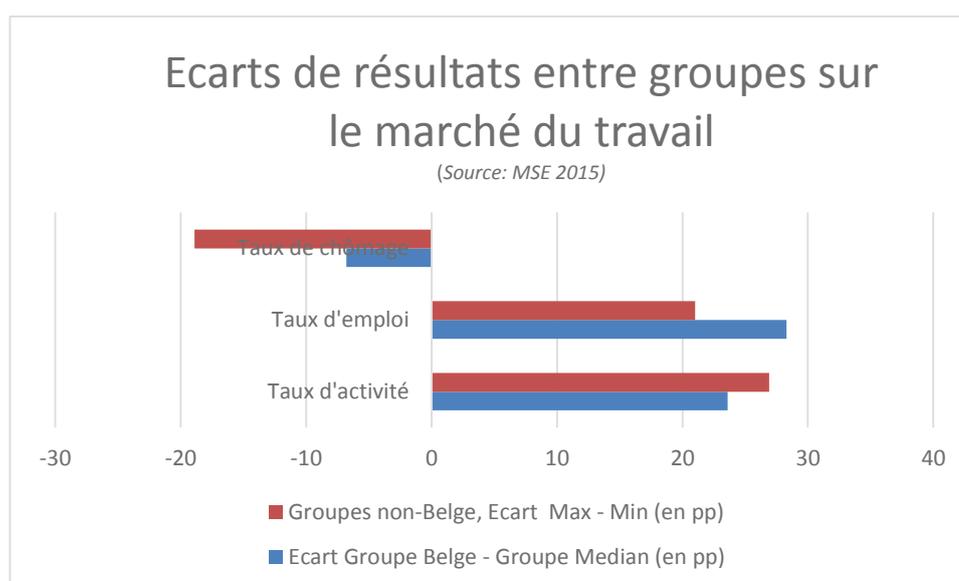
¹ World Migration Report 2015 : Migrants and Cities. International Organization for Migration.

ALEXANDRE SIMONS
(ITINERA INSTITUTE)

marché secondaire où les emplois sont instables et offrent de moins bonnes conditions de travail. A cela s'ajoutent une série de mesures visant la mise à l'emploi mais qui ne semblent pas toujours être un tremplin de carrière. Ces mesures renforcent cette segmentation. Enfin, le manque de coordination opérationnelle régionale ne favorise pas la participation au marché du travail car si certains pôles comme l'emploi ou le logement sont bouchés dans certaines régions, ils ne le sont pas nécessairement dans d'autres.

Une diversité de résultats...

Pour faire de la bonne politique économique il faut une vision claire de la situation. La position sur le marché du travail des personnes issues de l'immigration est analysée en profondeur dans le monitoring socio-économique, dont la deuxième édition vient d'être publiée. Il faut saluer ce travail de récolte et de traitement des données. Dans cette publication, le SPF emploi et le Centre interfédéral pour l'égalité des chances proposent une photographie du marché de l'emploi selon l'origine et l'historique migratoire des citoyens. Le principal enseignement de ce rapport, au-delà de la position de chaque groupe, **c'est la diversité des résultats selon l'origine, que ce soit en termes d'emploi, de chômage, d'inactivité et de mobilité socio-économique**. Le diagnostic peut être posé. La Belgique ne parvient pas suffisamment à intégrer ses migrants et leurs enfants sur son marché du travail, fussent-ils arrivés hier ou aujourd'hui. Ils sont moins actifs, davantage au chômage et dans des emplois plus précaires. Cela est une tendance générale, une moyenne. Derrière cette vision d'ensemble, il faut analyser les disparités et relever leurs spécificités.



