

Quatrièmes Journées Européennes du droit de Nancy

22-23 novembre 2002

L'accès à l'emploi

Manolo Abella

Bureau international du Travail

Mesdames, Messieurs,

Je tiens à remercier la Faculté de droit de Nancy d'avoir invité le BIT à prendre la parole à cette importante réunion organisée dans la magnifique ville de Nancy.

Je suis heureux que l'on m'ait demandé de parler de l'accès à l'emploi, car il s'agit d'un sujet qui occupe une place centrale dans le travail du BIT.

Les délégués qui ont participé à la réunion du Conseil de l'Europe à Nice en décembre 2000 ont à nouveau mis l'accent sur ce que le BIT a toujours accepté comme un axiome – à savoir que l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale. Le travail n'est pas seulement une nécessité pour pouvoir survivre. Selon Dominique Meda, "le travail est aujourd'hui la condition première pour faire partie d'une société, le facteur central de la constitution de l'identité d'une personne; les personnes qui n'ont pas de travail sont dépourvues de tout... Le travail est devenu l'axe central autour duquel l'ensemble des relations se sont organisées". C'est par leur travail, ou leur participation au marché du travail, que les gens collaborent, communiquent et établissent une interdépendance réciproque.

Je commencerai avec cette notion du rôle du travail dans nos sociétés parce qu'elle offre une vaste perspective pour examiner le problème de l'intégration sociale des immigrants. Je ne prétends pas qu'il n'existe pas d'autres moyens par lesquels l'homme peut établir et entretenir des relations sociales, et se faire une place dans une communauté, mais nos sociétés doivent encore concevoir des alternatives comme moyens de contribuer au bien-être social que celui des salaires provenant d'emplois.

Il y a de bonnes raisons d'être fiers de nos progrès technologiques qui ont permis au système économique de produire un excédent suffisant pour assurer le financement des besoins fondamentaux de la société et beaucoup plus sans que chacun soit obligé d'apporter sa contribution par son travail et le temps consacré à la production. Cela est le plus évident dans l'agriculture, où seule une faible proportion de la population des pays avancés est nécessaire pour produire la nourriture dont ces pays ont besoin. Les sociaux-démocrates européens sont ceux qui sont allés le plus loin dans la création d'un système de production et de distribution des revenus qui permet de prendre soin des personnes qui ne peuvent pas travailler parce qu'elles sont malades ou handicapées, des femmes (et des hommes) qui doivent quitter temporairement leur travail en raison d'une maternité, de soins que requièrent des personnes âgées dont l'espérance de vie est devenue plus longue, et des personnes que l'évolution conjoncturelle de conditions économiques volatiles écartent du monde du travail.

Les débats qui ont lieu actuellement dans la plupart des social-démocraties avancées portent toutefois à penser que ces institutions économiques et politiques n'ont pas bien résisté aux tensions causées par l'immigration. Je pense tout particulièrement au problème de l'accès à l'emploi et aux problèmes sociaux que pose l'exclusion de nombre d'immigrants, notamment d'enfants d'immigrants qui sont nés et qui ont grandi dans les pays d'accueil. Une forte proportion d'immigrants non ressortissants de l'UE en Europe sont confrontés à l'exclusion sociale parce qu'ils n'ont pas d'emploi, et n'en ont pas eu depuis longtemps. Sans un emploi, les immigrants sont dépourvus des moyens d'assurer leur autodéveloppement, de contribuer au produit social, d'améliorer leur statut dans leurs communautés, et de participer ainsi à la vie politique et sociale de leur pays hôte.

L'intégration des immigrants est reconnue aujourd'hui comme un des défis, voire comme le défi le plus important, auxquels la plupart des Etats de l'UE doivent faire face. On est préoccupé par le fait que l'échec de l'intégration ne permette pas d'avoir un débat plus honnête sur l'immigration. Peu de personnes contestent le rôle que l'immigration est appelée à jouer en raison de l'imminent déficit démographique en Europe; il n'en reste pas moins que le chômage élevé parmi les groupes d'immigrants les a stigmatisés et a renforcé les préjugés à leur égard; ils sont considérés comme des

charges sociales ou des "écornifleurs" de la générosité des sociétés hôtes, comme un obstacle à la cohésion sociale, et, depuis le 11 septembre comme une menace pour la sécurité nationale.

