

CAHIERS DE MIGRATIONS INTERNATIONALES

8

**L'intégration des travailleurs migrants sur
le marché du travail:
Les politiques et leur impact**

W.R. Böhning

R. Zegers de Beijl

**Employment Department
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE GENEVA**

Table des matières

Avant-propos	v
A. Intégration des travailleurs migrants au marché du travail: Progrès ou recul? par W.R. Böhning	1
1. Introduction	3
2. L'intégration est-elle pertinente par rapport à la migration temporaire?	4
3. Exemples de désintégration du marché du travail	6
3.1. Le chômage	8
3.2. Faiblesse des revenus	8
3.3. Mobilité socio-économique	10
3.4. L'inactivité des femmes	13
3.5. Quelques tentatives d'explication	13
4. Mesures spéciales d'intégration	16
4.1. Formation linguistique	16
4.2. Mesures générales relatives au marché du travail et systèmes spéciaux d'incitation	17
4.3. Mesures directes de création d'emplois	20
4.4. Effets	21
5. Conclusions	21
Bibliographie	23
B. L'intégration sur le marché du travail et les mesures législatives visant à combattre la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants par R. Zegers de Beijl	25
1. Introduction	27
2. Législation antidiscrimination: Le cadre international	28
3. Aperçu de législations antidiscrimination nationales	29
3.1. Dispositions législatives antidiscrimination en droit pénal ou en droit civil: Les cas de la France et de l'Allemagne	29
3.2. Dispositions législatives et mesures spéciales pour promouvoir l'égalité de chances: Le cas de la Belgique	32
3.3. Dispositions législatives complètes, mesures spéciales et mécanismes de réparation: Royaume-Uni, Canada et Pays-Bas	33
4. Leçons apprises: Composantes essentielles d'un cadre législatif permettant de proscrire efficacement la discrimination	46
5. Epilogue	48
Bibliographie	49
C. Importation de main-d'oeuvre aux États-Unis et en Europe: Extrémité supérieure et extrémité inférieure: Évolution historique et durabilité par W.R. Böhning	51
1. Introduction	53
2. Evolution des structures d'admission de main-d'oeuvre	53
2.1. États-Unis d'Amérique	53
2.2. Europe	58
3. Problèmes de politiques	62
4. Conclusions	64
Cahiers de migrations internationales	66

Avant-propos

Les études suivantes ont été effectuées par le Programme de la migration pour l'emploi du BIT à la demande du ministère des Affaires sociale d'Espagne. Elles ont été présentées pour la première fois à l'*Universidad Internacional Menéndez y Pelayo*, à Santander, en juillet 1995, à l'occasion du Séminaire sur "L'immigration, l'emploi et l'intégration sociale", qui a été coordonné par le ministère des Affaires sociales et le BIT. Les documents ont été légèrement révisés pour tenir compte des discussions de ce séminaire.

Le thème sous-jacent des trois documents est l'intégration des travailleurs migrants dans la société du pays dans lequel ils se sont établis. Le point central est l'intégration sur le marché du travail, qui est la préoccupation principale du BIT en ce qui concerne les questions d'intégration. Le fil conducteur de ces études est de savoir si les politiques en vigueur contribuent effectivement à la réalisation de l'objectif de l'intégration sur le marché du travail.

L'égalité de chances et de traitement présente une importance essentielle pour l'intégration des migrants dans la société des pays hôtes. Les politiques d'intégration sont pratiquement vouées à l'échec si les intéressés n'arrivent pas à trouver un emploi ou à être promu à des postes correspondant à leurs capacités. Il a été largement démontré que les migrants se heurtent à de multiples difficultés sur le marché du travail et qu'à bien des égards ils sont désavantagés par rapport aux ressortissants du pays hôte. Certaines de ces difficultés sont liées à des handicaps objectifs comme l'insuffisance de l'instruction et de la formation, l'absence de reconnaissance des qualifications obtenues à l'étranger ou la maîtrise insuffisante de la langue du pays d'accueil. Mais les migrants se heurtent en outre à une discrimination fondée sur la nationalité, la couleur, la race ou leur origine ethnique.

Il y a discrimination lorsque les migrants font l'objet d'un traitement inférieur aux nationaux malgré une instruction, des qualifications et/ou une expérience comparables. La discrimination est courante dans les domaines suivants: accès à l'emploi et à la formation, affectation et promotion dans l'entreprise, conditions d'emploi. Outre qu'elle nuit à l'intégration des migrants sur le marché du travail et donc dans la société du pays d'accueil, elle entraîne des pertes économiques du fait qu'elle laisse un potentiel de travail partiellement inexploité. Lutter contre cette discrimination est donc une tâche essentielle pour les pays où il existe un nombre important de migrants.

Mon premier document constate qu'en Europe de l'Ouest et du Nord, le processus d'intégration qui est intervenu dans les années 60 s'est inversé: c'est le contraire qui s'est produit dans les années 80 - la désintégration - malgré un éventail de mesures que les gouvernements ont pris pour promouvoir l'intégration des migrants sur le marché du travail, sous la forme de politiques du marché du travail actives. L'impact de ces politiques a été limité. D'une part, très peu de mesures visaient explicitement ou exclusivement les migrants, et, d'autre part, la participation des étrangers à des mesures générales était disproportionnellement faible et leur taux d'abandons disproportionnellement élevé.

La contribution de Roger Zegers de Beijl est centrée sur les dispositions législatives ayant pour but de prévenir ou de combattre la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants qui cherchent un emploi ou en ont un. Il étudie principalement l'éventail de mesures législatives et institutionnelles des pays de l'Europe occidentale et du Canada pour voir quels sont leurs effets dans la pratique. Dans ses conclusions, il présente les éléments qui, selon les expériences examinées, semblent nécessaires pour assurer une législation antidiscrimination efficace en droit et dans la pratique.

Mon deuxième document typifie sous forme de figures les structures de l'admission de travailleurs étrangers aux Etats-Unis depuis 1820 et en Europe depuis 1960. Un changement des structures avec la passage d'une dichotomie pyramidale à une "dichotomie extrémité supérieure - extrémité inférieure" des qualifications apparaît clairement. Cette "dichotomie" est ensuite examinée sous l'angle de sa durabilité en tenant compte de l'objectif sous-jacent de l'intégration dans les sociétés. Il a été observé que l'admission de travailleurs étrangers à l'extrémité inférieure conduit à une coloration ethnique de la main-d'oeuvre dans les couches inférieures du marché du travail où la main-d'oeuvre non-OCDE se concentre. Dans les circonstances actuelles d'inégalités et d'exclusion croissantes, les politiques d'intégration de la main-d'oeuvre non-OCDE en Europe sont considérées comme non durables.

W. R. Böhning
Chef
Service de la migration pour l'emploi

Intégration des travailleurs migrants

A.

au marché du travail: Progrès ou recul?

par W.R. Böhning

1. Introduction

L'intégration est une expression passe-partout dont il est intéressant de préciser d'emblée les contours et le contenu spécifique, s'agissant des questions qui touchent au marché du travail. Tout d'abord, l'intégration est un *processus*, qui implique deux acteurs: d'une part, la personne qui entreprend de s'intégrer et, d'autre part, la société qui s'efforce de contribuer à la réalisation de cet objectif (parce qu'il y va de son intérêt). Ensuite, l'intégration est aussi un résultat final, un *état*, généralement qualifié de "réussi" - bien que ce ne soit pas toujours le cas - et, comme tout processus social, cette situation est potentiellement réversible. En tant qu'état de fait, l'intégration est comparable à une situation qui n'est jamais complètement achevée. Elle tient plus de l'éventail de situations ou de la cible mouvante que du point de retournement unique, mesurable à la même aune pour toutes les personnes concernées. Vue sous l'angle des migrants, l'intégration est synonyme de jouissance, par des étrangers, d'opportunités de droit et de fait comparables à celles des ressortissants nationaux présentant des caractéristiques similaires d'âge, de sexe, d'éducation etc., en d'autres termes, leur participation réussie aux mêmes produits de la vie de la société dont les deux groupes font partie.

Mon concept d'intégration comprendrait une dimension d'autonomie culturelle. Si l'intégration est différente de l'assimilation, elle doit autoriser les dissemblances sur le plan des perceptions culturelles et des pratiques de la famille, de la société, etc.¹ Toutefois, la dimension culturelle n'a guère d'incidence directe sur le marché du travail (temps consacré à la prière ou repas kascher sur le lieu de travail, par exemple). Ses incidences sont indirectes, en ce qu'elle déclenche un comportement discriminatoire vis-à-vis des migrants.

Si l'on exclut la dimension culturelle, je résumerai la notion ci-dessus d'intégration dans le marché du travail par la formule succincte suivante: *les groupes comparables de travailleurs doivent bénéficier d'opportunités et de résultats comparables en termes d'emploi, de rémunération, de situation socio-économique et des autres caractéristiques pertinentes du marché du travail.*

Par conséquent, l'intégration n'est pas la question de savoir si un groupe progresse ou non. Il s'agit plutôt d'une comparaison dans le temps entre deux ou plusieurs groupes afin d'évaluer si des caractéristiques pertinentes tendent à devenir plus ou moins identiques.

Le fait de mettre l'accent non seulement sur des points de départ (l'égalité des chances) mais aussi sur des aboutissements (l'égalité des résultats) permet de définir la notion contraire à l'intégration, à savoir la *désintégration*, qui se produit lorsqu'un processus d'intégration se trouve inversé, ou lorsqu'une situation relativement avancée d'intégration connaît une régression au fil du temps dans la mesure où ces caractéristiques tendent à se différencier.

La présente étude se propose d'examiner certains aspects choisis de cette question par rapport aux pays traditionnels d'immigration d'Europe de l'Ouest et du Nord, les remèdes adoptés par les gouvernements et les résultats des mesures qui avaient pour but de favoriser l'intégration.

L'éducation, le logement ou la participation politique font partie de la dimension plus vaste de l'intégration dans la société. Disposer d'un niveau faible d'éducation, résider dans une région dotée d'opportunités limitées d'emploi ou présentant une forte densité de groupes défavorisés sont des facteurs qui font obstacle à une intégration réussie dans le marché du travail. Toutefois, ces questions sortent du cadre de la présente étude.

¹ Voir ma préface dans: Werner (1994). Pour ce qui concerne les fondements sous-jacents des différentes conceptions de l'intégration et de la désintégration - la notion de solidarité de la culture politique française, la notion anglo-américaine du libéralisme individuel et la conception de la relation hiérarchique du pouvoir de la gauche européenne - voir Silver (1994).