Le tableau ci-dessus nous indique plusieurs faits saillants. Tout d'abord, si l'on regroupe les individus par région d'origine, c'est le groupe de personnes défini « d'origine Belge » qui obtient les meilleurs résultats parmi les groupes selon l'origine. Que ce soit en termes d'activité, d'emploi et de chômage. Ensuite, on remarque que l'écart entre le meilleur groupe et le groupe médian est très important. Le groupe médian étant le groupe exactement au milieu du classement des résultats par groupe. Aussi, parmi les groupes d'origine non belge, l'écart entre celui qui obtient les meilleurs résultats et celui qui enregistre les moins bons est également d'une amplitude remarquable. La situation des personnes originaire d'un pays de l'Union est, par exemple, bien plus favorable que celle des personnes originaires d'Amérique du Nord. Le taux d'activité des premiers est de 62%, celui des seconds de 35%, alors que les personnes originaires de Belgique enregistrent un taux de 78%². L'écart au sein des groupes non belge est d'ailleurs plus élevé que l'écart entre le groupe d'origine belge et le groupe médian, en termes d'activité et de chômage, mais pas en termes d'emploi. Ainsi, si l'écart entre les groupes origine belge et origine non belge est très grand, il est également très grand à l'intérieur du groupe origine non belge. Enfin, la position des groupes non belges est très variable. Le groupe qui obtient les moins bons résultats en termes d'emploi n'est pas celui qui obtient les moins bons résultats en termes de chômage ou d'activité. Il en est de même pour les groupes qui enregistrent les meilleurs résultats.

De cette analyse découlent deux observations. D'une part, la caractéristique « origine belge ou non » a un lien avec la position sur le marché du travail. D'autre part, des caractéristiques qui dépassent cette dichotomie influencent le résultat des groupes. La diversité suggère ainsi que, d'une part, plusieurs facteurs influencent la participation au marché du travail et, d'autre part, l'influence ou la présence de ces facteurs peut être plus importante dans un groupe que dans un autre. Et surtout, **ce n'est pas un facteur unique qui détermine tous les résultats. Il n'y a dès lors pas une solution miracle.**

Sans causes identifiées...

Nous disposons donc d'un diagnostic. Mais il manque deux éléments primordiaux à la mise en place d'une politique publique pertinente. Premièrement, jusqu'à aujourd'hui, il n'y avait pas d'évaluation précise et systématique de la situation, on ne pouvait dès lors pas évaluer si les remèdes passés avaient porté leurs fruits. Or il est indispensable d'évaluer objectivement nos politiques publiques. A cet égard, la nouvelle version du monitoring est une belle avancée. Elle propose une évolution de la situation entre 2008 et 2012. Cela va dans le bon sens. On a une description détaillée des variables (taux d'emploi, taux d'activité, taux de

² Monitoring Socio – Economique 2015 Marché du travail et origine (MSE2015), Centre Interfédéral pour l'égalité des chances et SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale.

chômage etc.) dont on voudrait analyser et expliquer les variations. C'est une contribution majeure. **Un outil d'analyse a été créé pour le futur.** Mais une seule période de quatre années, c'est encore insuffisant pour évaluer la politique générale. Il faut tout de même laisser le temps au temps. Il n'en reste pas moins que ce rapport nous en apprend beaucoup sur l'évolution de la situation pour la période étudiée. Ainsi les personnes d'origine belge connaissent une dégradation de leur taux d'emploi, contrairement à d'autres groupes. En Flandre, sur les quatre années étudiées, le taux d'emploi s'améliore pour tout le monde excepté pour les belges. On constate que 2008 est sans surprise l'année d'un recul pour presque tous les groupes dans chaque région. Quant aux femmes, elles améliorent leur position sur l'ensemble de la période, à l'exception du groupe du Proche et Moyen Orient. A côté de ces tendances claires, il y a des résultats plus mitigés. C'est le cas de Bruxelles où certains groupes améliorent leur position, comme les personnes issues de l'UE-12 ou les Sud et Centre Américains. D'autres enregistrent une détérioration de leurs résultats. C'est le cas des belges ou des Autres Africains. Le résultat général en termes de taux d'activité des hommes est très hétérogène aussi. De manière générale on peut affirmer qu'entre 2008 et 2012, la position des personnes issues de l'immigration s'est détériorée. Mais elle s'est détériorée dans une moindre mesure que celle des personnes d'origine belge. Néanmoins, comme nous venons de le décrire le tableau est plus contrasté que cela. C'est une autre contribution de cet ouvrage. **Derrière une tendance générale, la deuxième édition du Monitoring socio-économique montre toute la complexité de la question de l'intégration sur le marché du travail à travers le temps.** De cette analyse découle l'évidence que la concomitance de plusieurs facteurs mène à cette situation. Cette nouvelle édition montre en particulier que les groupes ne sont pas affectés de la même manière que ce soit au cours d'une année ou au sein d'une région déterminée.