La croissance économique est en général considérée comme l'évolution qui permettra de résoudre les problèmes du chômage et bien des faits permettent de penser que cette attente est valable. Dans un certain nombre de pays la croissance ne s'est toutefois pas avérée jusqu'ici comme un remède suffisant pour résorber le chômage.

Indépendamment des cycles économiques, le taux de chômage est resté élevé parmi les groupes d'immigrants. En France, le taux de chômage parmi les étrangers venant de pays non membres de l'UE est de 31,4 pour cent, soit trois fois plus que le taux de chômage des citoyens français. Les jeunes sont notamment très durement touchés. Le chômage est de 47,2 pour cent parmi les immigrants ayant moins de 25 ans (contre 21 pour cent pour les citoyens français du même groupe d'âge). Le problème n'est que légèrement moins grave pour les femmes que pour les hommes. Le chômage parmi les femmes immigrantes, tous âges confondus, est de 37 pour cent, contre 13,2 pour cent pour les femmes françaises. Le problème est tout aussi grave dans d'autres parties de l'Europe, par exemple parmi les Marocains et les Turcs aux Pays-Bas, les Iraniens et d'autres immigrants venant de l'ex-Yougoslavie en Suède, etc.

Quelles sont les raisons d'aussi mauvais résultats parmi les immigrants non ressortissant de l'UE en Europe?

Les politiques d'immigration poursuivies par le passé peuvent être considérées comme étant en partie responsables de cette situation. En France, nous apprenons que 70 pour cent de la main-d'œuvre étrangère ont des emplois non qualifiés. Durant les années 50 et 60, un grand nombre d'étrangers ont été admis pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs industriels qui sont maintenant en crise ou qui sont restructurés, tels l'exploitation des mines, l'industrie lourde, les textiles et la construction. Dix-sept pour cent des étrangers travaillent dans la construction et dans les travaux publics, par exemple, et représentent 15,3 pour cent de la totalité des travailleurs employés dans ce secteur où 1 million d'emplois ont été perdus en 15 ans. Ils représentent également près de 10 pour cent des travailleurs de l'industrie

automobile, un secteur dans lequel beaucoup d'usines ont été converties et un grand nombre d'emplois manuels ont été perdus au cours des dix dernières années (Aubert).

Ces facteurs économiques n'expliquent toutefois pas complètement le chômage élevé parmi les immigrants. Mary Coussex, une spécialiste bien connue de l'intégration sociale, a dit que les immigrants ont tendance à "être pris dans un cycle de performances inférieures" à cause d'une accumulation d'handicaps en matière d'accès à l'emploi. Il arrive qu'il n'y ait pas de demande pour les qualifications qu'ils possèdent, ou que leur éducation ou leurs qualifications professionnelles ne soient pas reconnues quand il y a une demande de telles qualifications. Souvent, ils ne savent pas assez bien la langue du pays d'accueil. Ils ne connaissent pas bien le marché du travail ou ils ne disposent pas de réseaux qui facilitent habituellement la recherche d'un emploi.

Le problème est aggravé par la discrimination qui existe sous diverses formes, dont certaines sont manifestes, tandis que d'autres sont plus subtiles. Parmi les formes plus subtiles, il y a les préjugés envers les minorités qui excluent la prise en considération de qualités personnelles, le refus inconscient de problèmes par crainte de la façon dont l'organisation ou les clients pourraient réagir, l'utilisation par les employeurs ou les agents de recrutement de critères de sélection entachés de préjugés culturels.

Au cours de dix dernières années, le BIT a collaboré avec nombre d'institutions en Europe pour trouver une autre explication des taux de chômage élevés parmi les immigrants que celle de l'absence de capital humain. Le BIT a dirigé des études basées sur une méthode appelée "situation testing" conçue par des chercheurs européens afin de séparer l'effet de la discrimination de l'effet des différences de capital humain. La "situation testing" consiste à demander à des personnes ayant exactement les mêmes qualifications personnelles, abstraction faite de l'origine ethnique révélée par leur nom, de postuler pour les mêmes offres d'emploi. Ces études sur l'accès à l'emploi ont été effectuées en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne, aux Etats-Unis, en Espagne et une étude est en cours en Italie.