2. L'intégration est-elle pertinente par rapport à la migration temporaire?

Comme l'assimilation, l'intégration implique un certain laps de temps et est inapplicable *a priori* à certains types de migrants modernes du travail. D'une manière générale, l'intégration n'est pas une notion pertinente s'agissant de l'admission de non-ressortissants à des fins de formation: membres des professions libérales, négociants ou autres personnes hautement qualifiées qui se déplacent à l'intérieur ou à l'extérieur d'entreprises multinationales pour des motifs liés à leur activité professionnelle; travailleurs associés à certains projets;² travailleurs sous contrat spécifique de travail;³ ou travailleurs saisonniers. Il existe des types de migrants dont le pays d'accueil considère que la durée autorisée de séjour sera brève et non permanente; et, à quelques exceptions près, telle est aussi l'intention des migrants.

Au cours des quelque 50 dernières années, aucun pays d'Europe de l'Ouest ou du Nord n'a appliqué de politique consistant à admettre les non-ressortissants en vue de leur installation définitive (si l'on ne tient pas compte des admissions fondées sur un privilège ethnique, comme c'est le cas pour les *Aussiedler* en Allemagne et les Euxiniques en Grèce, etc.). Les travailleurs étrangers ont reçu l'autorisation d'entrer dans le pays lorsque les ressortissants nationaux ne suffisaient pas à pourvoir à certains emplois vacants. En règle générale, les vacances de poste concernaient le travail manuel, principalement au profit d'emplois peu ou pas qualifiés pour lesquels il était difficile à des étrangers de s'insérer. Cette autorisation initiale était limitée dans le temps et pouvait être renouvelée le cas échéant. C'est en Autriche, en Allemagne et en Suisse que ce système de "travailleurs invités" a été le plus clairement défini. La France et, en particulier, la partie francophone de la Belgique ont pratiqué par moment une politique quelque peu plus ambitieuse qui oscillait entre l'admission temporaire et la résidence permanente. Ce qui est important, c'est que, si l'admission à titre permanent peut requérir d'emblée une politique d'intégration, la question de l'intégration ne se pose pas s'agissant de l'admission de travailleurs étrangers destinés à combler certaines lacunes sur le marché local de l'emploi, puisque la présence des migrants est appelée à rester temporaire. Dans le cas de l'Europe de l'Ouest et du Nord, bon nombre d'entre eux n'ont jamais eu l'intention de se fixer à l'étranger de manière permanente.⁴

Pendant des décennies, l'intégration n'a pas été, très logiquement, un problème pertinent en Europe de l'Ouest et du Nord. Si les décideurs politiques et les migrants eux-mêmes ont considéré, au cours des années cinquante et soixante, que leur emploi était un phénomène à caractère temporaire, il n'en demeure pas moins que, d'une certaine manière, les travailleurs migrants étaient en fait fort bien intégrés du point de vue du marché du travail. Il s'agissait d'éléments exceptionnellement actifs pratiquant des horaires de travail supérieurs à la moyenne. Généralement, ils percevaient des salaires au titre des conventions collectives applicables aux nouveaux venus sur le marché du travail. Par ailleurs, les gouvernements leur ont progressivement ouvert tout l'éventail des politiques appliquées sur ce marché (services de placement, formation, orientation, etc.), et ils ont progressivement intégré les étrangers dans leurs régimes de sécurité sociale.⁵ Les travailleurs migrants se retrouvaient en grand nombre dans le marché du travail dit "secondaire", c'est-à-dire essentiellement dans le travail non qualifié. Il s'agissait là d'un phénomène empirique plutôt que

² Tels que définis à l'article 2 par. 2 al. f) de la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles* (document des Nations Unies A/RES/45/158 du 25 février 1991).

³ Ibid., article 2 par. 2 al. g).

⁴ Pour une série de données historiques concernant l'Allemagne, voir Böhning (1972a).

⁵ Cette intégration ne s'inspirait pas de politiques spécifiques d'intégration mais bien de l'auto-définition des droits et obligations sociales propre à l'Europe de l'Ouest et du Nord.

d'une situation résultant d'une politique délibérée; et le marché secondaire de l'emploi comptait également de nombreux ressortissants nationaux qui, en réalité, y constituaient l'essentiel de la main-d'oeuvre. Autrement dit, jusqu'au début des années soixante-dix, les travailleurs migrants en Europe commençaient un processus réussi d'intégration spontanée, même si cette intégration se limitait au marché secondaire de l'emploi.⁶

Dès avant le choc pétrolier de 1973, certains éléments analytiques et empiriques indiquaient qu'en pratique, les migrants avaient commencé à s'installer définitivement (voir notamment Böhning, 1972b). Les décideurs politiques ont été confrontés à la question de l'intégration lorsqu'ils ont eu à faire face à une situation de quasi-installation, après qu'ils ont fermé les frontières à toute nouvelle immigration de main-d'oeuvre primaire. A partir du moment où la migration temporaire voulue a pris les caractéristiques d'une installation permanente, il se sont trouvés en terre inconnue du point de vue de l'analyse des causes, des caractéristiques, des ramifications et des solutions appropriées.

L'intégration dans le marché du travail devient profondément pertinente par rapport à la migration temporaire de la main-d'oeuvre lorsqu'au caractère temporaire se substitue un séjour durable. C'est à ce moment que les gouvernements doivent favoriser l'intégration par des moyens appropriés et éviter que n'intervienne la désintégration. A défaut, leurs sociétés accumuleront les inégalités et les conflits.

Dans les régimes d'immigration permanente, l'intégration devient un problème lorsque la diversité culturelle prend des proportions importantes (comme ce fut le cas en Australie et au Canada)⁷ ou lorsque les caractéristiques personnelles ou culturelles des immigrants ont suscité des doutes quant à leur capacité à être performants sur les marchés contemporains du travail (comme c'est le cas aux Etats-Unis au dire de chercheurs éminents en matière d'immigration).⁸

3. Exemples de désintégration du marché du travail

Les politiques d'admission fondées sur le marché du travail ont été profitables aux économies d'Europe de l'Ouest et du Nord. Les étrangers ont contribué au revenu privé et public de manière non proportionnelle. La plupart d'entre eux se sont retrouvés dans une situation économique plus favorable qu'avant leur émigration de leur pays d'origine.

⁶ En termes d'entreprise, j'établis une distinction entre le marché primaire de l'emploi et le marché secondaire et informel. On trouve, dans le marché primaire du travail d'une entreprise, des emplois stables assortis de bonnes opportunités de promotion, de salaires élevés sauf à l'embauche, de nombreux avantages extra-légaux et d'un risque de chômage inférieur à la moyenne. Le marché secondaire du travail est, dans une entreprise, constitué d'emplois moins stables, plus précaires ou marginaux, de possibilités de promotion limitées, de salaires faibles, d'un nombre moindre d'avantages extra-légaux et d'un risque de chômage supérieur à la moyenne. Dans les marchés informels de l'emploi au sein des entreprises, les activités économiques des employeurs ou des travailleurs sont, par l'un ou l'autre aspect, en infraction avec la législation en vigueur. Par exemple, il se peut que les employeurs ne transfèrent pas les cotisations de sécurité sociale à l'organisme compétent. Par conséquent, l'aspect informel ne concerne pas le caractère régulier ou non de l'autorisation du migrant d'*entrer dans le pays ou d'y séjourner*. Cet aspect est sans importance. Ce qui importe, c'est que la situation d'emploi des migrants n'est pas conforme *aux lois sur le travail ou aux lois sociales*, soit du point de vue des autorisations que doivent éventuellement obtenir les travailleurs, soit du point de vue des conditions auxquelles les employeurs leur fournissent du travail.

⁷ Qui ont opté l'un et l'autre pour une politique de pluriculturalisme; voir Hawkins (1989).

⁸ Le principal étant George Borjas, dont le dernier article détaillé concernant cette question vient de paraître dans le *Journal of Economic Literature* (1994).

Les paramètres macro-économiques se sont modifiés durant les années soixante-dix, suite à trois facteurs qui ont entraîné la désintégration des travailleurs en général et des migrants en particulier. Le premier de ces facteurs a été l'augmentation des prix pétroliers en 1973/74 et 1979/80; le deuxième, le caractère de la révolution technologique récente, "mettant l'accent sur les qualifications"; et le troisième, l'implication accrue du Japon, de Singapour, de Hong Kong, puis de la République de Corée et de Taïwan (Chine) et, récemment, de la Chine dans l'économie mondiale ("mondialisation").⁹

L'intensification résultante des processus d'ajustement structurel dans les économies d'Europe de l'Ouest et du Nord a entraîné une certaine désintégration du marché *général* du travail et une forte désintégration en ce qui concerne les *non-ressortissants*. Cette conséquence s'est notamment traduite par le gonflement du marché informel du travail, autrement dit, des activités économiques irrégulières. Celles-ci, précédemment d'importance marginale, voir négligeable, se sont fortement développées du point de vue l'emploi sur le marché tant primaire que secondaire. Comme nous le verrons plus loin, les migrants se sont retrouvés en grand nombre dans ces activités.

Les migrants ont absorbé une bonne partie de la désintégration en retournant vers leurs pays d'origine. Ceux qui sont restés ont subi de plus en plus le chômage, la chute des revenus ainsi que d'autres problèmes, dont des exemples sont présentés ci-dessous. Les politiques mises en oeuvre dans les années quatre-vingt en vue de répondre à ces problèmes nouveaux seront examinées à la section 4.

⁹ Le rapport de 1995 du BIT sur l'*Emploi dans le monde* suggère que "c'est la technologie nouvelle qui est la cause fondamentale des problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs non qualifiés dans les pays industrialisés", mais que "il n'est pas déraisonnable de conclure que les échanges commerciaux avec le Sud ont été en partie à l'origine de la perte d'emplois non qualifiés et des écarts croissants de salaires dans le Nord" (BIT 1995, pp. 52 et 53).