Deuxièmement, en complément de l'évaluation systématique de la situation, et peut-être plus important encore, **on ne connaît pas les causes qui se cachent derrière ses résultats.** Le taux d'activité des personnes d'origine asiatique n'est pas plus faible que celui des personnes originaires du Maghreb juste parce que les premiers viennent d'Asie. Non, comme déjà évoqué, c'est une série de facteurs qui influence l'intégration sur le marché du travail. Or pour dessiner justement une politique publique ou pour juger de son effet, Il est indispensable de pouvoir mesurer les variations des différents facteurs qui sont susceptibles d'influencer la position sur le marché du travail.

Et quelques exemples de bonnes analyses...

Aussi, l'inconvénient de la photographie, c'est-à-dire l'état des lieux à un moment donné, c'est qu'elle ne dit rien sur le parcours individuel vers l'intégration sur le marché du travail. A notre connaissance, ce n'est que très récemment qu'a été publiée la première étude poussée sur l'accès d'une partie des migrants, à savoir les réfugiés, au marché du travail³. Entre autre, cette étude de Rea et Wets⁴ nous apprend que la faible participation au marché du travail des candidats réfugiés après 2007 vient probablement d'un changement légal relatif à des restrictions dans l'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile. Elle nous indique également que la position sur le marché du travail est liée à la situation familiale du demandeur qui recevra un statut de réfugié. Les personnes vivant en famille sont plus souvent au travail que les personnes seules. Les parents seuls ont en outre 20% de chance en moins d'être employés que les célibataires. Et pour chaque personne vivant en famille et ayant recours à la sécurité sociale, on compte 6 parents seuls qui en dépendent.

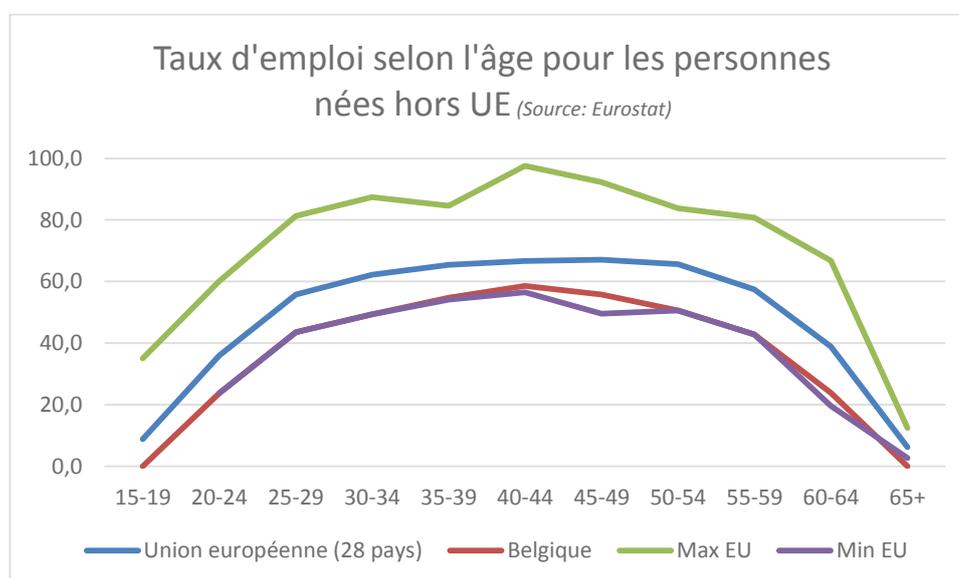
Ce type d'analyse nous donne des indices précieux en termes de politique publique. D'une part, elle permet d'analyser les conséquences d'une mesure en particulier, ici les restrictions légales d'accès au marché du travail, et d'autre part, elle permet de mettre en évidence des leviers favorisant l'accès au marché du travail, ici le regroupement familial. Evidemment, nous opérons ici dans le domaine des sciences humaines, et les mécanismes passés ne se sont pas produits dans le même contexte qu'aujourd'hui. Nous ne pouvons dès lors pas garantir des effets identiques pour une même politique. Mais ces informations d'hier sont les meilleurs indicateurs de ce à quoi l'on peut s'attendre aujourd'hui. Et les effets ne seront que davantage prévisibles si l'on compare les structures de notre système à celles des pays étrangers qui enregistrent de meilleurs résultats. Les voisins qui innovent sont en quelques sortes des laboratoires. Ils peuvent nous servir d'exemple ou de points de comparaison.