Les activités déployées à un deuxième stade ont notamment été des études d'évaluation des effets des dispositions législatives de lutte contre la discrimination en

matière d'emploi dans divers pays: Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, Allemagne, Espagne et Etats-Unis.

Les activités ont été poursuivies à un troisième stade; il s'agissait d'évaluer l'efficacité des activités de formation et d'éducation visant à changer les attitudes et le comportement de ceux qui avaient une position clé pour améliorer l'accès à l'emploi, les personnes chargées du recrutement que l'on a souvent appelées les "gardiens à l'entrée".

Les études du BIT basées sur la "situation testing" démontrent qu'il y a de nombreuses raisons d'être préoccupés. Bien que la situation semble être différente d'un pays à un autre, il est clair que les immigrants à la recherche d'un emploi ont beaucoup moins de chances d'être pris en considération que les ressortissants nationaux, même s'ils ont les mêmes qualifications, pour les offres d'emploi publiées dans les journaux. Une étude effectuée aux Pays-Bas sur les demandeurs d'emploi d'origine marocaine a démontré qu'ils avaient quatre fois moins de chances d'être invités à une entrevue que les candidats de nationalité néerlandaise. En Belgique, l'étude a montré que les candidats d'origine marocaine avaient encore moins de chances. L'étude effectuée en Allemagne a révélé que la discrimination à l'encontre de candidats d'origine turque était la plus forte dans les cas d'emplois de prestataires de soins et d'emplois commerciaux.

Les études du BIT sur l'impact des dispositions législatives de lutte contre la discrimination sont tout aussi riches en enseignements. Par exemple, l'étude de cas de la Suède a examiné un large éventail d'instruments de politique destinés à promouvoir l'intégration des immigrants – soins de santé, prestations sociales, garderies d'enfants pendant la journée, éducation gratuite, accès au mérite à l'éducation supérieure, services de logement, systèmes de pensions et politiques du marché du travail – a permis de constater qu'en dépit de dispositions très progressistes, la discrimination persiste. Les politiques ont peut-être encouragé la dépendance de mesures de bien-être social ou simplement renforcé les préjugés contre des personnes d'origine étrangère. De plus, une stratification de classe préoccupante est intervenue sur la base de critères ethniques et culturels.

La discrimination qui résulte de l'exclusion de l'emploi existe sous bien des formes indirectes qu'il est difficile de changer. Les employeurs ou ceux qui sont chargés du recrutement ne sont peut-être même pas conscients du fait que certaines procédures ont pour effet d'exclure la prise en considération des candidatures de certains groupes. C'est pourquoi la formation a été retenue comme un important moyen d'intervention. L'étude du BIT sur le Royaume-Uni – qui a une expérience plus longue que la plupart des autres pays en matière de formation anti-discrimination – a révélé qu'il est difficile de changer les attitudes. Il est beaucoup plus facile de former des personnes que de changer leur comportement.

Quels sont les éléments essentiels d'une stratégie efficace pour éliminer les obstacles à l'emploi? D'après la Commission européenne, une telle stratégie doit comprendre des dispositions législatives de lutte contre la discrimination et des mesures d'exécution efficaces, qui préparent l'opinion publique à la reconnaissance des compétences et qualifications, qui assure l'acquisition de qualifications de base par la formation, encouragent les employeurs à améliorer l'accès à l'emploi. De plus, les gouvernements doivent agir de façon à donner l'exemple.