Tableau 1. Taux de chômage pour les ressortissants nationaux et les étrangers par tranche d'âge en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède pour la période 1983-1991

	France				Rép. féd. d'Allemagne ¹				Pays-Bas				Suède			
	Ress. nationaux		Étrangers		Ress. nationaux		Étrangers		Ress. nationaux		Étrangers		Ress. nationaux		Étrangers	
	Total	<25	Total	<25	Total	<25	Total	<25	Total	<25	Total	<25	Total	<25	Total	<25
1983	7.4	19.1	14.5	30.0	6.0	10.1	11.3	18.2	11.3	20.5	23.7	33.7	-	-	-	-
1984	9.0	23.8	16.6	34.3	6.3	9.8	11.3	17.1	-	-	-	-	-	-	-	-
1985	9.6	24.8	18.5	39.1	6.4	9.3	12.0	17.4	9.9	16.9	25.6	33.7	-	-	-	-
1986	9.7	23.2	18.6	36.8	6.1	7.3	12.0	14.8	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	10.2	22.8	19.0	34.0	6.3	6.9	12.5	15.4	9.4	16.4	23.5	32.5	1.8	4.0	4.4	8.1
1988	9.6	21.7	18.5	30.0	5.9	6.4	10.9	12.7	8.8	13.7	24.9	27.3	1.5	3.2	3.8	6.0
1989	9.0	19.0	17.8	27.9	5.4	5.2	9.3	9.9	8.1	12.5	25.8	32.7	1.2	2.8	3.4	5.2
1990	8.8	19.2	17.0	29.0	4.5	4.3	8.6	7.0	7.1	10.5	23.9	28.1	1.4	3.2	4.0	7.3
1991	8.7	19.4	16.7	25.8	3.7	3.2	8.0	7.1	6.6	10.4	24.0	31.7	2.4	5.7	6.6	11.5
1992	9.7	21.2	18.8	28.8	3.6	3.4	8.9	10.1	5.1	7.7	16.4	16.3	4.3	10.4	12.8	17.8
1993	10.8	25.2	20.6	32.3	4.9	4.8	12.7	14.1	5.7	9.8	19.6	25.0	7.8	18.0	20.8	27.8
1994													7.6	16.2	21.0	30.6

¹ Les chiffres ne portent que sur les vieux "Länder", à l'exclusion de l'ex-République démocratique allemande.

Sources: EUROSTAT: Enquête sur la population active dans la Communauté européenne (pour la France, l'Allemagne et les Pays-Bas); pour la Suède: enquête-échantillon sur la population active, moyennes annuelles, Département Statistique Central et calculs personnels. La méthodologie d'EUROSTAT a été légèrement modifiée après 1991 ce qui a changé légèrement les taux de chômage pour les Pays-Bas plus que pour les autres pays de la Communauté européenne.

3.1. Le chômage

La forme la plus visible de désintégration du marché du travail est le chômage déclaré. Le tableau 1 compare les résultats pour les nationaux et pour les étrangers quant aux taux moyens de chômage pour les nationaux par rapport à ceux des ressortissants étrangers dans quatre pays représentatifs. Il compare aussi les jeunes travailleurs des deux groupes ce qui constitue une tentative pour attirer l'attention sur les migrants de deuxième génération.

Comme l'illustre le tableau 1, les migrants de la première et de la deuxième générations présentent, sur le plan des taux moyens de chômage, des chiffres constamment supérieurs - souvent de deux ou trois fois - à ceux des ressortissants nationaux. Les facteurs qui contribuent à ces résultats sont, notamment, leur surreprésentation dans les activités non qualifiées plus vulnérables, en particulier dans le secteur de la production, ainsi que la discrimination consciente ou inconsciente des sociétés d'accueil à l'égard des non-ressortissants. Mais quelque soient les raisons, les faits sont clairs: la non-intégration existait sous forme de chômage au début des années 80, et l'écart entre étrangers et nationaux tendait à s'accroître.

3.2. Faiblesse des revenus

Si les allocations de sécurité sociale peuvent en partie compenser le chômage, celui-ci reste un des facteurs qui influent à la baisse sur le revenu moyen des étrangers. Les autres facteurs sont leur engagement dans des emplois faiblement rémunérés et les entraves qu'ils subissent sur le plan de l'accès à des postes mieux rémunérés. Quelle qu'en soit la cause, il y a désintégration *effective* lorsque les revenus des migrants ne sont pas similaires à ceux des catégories de ressortissants nationaux avec lesquelles ils peuvent légitimement être comparés. Et si l'écart des revenus se creuse au fil du temps, la désintégration *s'aggrave*.

L'assiette des données qui permet d'évaluer ce phénomène est limitée. Nous devons, pour rester dans les limites de comparabilité, nous satisfaire des enquêtes représentatives effectuées dans l'ancienne République fédérale d'Allemagne. Les données longitudinales pour cinq années sont résumées ici pour les deux années finales, 1984 et 1989. Elles fournissent des informations sur 3,000 Grecs, Italiens, Espagnols, Turcs et ex-Yougoslaves représentatifs (du "*Sozio-Ökonomisches Panel*"). Ces données ne sont pas strictement longitudinales en ce sens qu'elles ne suivent pas les mêmes individus sur une période de quelques années. Elles s'apparentent cependant à des informations longitudinales parce qu'elles ont pour origine des échantillons représentatifs de différents groupes à différents moments dans le temps. Le tableau 2 éclaire les revenus des ménages par habitant. Dans ce tableau, également, la comparaison des résultats met en relation les ménages allemands "moyens" avec leur équivalents étrangers.

Contrairement aux données brutes sur les rémunérations, les revenus des ménages comprennent les prestations de transfert social et l'excédent fiscal net ainsi que les déductions de sécurité sociale, autrement dit, ils définissent le revenu disponible et le pouvoir d'achat. Les chiffres sont limités aux personnes économiquement actives, en vue de tenir compte du grand nombre de retraités âgés que compte la population allemande. Pour le calcul des revenus des ménages par habitant, des pondérations différentielles ont été appliquées pour les adultes, les enfants jeunes et plus âgés, de manière à prendre en compte i) le nombre supérieur d'enfants dans les ménages d'étrangers, ii) le fait que les besoins de consommation des jeunes enfants sont inférieurs à ceux des adultes, et iii) les économies d'échelle sur le plan du loyer, du chauffage,

Tableau 2. Revenus des ménages chez les Allemands et les étrangers, en DM.

	Allemands			Étrangers					
	Total		% croiss.	Tous		% croiss.	Turcs		% croiss.
	1984	1989	84/89	1984	1989	84/89	1984	1989	84/89
Taille du ménage	2.8	2.5		3.3	3.3		4.1	4.3	
Revenu du ménage									
- total	2,812	3,235	15.0	2,526	2,977	17.9	2,417	2,921	20.9
- par habitant	1,170	1,489	27.3	998	1,110	11.2	738	843	14.2
Revenu équivalent	1,313	1,656	26.1	1,131	1,264	11.8	970	1,097	13.1

Source: Seifert (1994), p. 41.

etc. (pour plus de détails concernant la pondération, voir Seifert, 1994, pp. 39-40).¹⁰ Il convient d'ajouter que les taux de participation globale à la main-d'oeuvre des Allemands et des étrangers sont devenus plus comparables dans les années quatre-vingt qu'ils ne l'étaient dans les années soixante. Par conséquent, la comparaison n'est pas invalidée par ce facteur.¹¹

Que nous apprend le tableau 2? Il révèle de manière très claire que les ménages étrangers disposent d'un revenu sensiblement inférieur à celui des ménages allemands. Si l'on pondère les revenus selon la composition différente des ménages de manière à obtenir un étalon - intitulé "revenu équivalent" dans le tableau - permettant des comparaisons valables, l'écart par rapport aux revenus allemands devient marqué: 31 pour cent pour l'ensemble des non-ressortissants et 50 pour cent pour les Turcs. Pire encore, le taux de croissance des revenus des ménages pour les non-ressortissants entre 1984 et 1989 atteint la moitié seulement de celui des Allemands. Autrement dit, la désintégration, déjà présente dans la première moitié des années quatre-vingt, s'était aggravée à la fin de la décennie. Cette aggravation s'est produite pendant une période de croissance économique importante et en dépit d'une série de mesures d'intégration qui étaient entrées en vigueur entretemps. Incidemment, la comparaison sur cinq ans ne sera très vraisemblablement pas invalidée par des changements dans les groupes d'âge et le niveau d'éducation. La période est simplement trop courte pour que des différences significatives puissent se manifester.

Bien que l'auteur ne dispose pas de données, il faut considérer que le sort des migrants dans les autres pays d'accueil traditionnels a été similaire à celui des migrants en Allemagne étant les changements dans les paramètres macro-économiques au niveau de l'Europe auxquels il a déjà été fait allusion dans ce document.

On peut affiner plus encore la comparaison des revenus équivalents en établissant des quintiles de répartition des revenus. Dans le cas des Allemands, les cinq quintiles sont sensiblement égaux et proches de 20 pour cent. Dans le cas des étrangers, plus de 30 pour cent d'entre eux se situent dans le quintile inférieur, contre 15 pour cent seulement dans le quintile le plus élevé, en 1984.

Les revenus par tête ne sont pas calculés en divisant les revenus totaux par la taille des ménages. Au contraire, chaque ménage "moyen" est pris en compte et le total est calculé pour chacun des groupes indiqués au tableau 2.

¹¹ Les taux d'activité économique en 1980 s'établissent à 44 % pour les Allemands (hommes: 62 %; femmes: 39 %) et à 51 % pour les étrangers (hommes: 69 %; femmes: 31 %). Dix ans plus tard, ils s'établissent à 49 % pour les Allemands (hommes: 59 %; femmes: 42 %) et à 50 % pour les étrangers (hommes: 66 %, femmes: 34 %).

Cinq ans plus tard cette dernière proportion n'était plus que de 10 pour cent. La dynamique de l'évolution au cours de la période de cinq ans indique un accroissement de la paupérisation des étrangers par rapport aux Allemands. Alors que la proportion de trois Allemands sur cinq qui, en 1984, faisaient partie du quintile supérieur était restée identique en 1989, la proportion des étrangers sans ce quintile était tombée à moins de deux sur cinq. Inversement, près de 70 pour cent des étrangers faisaient partie du quintile inférieur en 1989 comme en 1984, alors que, chez les Allemands, la proportion avait baissé de plus de la moitié (pour plus de détails, voir Seifert, 1994). Il est manifeste que la désintégration s'est aggravée.