Du mauvais élève européen...

A cet égard, si l'on compare les résultats des personnes issus de l'immigration sur le marché du travail en Belgique et dans les pays voisins, on s'aperçoit instantanément de notre faible capacité à intégrer ce groupe de la population.

³ La section Mobilité socio-économique est aussi longitudinale mais il n'y a pas de facteurs explicatifs de la mobilité.

⁴ Andrea Rea & Johan Wets (2015), *The Long and Winding Road To Employment*.



Le graphique ci-dessus nous donne, pour les personnes nées hors UE, les taux d'emploi selon l'âge, en Belgique et dans l'Union européenne. Le résultat est frappant, **la Belgique est le mauvais élève en termes d'intégration de ses étrangers hors UE sur son marché du travail.**

Et ce constat dépasse les caractéristiques générales du marché du travail en Belgique. Car le marché du travail en Belgique est caractérisé, relativement aux autres pays de l'Union, par un faible taux d'emploi aux extrêmes de la pyramide des âges des travailleurs. A l'inverse, au milieu de celle-ci, le taux d'emploi est plus élevé que la moyenne européenne⁵. Ce n'est pas le cas pour les personnes nées hors UE. Le résultat est inférieur à la moyenne pour toutes les catégories d'âge. C'est même le moins bon résultat de l'UE pour deux tiers des catégories. Le mieux que peut faire la Belgique, c'est une place d'antépénultième pour la catégorie des 40-44 ans. Pour chaque catégorie d'âge, le taux d'emploi des personnes nées en dehors de l'UE est, en Belgique, inférieur de 8 à 15 points de pourcentage à ce même taux dans l'Union. Si l'on compare notre résultat au meilleur résultat en vigueur dans l'UE par catégorie d'âge, la différence oscille entre 30 et 43 points de pourcentage. En d'autres termes, si la Belgique était le meilleur élève de l'UE en termes de taux d'emploi de ses citoyens nés hors de l'Union, pour 1 personne de cette catégorie actuellement à l'emploi, il y en aurait entre 1,5 et 3 selon les catégories d'âge.

Le constat est donc double. D'une part la Belgique intègre beaucoup moins bien les personnes d'origine étrangère que les autres sur son marché du travail. D'autre part, cet échec d'intégration est beaucoup plus élevé en Belgique que dans les autres pays de l'Union.

⁵ Voir Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database>

Et de ses facteurs explicatifs avérés...

Au-delà de ce constat, il faut revenir à la question primordiale. Quelles sont les causes de ce déficit d'intégration ? On ne peut malheureusement pas donner d'explications satisfaisantes sur l'unique base de ces chiffres. Il faut aller plus loin dans l'analyse. Il faut faire l'hypothèse de facteurs explicatifs. Il faut ensuite tester ces hypothèses. C'est ce qu'a fait la Banque Nationale à propos de la position des belges de deuxième génération en Belgique⁶. L'étude de ce groupe en particulier n'est pas choisie par hasard. En effet, on pourrait s'attendre à une convergence sur le marché du travail entre la position des enfants issus de l'immigration et les personnes d'origine belge. Et l'ampleur et la rapidité de la convergence témoigneraient de la réussite ou de l'échec du processus d'intégration. Le but de telles analyses est bien la détermination des facteurs explicatifs de l'écart entre les taux d'emploi. Et dans le cas de la Belgique, on peut également se demander si certaines variables explicatives sont plus importantes que dans d'autres pays. Sont-elles davantage liées à des caractéristiques observables de la population issue de l'immigration ou s'agit-il de facteurs qui ne sont pas observables : Le niveau d'éducation est-il plus déterminant en Belgique qu'ailleurs et/ou s'agit-il davantage d'une pénalité ethnique ?