La réforme législative est de toute évidence l'élément le plus important de telles stratégies. En France, selon nos informations, il y aurait quelque 6 millions d'emplois auxquels des citoyens non ressortissants de l'UE ne peuvent pas accéder. Les étrangers ne sont pas autorisés à exercer un bon nombre de professions privées indépendantes ou à être employés pour beaucoup de professions dans les entreprises. Les citoyens non ressortissants de l'UE ne peuvent pas exercer une profession libérale, ils n'ont pas le droit de gérer des journaux, des entreprises de l'industrie des divertissements, des établissements devant avoir une licence ou des magasins de tabac, des casinos, etc. Ils ne peuvent pas travailler dans des services de sécurité, de surveillance ou de transport de fonds; ils sont exclus de tout un éventail de professions apparentées aux transports, aux assurances, à la bourse, aux armes et munitions. Ils ne peuvent pas occuper certains postes dans la fonction publique (ils ne sont pas acceptés dans les forces de polices, les services de l'armée, et le service gouvernemental central). Il en va de même pour Electricité de France, la SNCF, la RATF et Air France.

Selon le rapport du Conseil Economique et Social de la République Française, une cinquantaine de professions font l'objet de restrictions explicites liées à la nationalité.

Parmi celles-ci figurent :

- 17 professions fermées à tous les ressortissants étrangers ;
- 15 professions fermées aux ressortissants d'Etats non membres de l'Union européenne, d'Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen et d'Etats non liés avec la France par une convention de réciprocité.

Pour près de trente professions, la possession d'un diplôme français ou la détention d'une carte professionnelle sont requises. Sont concernées toutes les professions de santé, les professions juridiques (avocats, notaires, huissiers de justice), des professions techniques d'expertise (experts comptables, architectes) mais aussi les agents immobiliers, les agents de voyage, les professions de la communication, etc. (Mireille Raunet).

Bien qu'absolument essentielle dans le processus, la réforme législative ne suffit pas. Il faut créer un climat juridique qui permet de présenter des plaintes en discrimination. Apparemment les recours civils sont plus faciles que les recours de droit pénal. Au Royaume-Uni, où la stratégie est surtout basée sur les recours civils, quelques 2990 cas invoquant la Race Relations Act (loi sur les relations entre les races), tandis qu'en France, où la politique est basée sur les recours de droit pénal, il n'y a eu que quatre condamnations pour discrimination sur le lieu de travail.

Une conférence récente du Conseil de l'Europe sur la Diversité socioculturelle et la Cohésion en Europe est arrivée à la conclusion qu'en plus de l'incorporation des directives européennes dans les lois nationales, les Etats membres devraient également prendre plusieurs autres mesures. Ils devraient créer des organismes capables d'évaluer la portée des lois et politique d'intégration qui ont été introduites. Il serait important d'établir un inventaire des formes de discrimination qui font l'objet de dispositions légales nationales, formes de discrimination qui peuvent englober notamment l'accès au logement social.

La Conférence a reconnu que l'Etat ne peut pas agir seul et que son rôle ne peut pas être limité à l'introduction de lois et de normes. Les Etats doivent aussi encourager la discussion sur la cohésion et la diversité, et ils doivent obtenir la participation et la

coopération de divers niveaux du gouvernement, du monde des affaires, et de la communauté dans son ensemble. Les Etats devraient également promouvoir la participation d'organismes représentant les immigrants et leurs descendants à tous les stades des processus de prise de décisions.

Je conclus que une intégration sociale fructueuse des immigrants en Europe requiert donc une très grande volonté politique et un sens de créativité de haut niveau. Cela représente beaucoup de défis à relever car les tendances socio-économiques actuelles ont pour conséquence qu'il devient de plus en plus difficile d'engager des communautés exclues sur le marché primaire du travail où les qualifications, l'adaptabilité, la mobilité, l'innovation et les connaissances deviennent importantes. Ces tendances ont tendance à marginaliser ceux qui ne sont en mesure de s'adapter à des schémas du travail mobiles et flexibles ou qui n'ont pas la préparation nécessaire pour acquérir les qualifications qu'exigent de nouvelles tâches de l'économie de matière grise. Les personnes appartenant aux groupes les plus vulnérables ont relativement peu de chances de trouver un travail pouvant leur convenir par les voies normales. Etant donné les réserves existantes de personnes sans emploi qui ont un niveau d'éducation plus élevé, il n'y a guère lieu de penser qu'une formation supplémentaire à elle seule sera une mesure suffisante.