Il convient de souligner que ces données allemandes portent à la fois sur les ressortissants (Grecs, Italiens, Espagnols) et les non-ressortissants (Turcs, Yougoslaves) des pays qui, à l'époque, formaient la Communauté économique européenne. Les avantages légaux conférés aux ressortissants communautaires au titre des dispositions sur la libre circulation des personnes peuvent expliquer en partie la légère différence entre les Turcs et les autres étrangers, telle qu'elle apparaît au tableau 2 (différence que des tableaux ultérieurs auraient également pu mettre en évidence, mais ces données n'y ont pas été reprises par manque de place). Toutefois, la mise à un niveau identique, du point de vue formel, des ressortissants de la CEE et des Allemands n'a pas fait apparaître de différence très marquée entre leurs niveaux de revenus par rapport aux Turcs ou aux Yougoslaves, qui bénéficient d'un traitement moins favorable. Il semblerait que d'autres déterminants des situations sur le marché du travail soient plus importants. Cela signifie également que l'écart culturel plus important que l'on pourrait être tenté d'attribuer aux Turcs par rapport, par exemple, à l'écart entre Espagnols et Allemands, joue un rôle relativement mineur. Il apparaît que le contraste entre étrangers et Allemands est plus marqué qu'entre les étrangers de différentes nationalités.

3.3. Mobilité socio-économique

Si l'on peut caractériser l'intégration réussie comme étant l'égalité d'opportunités et de revenus pour des groupes comparables, les structures de mobilité devraient révéler s'il y a intégration ou désintégration. La mobilité sociale ascendante est une des manifestations les plus frappantes de la modernité et du développement économique. Après avoir quitté leurs bidonvilles attardés, agricoles ou urbains, de nombreux migrants de la première génération ont connu une forme quelconque de mobilité ascendante. Ce qui présente un intérêt ici, c'est leur mobilité socio-économique plusieurs années après leur entrée dans le pays et, en particulier, après leur décision explicite ou implicite de continuer à séjourner dans leur pays d'accueil. Si l'accès de la première génération aux systèmes d'intervention directe sur le marché du travail, confortée par la maîtrise croissante de la langue locale et la familiarisation avec la société d'accueil et ses institutions, n'a pas débouché sur des structures de mobilité similaires à celles des groupes comparables de ressortissants nationaux en France, en Allemagne, etc., les politiques d'intégration n'ont pas été couronnées de succès. De même, si la seconde génération de migrants, c'est-à-dire les personnes entrées dans le pays d'accueil au cours de leur enfance ou nées dans celui-ci mais qui ont conservé la nationalité de leurs parents, ne présente pas des structures de mobilité similaires à celles des jeunes travailleurs locaux, cette génération est également affectée par la désintégration.

Le manque de données nous contraint, ici aussi, à limiter nos illustrations à l'Allemagne. Elles sont résumées au tableau 3. Ce tableau permet de laisser de côté la comparaison des moyennes et d'examiner les groupes désagrégés par exemple selon les travailleurs manuels, plus spécialement les travailleurs manuels qualifiés. La plupart des étrangers peu ou pas qualifiés serait également des travailleurs manuels. Les données longitudinales indiquent une mobilité ascendante importante chez les travailleurs étrangers non qualifiés ou semi-qualifiés, si l'on regarde simplement leur statut en 1984 et en 1989. Mais les améliorations du statut ne sont pas ce qui compte du point de vue de l'intégration. Celle-ci, ne cessera-t-on jamais assez de répéter, est un concept comparatif

qui doit juger le chemin parcouru par un groupe pendant un laps de temps déterminé avec le chemin d'un autre groupe.

Par rapport aux Allemands, les étrangers ont perdu du terrain. Alors que les ressortissants allemands ont quitté en foule les postes manuels semi-qualifiés et qualifiés pour occuper des emplois "cols blancs", les travailleurs étrangers ont, eux aussi, connu la mobilité, mais quasi exclusivement à l'intérieur des emplois de cols bleus et en bonne partie vers le bas. Par exemple, parmi des étrangers qui occupaient des postes de travailleurs manuels qualifiés en 1984, 65 pour cent étaient encore occupés dans ce type de postes en 1989, mais 27 pour cent exerçaient des emplois non qualifiés ou semi-qualifiés et 5 pour cent seulement avaient accédé à des emplois de "cols blancs". Pour la deuxième génération de migrants, les chiffres sont très similaires. Dans le cas des travailleurs manuels qualifiés d'Allemagne, 72 pour cent se trouvaient encore à ce niveau en 1989, seulement 12 pour cent occupaient des postes peu ou pas qualifiés et 13 pour cent avaient accès à des emplois de "col blanc". Aussi donc, alors que les migrants de la première et de la deuxième génération ont connu une mobilité *nette descendante*, la mobilité globale de la population active allemande était proche de zéro. Il convient de signaler qu'il apparaît clairement que les jeunes Allemands ont connu une mobilité nette ascendante. Le tableau 3 indique qu'au cours d'une période marquée par l'amélioration des sorts économiques, les jeunes Allemands ont bénéficié du développement économique tandis que les étrangers jeunes et plus âgés ont connu une mobilité descendante. Il faut répéter ici que les données relatives aux étrangers concernent trois nationalités de ressortissants de la CEE et deux nationalités hors CEE. Ajoutons aussi que le tableau 3 comprend seulement des personnes qui étaient économiquement actives à la fin des deux années de référence (1984 et 1989). Le chômage, qui frappe les étrangers de manière disproportionnée, n'est pas pris en considération dans ce tableau.

L'analyse quantitative segmentée du marché du travail effectuée par Wolfgang Seifert sur base du *Sozio-Ökonomisches Panel* indique également une désintégration croissante. Alors que le marché allemand du travail semble sans doute moins segmenté que le marché du travail aux Etats-Unis et que les Allemands, relativement peu nombreux, qui relèvent du marché secondaire du travail ont une chance raisonnable de connaître une mobilité ascendante (la moitié environ des Allemands qui exerçaient une activité sur ce marché en 1984 avaient accédé à une situation supérieure en 1989), les étrangers y stagnent plus souvent (un tiers seulement environ qui s'y trouvaient en 1984 avaient accédé à une situation plus élevée en 1984) ou s'y retrouvent, venant d'une situation meilleure (voir Seifert, 1994, pp. 47-59).

Pour s'épanouir, les économies avancées ont besoin de mobilité, et les personnes en ont besoin pour améliorer leur situation. Les données ci-dessus attestent de l'existence d'un niveau important de mobilité dans la société allemande (et les personnes qui accèdent à une activité économique ou la quittent, non représentées dans les données, constituent un facteur supplémentaire de mobilité). Une des impressions que l'on retire des tableaux relatifs aux revenus des ménages par habitant et aux structures de mobilité est que, depuis les années soixante-dix, les processus d'ajustement ont créé une fissure entre, d'une part, la population allemande et, d'autre part, l'ensemble des générations d'étrangers. S'il est vrai que le marché secondaire du travail compte de nombreux Allemands aux revenus modestes, ils ont pour une bonne part réussi à quitter ce segment et à s'élever en termes socio-économiques. La proportion d'entre eux qui aboutit sur le marché secondaire et recule dans l'échelle des revenus est relativement faible. En revanche, la mobilité des étrangers présente une tendance qui, si l'on tient compte de l'ensemble des quatre statuts socio-économiques du tableau 3, est marginalement descendante en termes globaux nets.

Tableau 3. Statut socio-économique et mobilité des Allemands et des étrangers, 1984 à 1989 (en pourcentage)

	Statut ¹		Mobilité ²			
	1984	1989	Non et semi-qualifiés manuels	Manuels qualifiés	"Cols blancs"	Indépendants
ALLEMANDS						
<i>Employés et salariés</i>	(89)	(90)				
- non qualifiés	5	4	85	5	11	-
- semi-qualifiés	12	12	64	21	12	3
- manuels qualifiés	17	16	12	72	13	3
- "cols blancs"	43	46	5	2	89	4
- indépendants	12	12	3	2	19	76
<i>Agés de 16 à 25 ans</i>	(91)	(95)				
- non qualifiés	9	3	80	6	14	-
- semi-qualifiés	12	14	54	27	15	4
- manuels qualifiés	21	24	6	76	14	3
- "cols blancs"	46	48	14	2	82	2
- indépendants	3	6	-	-	-	-
<i>Femmes</i>	(94)	(95)				
- non qualifiées	6	7	84	3	12	1
- semi-qualifiées	12	14	78	8	13	3
- manuelles qualifiées	3	4	16	67	15	1
- "cols blancs"	60	61	6	1	91	1
- indépendantes	13	9	3	0	34	63
ÉTRANGERS						
<i>Employés et salariés</i>	(101)	(100)				
- non qualifiés	25	21	81	17	1	1
- semi-qualifiés	45	43	81	15	1	1
- manuels qualifiés	20	23	27	65	5	3
- "cols blancs"	7	9	23	1	75	2
- indépendants	4	4	16	1	15	68
<i>Deuxième génération (16 à 25 ans)</i>	(100)	(101)				
- non qualifiés	31	15	82	17	1	4
- semi-qualifiés	24	37	62	36	2	-
- manuels qualifiés	25	26	28	61	7	5
- "cols blancs"	18	21	39	2	59	-
- indépendants	2	2	-	-	-	-
<i>Femmes</i>	(101)	(101)				
- non qualifiées	35	33	72	27	1	-
- semi-qualifiées	48	44	84	15	2	-
- manuelles qualifiées	3	5	32	57	5	6
- "cols blancs"	11	15	30	2	68	-
- indépendantes	4	4	-	-	-	-

¹ L'addition des colonnes qui définissent le statut pour 1984 et 1989 ne donne pas un résultat de 100 pour cent pour la population allemande, étant donné que les agriculteurs indépendants et les fonctionnaires (*Beamte*, une activité dont les étrangers sont exclus par la loi) n'ont pas été repris dans le calcul afin d'assurer la comparabilité entre allemands et étrangers.

² Les rangées de chiffres sous l'en-tête "Mobilité" ne représentent pas exactement la même population que celles sous l'en-tête "Statut", dans la mesure où ont été seules reprises dans le calcul les personnes

économiquement actives en 1984 et qui l'étaient encore cinq ans plus tard, de manière à assurer une stricte comparabilité. Dans la colonne "Mobilité", les chiffres horizontaux donnent un total de 100%.

Source: Seifert (1994, pp. 20 and 22).

Le tableau 4 présente, du vaste phénomène de désintégration, une autre dimension fondée sur les données relatives aux changements d'emploi. Si l'on construisait un indice cumulatif en utilisant les variables présentées (et d'autres non reprises ici), on constaterait qu'en moyenne, la situation sociale des Allemands était environ la même après le changement d'emploi, alors que celle des étrangers s'était dégradée.