En Belgique, la position de la deuxième génération s'améliore quelque peu pour les personnes de l'Union, pas pour celles hors UE. Et **le niveau d'éducation est un facteur important dans l'explication de la différence du taux d'emploi** pour la deuxième génération alors qu'il ne joue qu'un petit rôle dans nos pays voisins. Cette observation vient principalement du fait que les profils éducatifs des nationaux et des personnes issues de l'immigration sont bien plus similaires dans ces pays qu'en Belgique. Si le niveau d'éducation des migrants de première génération est similaire pour la Belgique et ses voisins (hormis le Royaume-Uni), ce n'est plus le cas pour la deuxième génération. Nos voisins réussissent bien mieux que nous à réduire l'écart de niveau d'éducation d'une génération à une autre. Ainsi, le système éducatif belge doit être impérativement réformé pour permettre, à l'instar de nos voisins, une convergence du niveau d'éducation des différents groupes de la population. C'est cette convergence qui entraînera une meilleure intégration sur le marché du travail.

Mais les différences en niveau d'éducation en Belgique n'expliquent qu'une partie de l'écart de taux d'emploi entre nationaux et personnes issues de l'immigration, elles n'expliquent aussi qu'une partie de la variation des résultats des personnes d'origines différentes. Il y a dès lors d'autres éléments importants qui influencent le résultat de ces personnes sur le marché du travail. Voici quelques hypothèses qui sont à analyser plus en profondeur dans le cas de la Belgique.

⁶ Vincent Colruy et al. (2015), *The labour market position of second-generation immigrants in Belgium*, National Bank of Belgium, Working Paper Research.

Et présumés...

Il s'agit de la conjoncture économique, celle qui s'impose aux individus. La position sur le marché du travail est liée à l'état de santé de l'économie. **Un climat économique favorable favorise l'intégration.** La conjoncture économique nationale et mondiale influence les résultats. Ainsi, comme précisé plus haut, presque tous les groupes ont vu leurs résultats reculés sur le marché de l'emploi en 2008. Si ce facteur est important en Belgique, on doit aussi observer des résultats différents au sein de chaque région dont les économies ont des caractéristiques et des performances différentes. C'est en partie le cas. On observe ainsi une meilleure position des personnes issues de l'immigration en Flandre, à la fois en terme de résultat global mais également pour les sous-groupes d'origines distinctes. En ce qui concerne Bruxelles et la Wallonie, les résultats sont plus nuancés.

Les résultats de la Flandre sont meilleurs. D'une part ceci n'a rien d'étonnant, le taux d'emploi en Flandre est plus élevé que celui de Wallonie ou de Bruxelles. L'enseignement y est aussi en moyenne meilleur. Mais d'autre part, on pourrait penser que l'intégration y est en moyenne plus difficile car le migrant doit nécessairement apprendre une nouvelle langue. Ce n'est pas le cas de tous les migrants en Wallonie. Une partie d'entre eux parle français en arrivant. Mais les chiffres globaux ne semblent pas indiquer que les personnes parlant initialement le français s'intègrent mieux dans la partie francophone du pays. Les écarts de taux d'emploi entre la Région wallonne et la Région flamande sont de 3,5 et 10 p.p. respectivement pour les personnes d'origine maghrébine et d'origine d'autres pays africains. Ce qui oscille autour de l'écart moyen de 6,7 p.p. entre les deux régions. Or, beaucoup viennent de pays francophones. Il serait néanmoins périlleux de conclure que la connaissance de la langue ne constitue pas un avantage dans le processus d'intégration. **A l'inverse, s'il est d'une évidence même que la connaissance de la langue est un facteur nécessaire à l'intégration, ces chiffres semblent montrer qu'il ne s'agit pas d'un facteur suffisant.**

De ces statistiques générales, il ne semble pas non plus qu'il y ait des effets d'échelle liés à l'origine. Ainsi, ce n'est pas parce qu'un migrant rejoint une communauté déjà nombreuse qu'il a davantage de chance de se retrouver à l'emploi. Exclusion faite des personnes du groupe d'origine EU-14⁷, la corrélation entre la taille d'un groupe et son taux d'emploi est presque nulle (0,016). Or, il s'agit d'un réseau qui pourrait s'avérer bénéfique pour l'intégration sur le marché du travail. Selon le principe par lequel plus de contacts engendre plus de chance d'être à l'emploi. L'importance d'établir un réseau ne doit donc pas se limiter au réseau intracommunautaire. Et une analyse plus fine devrait s'atteler à étudier les mécanismes de constitutions des réseaux intra et extracommunautaires, en ce inclus les liens qui en découlent avec les institutions publiques.