3.4. L'inactivité des femmes

Faire partie de la population active constitue un avantage. Ne pas pouvoir y accéder est un handicap dans nos sociétés modernes. Proportionnellement, les premiers migrants d'Europe de l'Ouest et du Nord étaient sensiblement plus actifs que les ressortissants nationaux. Toutefois, bon nombre de leurs épouses étaient inactives, en particulier les femmes musulmanes. L'accoutumance à leurs sociétés d'accueil, caractérisées par une large participation des femmes autochtones à la population active appuyée par toute une série de politiques d'intervention directe sur le marché du travail, a dû, en toute logique, déboucher sur une participation sensiblement accrue des femmes musulmanes à la population active par rapport aux années précédentes.

L'auteur ignore s'il existe, à cet égard, des données strictement comparables. Ce que montre le tableau 5 ci-dessous pour quatre pays européens traditionnels d'accueil des migrants, c'est que, dans la catégorie d'âge la plus pertinente, à savoir les femmes entre 25 et 49 ans, l'écart en pourcentage entre les ressortissants nationaux et les ressortissants de pays n'appartenant pas à la Communauté européenne s'est creusé de 15 points en France, de 15 points en Allemagne, de 19 points aux Pays Bas et de sept points entre Suédois et non-Suédois sur une période de huit ans. Autrement dit, l'intégration a non seulement échoué, mais il y a eu désintégration. Sans aucun doute, il y a des facteurs exogènes tels que la réunification familiale et des changements inégaux dans les cohortes d'âge qui influencent les données. Mais ils ne peuvent pas être isolés et, de toutes les façons, la tendance est si claire et identique pour différents pays que les différences de pourcentage peuvent difficilement avoir été invalidées par de telles interférences.

3.5. Quelques tentatives d'explication

Les faits et les chiffres rassemblés dans la présente section indiquent tous de manière non ambiguë qu'une phase de désintégration a débuté après la modification des paramètres macro-économiques au cours des années soixante-dix, et qu'elle s'est poursuivie au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, creusant de plus en plus l'écart entre les caractéristiques des étrangers et celles des autochtones. Bien que plusieurs dimensions de cette désintégration n'aient pu être illustrées que sur la base de données allemandes, il ne fait guère de doute que les autres pays européens d'immigration traditionnelle présentent les mêmes particularités. Le graphique ci-après de comparaison dans le temps illustre les résultats de notre recherche.

Tableau 4. Degré des améliorations suite au dernier changement d'emploi au cours de la période 1985-1989 (en pourcentage)

	A amélioré le type d'activité exercée	A augmenté la rémunération	A renforcé la probabilité de mobilité ascendante	A accru la sécurité d'emploi
ALLEMANDS				
- tous	60	59	45	34
- femmes	61	58	42	35
ÉTRANGERS				
- tous	50	43	18	32
- femmes	50	40	19	23

- turcs 53 46 18 25

Source: Seifert (1994, p. 76).

Tableau 5. Taux d'activité des femmes chez les ressortissants nationaux et les étrangers par groupe d'âge pour la période 1983/91 (pourcentage)

	Groupe d'âge	Ress. nationaux	Étrangers		
			Total	Ressort. CEE	Non-ressort. CEE
France	14-24	46/36	34/29	33/39	34/23
	25-49	70/79	46/51	50/69	46/40
	50-64	39/38	33/32	30/39	34/21
Allemagne	14-24	48/52	37/36	46/43	34/34
	25-49	58/70	57/55	62/63	55/52
	50-64	33/40	50/40	50/47	49/43
Pays-Bas	14-24	45/56	30/37	36/57	27/33
	25-49	46/65	39/42	52/63	34/34
	50-64	18/25	-	-	-
Suède	16-24	64/65	52/56	-	-
	25-49	89/92	77/73	-	-
	50-64	63/68	45/46	-	-

Source: Werner (1994, tableau 9).

La question qui vient immédiatement à l'esprit est la suivante: quelles sont les raisons sous-jacentes de ce phénomène de désintégration structurelle? La désintégration peut avoir trois raisons clés, soit distinctes soit conjointes. La *première* est la faculté supposée inférieure d'adaptation des migrants en provenance d'Europe méridionale ou d'Afrique du Nord à une activité économique couronnée de succès dans les sociétés avancées par rapport à celle des Français, des Allemands, etc.. Même s'il est difficile de le mesurer de manière objective, cet argument pourrait très bien être exact pour une partie de la première génération. Il est fondamentalement erroné en ce qui concerne la deuxième génération de migrants, en particulier pour ce qui est des résultats de l'enquête relative à l'Allemagne, présentés au tableau 3, pour lesquelles les jeunes étrangers qui n'avaient pas fréquenté des écoles allemandes étaient exclus a priori des calculs. L'acculturation et l'éducation suite à la fréquentation des écoles françaises, allemandes, etc. auraient dû mettre les étrangers sur pied d'égalité avec leurs pairs. Même si ce ne fut pas entièrement le cas, cela n'explique pas la raison pour laquelle la deuxième génération de migrants se rapproche plus systématiquement des caractéristiques de la première génération que de celles de groupes comparables de ressortissants de la société d'accueil.

La *deuxième* raison qui peut expliquer en partie l'écart, notamment entre la deuxième génération de migrants et leurs pairs locaux ou la population en général du pays d'accueil, est la discrimination en matière d'accès à l'emploi. Il existe de nombreux éléments probants indirects (voir Zegers de Beijl, 1990; 1991), voire des preuves tangibles, notamment dans le cas de l'Allemagne et des Pays-Bas (Goldberg, Mourinho, Kulke, 1995; Bovenkerk et al., 1995), démontrant que cette discrimination est largement répandue dans les pays européens traditionnels d'immigration. Ce fait pourrait expliquer une part non négligeable de la désintégration subie par les migrants.

La *troisième* et dernière explication réside dans les modifications des paramètres évoqués ci-dessus, à savoir les augmentations des prix pétroliers, les évolutions technologiques réduisant le besoin de main-d'oeuvre non qualifiée, et la mondialisation. Appuyées par les hommes politiques conservateurs, ces modifications ont arrêté dans les années soixante-dix la tendance de l'après-

guerre à l'égalité croissante des revenus, puis l'ont renversée au cours des années quatre-vingt. Cette situation a, à son tour, provoqué le phénomène relativement récent du creusement de l'écart entre les couches aisées et les couches pauvres dans les sociétés occiden-

Graphique: Évolution dans le temps du niveau d'intégration des migrants hors-OCDE et des turcs en Europe du Nord et de l'Ouest, de 1950 à nos jours

tales avancées. Cette tendance à une dichotomie croissante, la discrimination à l'égard des étrangers et, dans une certaine mesure, leurs handicaps culturels, ont eu l'effet simultané

d'entraîner la glissade d'un nombre croissant d'étrangers vers les niveaux inférieurs du marché du travail et de l'échelle des revenus de nos sociétés, bon nombre d'entre eux se retrouvant dans le secteur informel.¹²

4. Mesures spéciales d'intégration

Il s'agit à présent d'examiner non pas tant les politiques implicites d'intégration visant l'inclusion dans les systèmes de sécurité sociale et les politiques d'intervention directe sur le marché du travail pratiquées depuis les années soixante que les mesures spéciales conçues pour la première fois dans les années soixante-dix et développées de manière suivie dans les années quatre-vingt, dans une perspective explicite d'intégration.

On pourrait classer les mesures spéciales d'après les populations visées et l'effet direct ou indirect qu'elles ont sur l'emploi. Pour ce qui est des groupes visés, les mesures d'intégration peuvent être axées *essentiellement ou exclusivement* sur les étrangers qui présentent un besoin, par exemple, les cours de langues. On peut aussi faciliter leur participation par des *mesures générales de soutien* ouvertes à tous les habitants du pays et dont on peut escompter qu'elles favoriseront l'intégration des étrangers comme des autochtones. Le gros de ces mesures est constitué par les politiques d'intervention directe sur le marché du travail. Du point de vue du fond, on pourrait concevoir des *mesures directes de création d'emplois* destinées à aider les étrangers à trouver ou à garder un emploi. Ces mesures sont différentes des politiques d'intervention directe sur le marché du travail en ce sens que celles-ci contribuent à réduire les inefficacités sur ce marché mais ne créent pas, comme telles, de l'emploi.

La description qui suit tente de systématiser et de résumer fortement l'éventail et l'étendue énormes des politiques explicites d'intégration poursuivies récemment dans les quatre pays d'accueil traditionnels auxquels ont été empruntées les données de la présente étude.¹³

4.1. Formation linguistique

Dans les pays européens d'immigration, les cours de langues étaient une nécessité universelle. Dès le début, bon nombre d'employeurs ont ressenti la nécessité d'enseigner la langue locale à leurs migrants. Les gouvernements ont apporté une aide financière dès l'instant où les influx de l'étranger ont pris un caractère massif et où les besoins dépassaient le micro-niveau. Pour les migrants de la première génération, les établissements publics concernés ont été peu nombreux et les besoins de personnel supplémentaire ou de programmes spéciaux, réduits. L'enseignement était dispensé en majeure partie par des organisations non gouvernementales avec l'aide financière des instances nationales, régionales ou municipales.

C'est la Suède qui a été le plus loin dans ce domaine. A partir de 1973, tout immigrant présentant un besoin d'enseignement avait droit à 240 heures de congé et au salaire qu'il ou elle aurait perçu au cours de cette période pour un horaire normal de travail. Normalement, les cours devaient avoir lieu pendant les heures de travail ordinaires. Ils étaient confiés à des associations d'enseignement

¹² Je vise ici les migrants ordinaires, sachant que les sociétés modernes font appel simultanément à des quantités considérables d'hommes d'affaires, de techniciens, de membres des professions libérales etc. qualifiés qui font partie des couches aisées de la société et dont la nationalité étrangère ne pose guère de problèmes. Pour ce groupe, l'intégration n'est pas en cause.

¹³ Sur la base des informations présentées dans le document de travail élaboré pour le BIT par Werner (1994), qui couvre la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix. Les politiques de l'emploi de la France, de l'Italie, de l'Espagne et d'autres pays méditerranéens ont également été traitées dans Charmes (1992), et dans le rapport de synthèse établi pour le BIT par Charmes, Daboussi et Lebon (1993).

aux adultes agréées par l'Etat, et non aux employeurs, et étaient financés par des subventions publiques (voir Boye-Moller, 1973). En France, les migrants présentant un besoin de cours de français ont reçu l'aide du *Fonds d'actions sociales pour les travailleurs immigrés et leurs familles* (FAS).

Lorsque de jeunes étrangers sont venus rejoindre les chefs de famille migrants ou sont nés dans les sociétés d'accueil, de nombreux gouvernements ont dû prendre en compte leurs besoins langagiers dans les jardins d'enfants, les écoles et les établissements de formation. Ces besoins étaient les plus pressants pour les enfants qui, à l'âge de 5, 9 ou 13 ans, étaient tout-à-coup confrontés à un environnement et à une langue étrangers. Les enseignants et le matériel didactique se sont multipliés à partir du milieu des années soixante-dix dans les établissements publics et non publics.

Dans les années quatre-vingt, certains cours de langues se sont étendus aux aspects culturels ou sociaux, d'autres se sont plus spécialisés dans les connaissances requises pour suivre une formation ou accéder au marché du travail. Aux Pays-Bas, par exemple, les *Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening* (CBB) ont adapté leur enseignement aux besoins des groupes de chômeurs défavorisés sur le plan socio-culturel. Il était prévu que les minorités ethniques formeraient 50 pour cent des participants aux cours, mais ce chiffre cible n'a jamais été entièrement atteint. La moitié des participants abandonne les cours avant la fin et quelques rares étrangers seulement trouvent un emploi à l'issue de ceux-ci. En 1974, le Ministère allemand du Travail a créé une association chargée d'enseigner l'allemand aux travailleurs étrangers et a financé une série de cours, de l'alphabétisation des femmes à l'enseignement professionnel pour les jeunes. Quelque 90 000 étrangers ont fréquenté ces cours en 1991, dont deux tiers étaient des Turcs.¹⁴

4.2. Mesures générales relatives au marché du travail et systèmes spéciaux d'incitation

Comme indiqué ci-dessus, les pays européens traditionnels d'immigration ont, depuis les années soixante, ouvert leurs politiques d'intervention directe sur le marché du travail aux étrangers, à quelques rares exceptions près qui concernent des nouveaux arrivés. Lorsque s'est posé le problème de l'intégration, des mesures ont été prises qui allaient plus loin, en ce sens que certains gouvernements ont défini des objectifs à atteindre en termes de nombre d'étrangers à inclure, tandis que d'autres prévoyaient des incitants spéciaux ou organisaient des cours spécifiques en vue de faire face aux problèmes d'insertion sur le marché du travail de la population migrante, en particulier de la deuxième génération. La plupart des gouvernements se sont bornés à étendre les cours existants et à financer cette extension.

En Europe de l'Ouest et du Nord, la fixation d'objectifs quantitatifs est une démarche impopulaire et tout à fait exceptionnelle. Elle a notamment été adoptée aux Pays-Bas, sous la forme de la *Jeugdwerkgarantiewet* (JWG), qui propose aux jeunes chômeurs un ensemble de cours de formation et de pratique professionnelle dont le gouvernement assume les coûts pour ce qui est du

¹⁴ Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, un débat animé a eu lieu sur le point de savoir s'il fallait prévoir à l'école un enseignement facultatif ou obligatoire dans leur langue maternelle, et si cet enseignement constituerait une aide ou une entrave à l'intégration des immigrés de la deuxième génération dans les sociétés locales. La Suède a largement organisé des cours en langue maternelle, estimant - ce que confirmaient en grande partie les recherches - qu'ils favoriseraient l'assurance personnelle et l'estime de soi chez les enfants étrangers ce qui, à son tour, faciliterait leur intégration sociale dans la société locale. A un moment donné, certains *Länder* ont opté pour l'enseignement obligatoire, en langue turque par exemple, espérant ainsi maintenir la motivation des parents à retourner au pays et faciliter leur réintégration. Toutefois, la plupart des Turcs ont décidé de rester et l'on ignore si le nombre assez restreint d'enfants turcs qui ont été contraints de suivre ces cours sont mieux ou moins bien intégrés dans la société allemande que les autres jeunes Turcs.

salaires minimum et des frais d'organisation. 70 pour cent des bénéficiaires doivent être des femmes, 12 pour cent, des membres de minorités ethniques.

La fixation d'objectifs qualitatifs est plus courante. Un exemple hollandais est la *Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingwezen* (BVL), qui organise une formation professionnelle et des systèmes d'apprentissage subventionnés pour les jeunes chômeurs. Les subventions publiques sont majorées si des membres de minorités ethniques participent à ces projets. D'autres systèmes d'incitation ont été tentés dans d'autres contextes aux Pays-Bas. Par exemple:

- lorsqu'un employeur embauche un chômeur de longue durée pour un emploi régulier, il est dispensé pendant quatre ans au plus de l'obligation de versement des cotisations de sécurité sociale. Une subvention unique de 6 000 florins au plus est versée. Au sens de ce programme, on entend par chômage de longue durée une période de chômage de deux ans au moins. Cette période est réduite à un an pour les chômeurs des minorités ethniques;
- en cas d'embauche d'un chômeur difficile à recaser (chômeur de longue durée ou frappé d'incapacité partielle), une exemption de cotisation à la sécurité sociale d'un an au plus est accordée, et une subvention unique maximale de 15 000 florins (secteur public) ou de 22 000 florins (secteur privé) est versée. Pour les membres des minorités ethniques, la période de chômage de trois ans est réduite à deux ans. En 1990, 12 pour cent des chômeurs qui ont bénéficié de ces deux systèmes appartenaient à des minorités ethniques.

La Suède a également mis en oeuvre ce type de systèmes d'incitations. Par exemple, les coûts de main-d'oeuvre bénéficient d'une subvention lors de l'engagement de chômeurs. Ces subventions sont majorées dans le cas de chômeurs migrants (en 1991-1992, 2,7 pour cent seulement des participants étaient de migrants provenant de pays autres que les pays nordiques). La France a également opté pour cette approche (on trouvera un résumé des nombreux systèmes français au tableau 6).¹⁵ Ce n'est pas le cas de l'Allemagne, qui a opté pour un vaste éventail de mesures d'insertion sur le marché de l'emploi, mesures dont peuvent bénéficier les étrangers.

Un des problèmes des politiques généralisées d'intervention directe sur le marché du travail est que, si les étrangers sont surreprésentés parmi ceux qui en ont un besoin objectif, ils sont généralement sous-représentés parmi ceux qui en bénéficient effectivement. En Allemagne, par exemple, les étrangers représentent 10 pour cent des personnes économiquement actives du pays. Pourtant, le tableau 7 montre que leur taux de participation était largement inférieur à ce niveau. En outre, les taux d'abandon des étrangers sont généralement supérieurs à la moyenne. Le tableau 7 offre une consolation: la tendance à la hausse de la participation des étrangers.

Un cours spécial destiné à répondre aux besoins de la deuxième génération de migrants en Allemagne, en particulier ceux qui sont arrivés dans le pays à un âge avancé et ne sont pas passés par tout le système allemand de scolarité obligatoire, s'est efforcé d'élever les jeunes étrangers au niveau de leurs pairs locaux du point de vue tant des compétences linguistiques que de la familiarisation avec la formation professionnelle, de manière à leur permettre d'entreprendre un apprentissage normal et de le mener à bien ou, plus simplement, de trouver des emplois. Dans

¹⁵ En ce qui concerne la France, voir Charmes (1992, pp. 11 à 13) et Charmes, Daboussi et Lebon (1993, pp. 20 et 63-64).

Tableau 6. Mesures françaises de promotion de l'emploi dont peuvent bénéficier les travailleurs migrants, par groupe cible

Mesures		Groupe cible			
		Chômeurs de longue durée	Bénéficiaires de fonds de solidarité ou Jeunes du revenu minimum	"Cols blancs"	Femmes isolées
Depuis 1990 (= x)	Avant 1990 (= (x))				
Contrats de retour à l'emploi			x		
	Contrat de réinsertion en alternance	(x)			
	Contrat de retour à l'emploi		(x)		
Actions d'insertion et de formation		x			
	Stages de réinsertion en alternance	(x)			
	Stages modulaires (ANPE)	(x)			
	Stages du Fonds national pour l'emploi	(x)			
	Contrat d'adaptation				x
	Contrat de qualification				x
	Contrat d'apprentissage				x
	Stages d'initiation à la vie professionnelle		x		
	Crédit formation				x
Contrats locaux emploi-solidarité		x	x		
	Travaux d'utilité collective (TUC)				(x)
	Programme d'insertion locale	(x)			
	Activités d'intérêt général		(x)		
Stages femmes isolées					x
	Stages du Fonds national pour l'emploi				(x)
	Programme local d'insertion des femmes				(x)

Source: Charmes (1992).

Tableau 7. Nombre et proportion d'immigrants de la première génération en Allemagne bénéficiant de mesures de recyclage, de formation continue ou d'insertion sur le marché du travail, 1990-1992

	Hommes			Femmes			Total	
	Allemands + étrangers	Étrangers	% étrangers	Allemandes + étrangères	Étrangères	% étrangères	No. étrangers	% étrangers
1990	342,630	19,010	5.6	231,401	6,558	2.8	25,568	4.5
1991	350,466	21,509	6.1	250,869	8,098	3.2	29,607	4.9
1992	333,147	24,756	7.4	248,497	9,813	3.9	34,569	5.9

Source: Bundesanstalt für Arbeit

les années quatre-vingt, plusieurs systèmes étaient en vigueur sous l'appellation générique de *Maßnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung junger Ausländer* (MBSE). Le nombre de participants turcs à ces cours, d'une durée de dix mois ou plus, a parfois atteint un tiers des jeunes Turcs. Un nombre relativement restreint a réussi à décrocher un véritable contrat d'apprentissage; ils ont été relativement nombreux à trouver un emploi et à progresser au travail.¹⁶

4.3. Mesures directes de création d'emplois

Les gouvernements d'Europe de l'Ouest et du Nord n'ont guère été enclins à adopter des systèmes de développement des travaux publics ou d'infrastructure en vue de lutter contre le chômage, même en période de récession. La fin de la gestion keynésienne de la demande et la montée du tatcherisme en sont en partie la cause. De plus, les gouvernements sont peu disposés à envisager des systèmes dont bénéficient principalement ou exclusivement les étrangers, de crainte d'alimenter la xénophobie locale et d'en payer le prix aux élections.

Le nombre d'exemples qui peuvent être cités sous ce titre est dès lors très restreint. L'un d'eux est celui de la Suède, où des subventions sont accordées pour l'embauche des chômeurs de longue durée dans le secteur public pour une durée de six mois au plus. En 1991-92, 15 pour cent des bénéficiaires étaient des étrangers non nordiques. La France a, à une époque, appliqué des systèmes de travaux d'utilité collective (TUC) auxquels pouvaient participer les migrants. Cette participation a été faible: en 1986, les migrants (pour la plupart d'origine maghrébine) représentaient moins de 4 pour cent des bénéficiaires. Par la suite, le gouvernement français a subventionné la mise au travail de certains groupes défavorisés en accordant une prime forfaitaire de 10 000 francs français et une exemption des versements de sécurité sociale pendant une période de 9 mois ou, dans certains cas exceptionnels, de 18 mois, voire pour une durée indéterminée dans le cas des chômeurs de longue durée âgés de plus de 50 ans. On ne dispose pas de chiffres précis concernant la participation des migrants de la première et de la deuxième générations, mais des éléments indirects de preuve indiquent que cette participation a été proportionnellement faible.