⁷ Le groupe EU-14 est constitué des pays suivants : France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche.

Les différentes études que l'on a citées suggèrent qu'**il existe aussi une pénalité ethnique**. La discrimination est un fait avéré en Belgique. L'étude *Jonas plutôt que Okan*⁸ en Flandre montre qu'il faut qu'un jeune d'origine turque envoie 44% de CV en plus pour obtenir un entretien, relativement à un jeune flamand qui a exactement le même profil. S'il s'agit d'une réalité, il ne faut néanmoins pas réduire le problème de l'intégration à ce seul facteur. Il paraît ainsi peu probable que les variations de taux de participation au marché du travail soit parfaitement liées aux variations de degré de discrimination ethnique.

Pour mettre en place une politique publique efficace !

Si beaucoup d'autres facteurs sont aussi importants pour l'intégration des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail **il faut considérer les cinq facteurs développés ci-dessus, la connaissance de la langue, le réseau, l'enseignement et la formation, l'environnement économique et la discrimination comme des pistes d'intégration** à creuser, des hypothèses à tester. Et lorsqu'à l'instar de l'éducation, certains de ces facteurs seront reconnus comme primordiaux, ils ne pourront être pris isolément les uns des autres. Les mesures devront s'attacher à créer des conditions favorables pour chacun d'eux, simultanément. Il s'agit d'une théorie du « Big push » de l'intégration des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail avec une vision de long terme. En effet, la question de la participation au marché du travail couvre non seulement les primo-arrivants mais également la deuxième et la troisième génération. Les résultats en termes de participation des primo-arrivants aura un effet certain sur les générations suivantes. Aujourd'hui, les résultats de la deuxième génération sont plus qu'inquiétants. Mais il n'est pas trop tard et il ne faut pas non plus reproduire la situation pour les générations futures. C'est pour cela qu'il ne faut pas se concentrer uniquement sur les primo-arrivants. Aussi, il faut prendre la réalité comme point de départ. De là, il faut identifier les causes de la situation existante. La réalité est telle que la participation au marché du travail des personnes issues de l'immigration est faible, que ce soit pour la première ou la deuxième génération. Des mesures doivent donc être prises pour tous. Lorsque l'on dessine ces mesures, il faut tenir compte de la spécificité de chaque sous-groupe et de chaque individu issu de l'immigration, que ce soit du point de vue de leur origine, du point de vue de leur statut légal, du point de vue de leur genre ou encore du point de vue de leurs caractéristiques individuelles.

Il est aussi indispensable de préciser que si la participation au marché du travail des personnes issues de l'immigration fait partie du domaine de l'économie, bien que d'autres aspects entrent en ligne de compte, l'immigration elle-même n'est pas un fait uniquement

⁸ Baert et al. (2013), *Jonas plutôt que Okan? Discrimination ethnique à l'égard des jeunes diplômés en Flandre*, Regards économiques, Institut de recherches économiques et sociales.

économique mais bien souvent politique, légal et de solidarité. Il est dès lors nécessaire de dépasser le discours traditionnel de sélection à l'entrée car le défi est bien la participation au marché du travail des personnes présentes et à venir sur notre sol, et non l'illusion d'une immigration sélective basée uniquement sur des critères économiques à l'entrée qui ne régleront pas le problème de l'intégration à long terme. A ce jour, il y a un déficit d'intégration et de participation sur le marché du travail en Belgique.

De nouvelles analyses voient le jour. C'est encourageant. Il en faut davantage. La seconde édition du monitoring socio-économique constitue un outil pour l'analyse future du marché du travail. Il illustre la gravité et l'urgence de la situation. Il traduit aussi la complexité du sujet. Il faut espérer qu'il débouche sur des études complémentaires car seule elle ne peut être un outil permettant de définir la politique publique. Il faut tester l'importance des facteurs présentés. Sur base de ces tests et de leurs résultats, il faudra repenser notre politique en matière d'intégration sur le marché du travail. Le chemin est encore long.