Aux Pays-Bas, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont conclu, en 1990, une convention libre visant à créer 60 000 emplois nouveaux pour les travailleurs migrants sur une période de cinq ans. Une évaluation à mi-parcours effectuée deux ans plus tard a montré que les objectifs n'avaient pas été atteints. Dans de nombreuses entreprises, la part des migrants dans l'effectif avait diminué en termes réels (Zegers de Beijl et Berghuys, 1993, p. 73).

4.4. Effets

¹⁶ Voir l'analyse empirique détaillée de Schultze (1991), qui est une des nombreuses enquêtes sur ce sujet et des sujets liés effectuées en Allemagne et une remarquable source d'informations concernant la mobilité sociale et occupationnelle de la première et de la deuxième générations de Turcs.

Il ne fait pas de doute que les systèmes cités ci-dessus en matière de langues, d'intervention directe sur le marché du travail et d'emploi subventionné ont aidé les personnes qui y ont participé. A l'exception des cours de langues, ce sont toutefois les ressortissants nationaux plutôt que les étrangers qui ont bénéficié des moyens financiers énormes, de l'étendue et de la substance de ces mesures, si ce n'est pour un nombre très réduit de systèmes - notamment le MBSE allemand - spécifiquement orientés vers les étrangers. L'enquête détaillée de Werner, bien qu'elle ait été entravée par le manque de données d'évaluation, a abouti à la conclusion que, si les étrangers étaient largement surreprésentés dans les groupes présentant des besoins, ils étaient "comparativement *sous-représentés* parmi ceux qui ont effectivement participé" (1994, p. 46).

Cette participation en dessous de la moyenne n'entraîne pas dans les intentions des décideurs politiques qui ont conçu ces mesures. Même le comportement discriminatif que l'on peut attribuer à certains chiens de garde des sociétés en ce qui concerne l'accès à l'emploi, l'affectation du travail au sein des entreprises ou la cessation de la relation d'emploi ne peut guère avoir eu d'incidence directe sur les systèmes d'intervention directe sur le marché du travail ou d'emploi dans le secteur public, délibérément ouverts aux étrangers et souvent administrés, en pratique, par des personnes fortement motivées ou des organisations non gouvernementales enthousiastes, qui ont fait plus que leur devoir pour aider les étrangers. Il ne fait pas de doute que la discrimination a joué dès le moment où les étrangers étaient passés par ces divers systèmes et sollicitaient un emploi auprès des employeurs publics ou privés.

Quoi qu'il en soit, les systèmes d'intervention directe sur le marché du travail et d'emploi, tels qu'ils sont pratiqués en Europe de l'Ouest et du Nord, n'ont pas réussi à produire des résultats comparables pour des groupes comparables. Ils n'ont pas pu endiguer la désintégration dans la mesure où ce sont les ressortissants nationaux qui en ont bénéficié de manière non proportionnelle.

5. Conclusions

Pour les migrants d'Europe de l'Ouest et du Nord, la désintégration sur le marché du travail a commencé dans les années soixante-dix. A partir de ce moment, un vaste attirail de mesures spéciales a été conçu en vue de contrecarrer cette évolution. Ces mesures ont bénéficié soit essentiellement aux migrants, soit à la fois aux ressortissants nationaux et aux migrants, dans le cas des migrants, dans une perspective explicite d'intégration. Ces mesures n'ont pu, ensemble, endiguer la désintégration. Les données relatives à l'emploi, aux revenus et autres, présentées à la section 3, ont clairement mis en lumière l'échec, du point de vue de l'intégration, des mesures prises sur le plan de la langue, du marché du travail et de la promotion de l'emploi. La seule mesure, ou peu s'en faut, qui ait profité essentiellement et de manière durable à des millions d'étrangers concerne la formation en langue. Elle est *une condition nécessaire mais totalement insuffisante de l'intégration*.

Les systèmes spéciaux d'intervention directe sur le marché du travail et les mesures de subvention de l'emploi public ou privé ont également profité à d'innombrables migrants. En termes relatifs, le résultat de l'application de ces systèmes a été plus utile pour les ressortissants nationaux que pour les migrants. Cela ne les remet pas en question. En effet, *à défaut de ces systèmes et de ces mesures, la situation des étrangers eut été pire encore, autrement dit, la désintégration eut été plus générale*.

Il n'y aura pas de renversement soudain de la tendance à la désintégration. Il est regrettable que cette désintégration soit intervenue sur le marché du travail dans les pays traditionnels d'immigration d'Europe de l'Ouest et du Nord, s'agissant d'étrangers qui ont été soigneusement

sélectionnés ou dont les enfants fréquentent aujourd'hui régulièrement les établissements d'enseignement des sociétés d'accueil, d'étrangers activement engagés dans les secteurs formels de ces sociétés, souvent dans les entreprises les plus importantes et les plus productives. Alors que les flux migratoires des années soixante et soixante-dix étaient mus par la demande et axés sur le secteur formel, ceux d'aujourd'hui résultent beaucoup plus de facteurs d'incitation situés en dehors des Etats membres de l'OCDE (et en Turquie). Les travailleurs migrants ordinaires d'aujourd'hui se retrouvent dans des emplois relativement marginaux - services d'entretien domestique ou nettoyage de bureaux - ou dans le secteur informel, c'est-à-dire dans des activités que les employeurs pratiquent de manière semi-légale. Dans les pays d'accueil traditionnels, les activités du secteur informel sont en train de gagner en importance suite, peut-être, au développement de la mondialisation. En conséquence, le problème de l'intégration au marché du travail devrait probablement empirer plutôt que le contraire étant donné les changements structurels auxquels sont confrontées les économies européennes.

Une **recherche** s'impose si l'on veut déterminer avec plus de pertinence par rapport à la politique les raisons pour lesquelles les migrants de la première et de la deuxième générations ne participent pas plus largement aux systèmes d'intervention directe sur le marché du travail et du subventionnement de l'emploi, comment les motiver dans ce sens ou quelles sont les autres mesures éventuellement nécessaires en vue d'accroître cette participation.

Pour ce qui est de la **politique**, il convient non seulement d'entretenir mais de renforcer la détermination à appliquer des politiques d'intervention directe sur le marché du travail et de promotion de l'emploi. Il y a lieu de rechercher des voies et des moyens meilleurs de lutte contre les facteurs qui sont à l'origine de la désintégration qui frappe les étrangers.

Bibliographie

- Böhning, W.R.: "The social and occupational apprenticeship of Mediterranean migrant workers in West Germany", in M. Livi-Bacci (ed.): *The demographic and social patterns of emigration from the southern European countries* (Firenze, Dipartimento Statistico Matematico dell' Università and Comitato Italiano per lo Studio dei Problemi della Popolazione), 1972a, pp. 175-259.
- : *The migration of workers in the United Kingdom and in the European Community* (London, OUP, 1972b).
- Borjas, G.: "The economics of immigration", in *Journal of Economic Literature* (Pittsburgh), Vol. XXXII (December), 1994, pp. 1667-1717.
- Bovenkerk, F.; Gras, M.J.I.; Ramsøedh, D. with the assistance of Dankoor, M. and Havelaar, A.: *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands*, International Migration Papers 5 (Geneva, ILO, 1995).
- Boye-Møller, M.: "Language Training for Immigrant Workers in Sweden", in *International Labour Review* (Geneva), Vol. 108, No. 6 (December), 1973, pp. 505-515.
- Charmes, J.: *Employment promotion policies in the countries of the Mediterranean Basin*, MIES synthesis report (Geneva, ILO, 1992).
- Charmes, J.; Daboussi, R.; Lebon, A.: *Population, employment and migration in the countries of the Mediterranean basin*, MIES synthesis report (Geneva, ILO, 1993).
- Goldberg, A.; Mourinho, D.; Kulke, U.: *Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, International Migration Papers (Geneva, ILO, 1995).
- Hawkins, F.: *Canada and immigration: Public policy and public concern*, 2nd edition (Kingston, McGill-Queen's University Press, 1989).
- ILO: *World employment 1995: An ILO report* (Geneva, 1995).
- Schultze, G.: *Berufliche Integration türkischer Arbeitnehmer*, Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung, Band 5 Arbeits- und Sozialforschung (Bonn, Neue Gesellschaft, 1991).
- Seifert, W.: "Berufliche und ökonomische Mobilität ausländischer Arbeitnehmer - Längsschnittdatenanalysen mit dem Sozio-ökonomischen Panel", in *Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 178 (Nürnberg), 1994, pp. 7-84.
- Silver, H.: "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms", in *International Labour Review* (Geneva), Vol. 133, No. 5-6, 1994, pp. 531-578.
- Werner, H.: *Integration of foreign workers into the labour market - France, Germany, the Netherlands and Sweden*, World Employment Programme working paper (Geneva, ILO, 1994).
- Zegers de Beijl, R.: *Discrimination of migrant workers in Western Europe*, World Employment Programme working paper (Geneva, ILO, 1990).
- : *ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW ... The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden*, World Employment Programme working paper (Geneva, ILO, 1991).
- Zegers de Beijl, R.; Berghuys, R.: "Wie echt wil, die kan ... Integratie- en anti-discriminatiebeleid ten behoeve van migranten op de arbeidsmarkt", in *LBR Bulletin* (Utrecht), Vol. 9, 1993, No. 6, pp. 3-16.

L'intégration sur le marché du travail

B.

**et les mesures législatives visant à
combattre la discrimination à l'encontre
des travailleurs migrants**

par R. Zegers de Beijl

1. Introduction

Il a été amplement démontré que les migrants se heurtent à de nombreux problèmes sur le marché du travail et qu'ils sont désavantagés à plus d'un égard par rapport aux membres de la société d'accueil. Certains de ces problèmes sont dus à des handicaps factuels et objectifs tels qu'une éducation et une formation inadéquates, la non-reconnaissance de qualifications acquises à l'étranger ou une maîtrise insuffisante de la langue du pays d'accueil. De plus, les migrants sont l'objet de discriminations fondées sur leur nationalité, couleur, religion, race ou origine ethnique.

Il y a discrimination quand les migrants n'ont droit qu'à un traitement inférieur par rapport aux ressortissants nationaux, en dépit d'une éducation, de qualifications et/ou d'une expérience comparables. Des recherches effectuées sous les auspices de l'OIT ont permis de constater que la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants est très répandue et qu'elle persiste. Elle est notamment courante en matière d'accès à des postes de travail et à des possibilités de formation, d'affectation du travail, de promotion dans les entreprises, et de conditions de travail et d'emploi (voir Foster, Marshal and Williams, 1991; Raskin, 1993, Torrealba, 1993; Zegers de Beijl, 1990).

Le matériel réuni sur l'existence de discriminations au niveau d'entreprises particulières fournit des informations concrètes sur la portée des discriminations de tous les jours. On a constaté que la discrimination sur le lieu de travail est en général de nature informelle, en ce sens qu'aucune distinction formelle n'est faite entre les migrants et les travailleurs nationaux. Néanmoins, les migrants ont tendance à être traités comme des personnes inférieures tant par leurs collègues du pays d'accueil que par leurs supérieurs. Les procédures d'affectation du travail ont souvent pour résultat que les migrants - quand ils ont les mêmes emplois que les ressortissants nationaux - se voient confier les tâches les plus ingrates. Ils doivent travailler avec les machines et le matériel les plus anciens. Les problèmes qui en résultent, tels que prestation inférieure aux objectifs de production, accidents du travail plus fréquents, et par conséquent congés de maladie plus nombreux, contribuent à renforcer les préjugés existants au sujet de la prestation de travail des migrants. Travailler dans un environnement hostile signifie aussi être exclu des contacts sociaux, faire l'objet de plaisanteries portant atteinte à la personne et voir des graffitis sur les murs des toilettes - jour après jour. Pour conserver leur emploi, les migrants doivent faire mieux que la moyenne dans des conditions inférieures à la moyenne.

En matière d'accès au marché du travail, les faits semblent prouver que les migrants ont moins de chances quand ils postulent pour un emploi que les travailleurs du pays d'accueil qui ont des qualifications égales. En dépit des efforts déployés par certains employeurs pour promouvoir des politiques du personnel exemptes de discrimination, la situation générale n'est pas rassurante. La préférence des employeurs pour des demandeurs d'emploi nationaux peut être démontrée par une assez bonne documentation, tout comme les pratiques apparentées d'agences de l'emploi privées et de bureaux de placement publics (voir Bovenkerk, Gras et Ramsoedh, 1995; Colectivo IOE, devant paraître prochainement; Goldberg, Mourinho and Kulke, 1995). Cette discrimination n'entrave pas seulement l'intégration des migrants sur le marché du travail des pays d'immigration et par conséquent dans la société dans son ensemble, elle entraîne aussi des pertes économiques parce que le potentiel de travail n'est pas pleinement utilisé (Dex, 1992). Combattre cette discrimination est donc une question clé pour tous les pays qui ont une population de migrants importante.

Ce document part de l'hypothèse que la discrimination ne constitue pas seulement une violation des droits de l'homme des migrants tels qu'ils sont énoncés dans les traités internationaux. La discrimination entrave également l'intégration des migrants dans les sociétés d'accueil, ce qui conduit à un processus de désintégration sociale et d'exclusion. La discrimination n'est donc pas seulement un problème pour les victimes individuelles mais aussi une situation fâcheuse pour les sociétés concernées. Les sociétés démocratiques modernes ne peuvent pas se payer le luxe d'avoir

des parties de leur population résidante exclues structurellement du cœur de la société. Il s'ensuit que la discrimination doit être combattue et pas seulement pour des considérations fondées sur les droits de l'homme. Les considérations de coût économique et social pour les sociétés d'accueil sont tout aussi pertinentes. Ce document a pour objectif d'aider à l'élaboration de mesures visant à réduire la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants en fournissant une évaluation d'approches différentes pour lutter contre un traitement inégal par des moyens de justice.

2. Législation antidiscrimination: Le cadre international

Au niveau international, le principe de la non-discrimination, ou de l'égalité de chances et de traitement, a été l'un des principes fondateurs de l'OIT. Le Traité de Versailles (1919), qui a donné naissance à l'OIT, stipulait que "les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays". La protection des intérêts des travailleurs migrants fut incluse parmi les priorités de l'Organisation, telles qu'elles figurent dans le préambule de sa Constitution.

Ce principe a été mis en oeuvre par de nombreuses conventions et recommandations. Les quatre normes principales conçues pour protéger les travailleurs migrants sont la convention (no. 97) (révisée) sur les travailleurs migrants, 1949, la convention (no. 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, la convention (no. 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et la convention (no. 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982. Les principales dispositions de ces conventions et de leurs recommandations afférentes visent à assurer la non-discrimination ou l'égalité de chances et de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants. Alors que la convention no. 97 impose, pour l'essentiel, des contraintes aux pays en ce qui concerne la discrimination visée par la loi, fondée sur la *nationalité, la race, la religion ou le sexe* (art. 6), la convention no. 143 (partie II) les encourage à poursuivre des politiques nationales destinées à promouvoir l'égalité des chances et de traitement (voir Böhning, 1988).

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants des Nations Unies (1990) stipule que tous les travailleurs migrants en ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi, ont droit à un traitement aussi favorable que celui accordé aux travailleurs nationaux (art. 25).

Les minorités ethniques sont par définition des ressortissants du pays dans lequel ils résident. Les groupes de minorités ethniques englobent d'anciens travailleurs migrants et leurs descendants qui ont obtenu la nationalité de leur pays de résidence. La convention de l'OIT (no. 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, qui combat la discrimination, stipule leur droit à un traitement égal. A l'article 1.1(a) de cette convention, on définit la discrimination comme "toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur *la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale*, qui a pour effet de détruire ou d'altérer

neurs d'un pays d'origine sont également concernés par la Convention des Nations Unies sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), qui définit la discrimination raciale comme étant "toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale, qui a pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique" (art. 1.1).

Ces conventions et autres instruments concernant la non-discrimination ou l'égalité de chances et de traitement¹ ont joué un rôle important pour encourager les Etats à introduire et/ou renforcer des lois nationales contre la discrimination. Bien que ces instruments internationaux diffèrent quant aux types de discrimination qu'ils considèrent, par exemple en ce qu'ils incluent ou non la nationalité, il est clair que, plus ils sont spécifiques, mieux ils permettent de protéger les droits des travailleurs migrants non nationaux vis-à-vis des ressortissants nationaux, sans interférer avec la prérogative dont jouissent les Etats de distinguer leurs citoyens des autres.

3. Aperçu de législations antidiscrimination nationales

La plupart des pays d'immigration d'Europe et d'Amérique du Nord ayant ratifié au moins un instrument international visant à combattre la discrimination, leur Constitution et leur législation nationale contiennent en tout cas des références au principe de l'égalité de traitement ou de la non-discrimination. A cet égard, une attention particulière devrait être accordée aux motifs pour lesquels la discrimination est considérée comme illégale. La plupart de ces pays ont aussi énoncé plus en détail le principe de la non-discrimination en matière d'emploi soit dans le code pénal soit dans le code civil, tandis que d'autres pays ont mis en place des mesures spéciales pour promouvoir activement l'égalité de chances.² Enfin, certains pays ont ressenti le besoin non seulement d'incorporer une législation et des mesures anti-discrimination complètes dans leurs recueils de lois, mais aussi d'instituer des mécanismes de recours spécifiques afin de permettre aux victimes d'actes discriminatoires illégaux de faire valoir leur droits par l'intermédiaire d'institutions spécialisées. Ces différentes approches de protection légale contre la discrimination seront abordées de plus près dans les sections suivantes à l'aide d'exemples concrets tirés de l'expérience faite par des pays en Europe et en Amérique du Nord.

3.1. Dispositions législatives antidiscrimination en droit pénal ou en droit civil: Les cas de la France et de l'Allemagne

Dans cette section, la France sera présentée comme un exemple de pays qui a recouru surtout au code pénal pour proscrire la discrimination, tandis que l'Allemagne nous permettra de présenter un pays qui s'est essentiellement servi de dispositions de droit civil.

La Constitution **française** se caractérise par trois éléments: le principe de l'égalité, le refus de reconnaître les minorités, et la tendance à effacer le critère de la nationalité en matière de jouissance des droits de l'homme et des libertés. L'article 2 déclare que la France "est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les *citoyens* sans distinction d'origine, de race ou de religion". Le Conseil constitutionnel a estimé que les droits et libertés constitutionnelles fondamentales sont reconnus pour tous ceux qui résident sur le territoire de la République.³ Cette décision déclarait, pour la première fois, que le principe de l'égalité des droits s'appliquait aux étrangers et a affirmé que la discrimination fondée sur la nationalité est inconstitutionnelle si elle ne découle pas d'impératifs pour la sauvegarde de l'intérêt public. En se basant sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil a conclu que le principe constitutionnel de

Comme, par exemple, la Convention internationale sur les droits civils et politiques (1966); la Convention européenne des droits de l'homme (1950); la Charte sociale européenne (1961) et la Convention européenne sur le statut légal des travailleurs migrants (1977).

² W.R. Böhnig a examiné dans la section précédente des mesures d'intégration spéciales visant à accroître la participation des migrants sur le marché du travail.

³ Conseil constitutionnel, décision du 22 janvier 1990, C.C. 89.269, 22 janvier 1990.

l'égalité est basé en premier lieu sur les droits de l'homme et non pas sur les droits des citoyens. Le droit constitutionnel de ne pas faire l'objet de discrimination ne s'applique qu'aux actes - y compris les pratiques d'emploi dans le secteur public - de l'Etat (Commission des communautés européennes, 1992).

Depuis 1972, la France a introduit dans le code pénal des dispositions législatives qui interdisent la discrimination en matière de logement, d'emploi et de fourniture de biens et de services. Elles interdisent aussi la diffamation et les insultes racistes, ainsi que l'incitation à la haine raciale. Une disposition distincte interdit la conservation de fichiers informatiques de données personnelles relatives aux origines raciales, ethniques ou religieuses. En ce qui concerne l'emploi, l'article 225 du code pénal - qui vise tant les employeurs du secteur public que du secteur privé - prévoit que les discriminations constituent un délit pénal lorsqu'elles consistent i) à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service; ii) à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque; iii) à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne; et iv) à subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition discriminatoire fondée, notamment, sur *l'origine ou l'appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion*. L'article 432-7 prévoit que la discrimination commise par un représentant de l'autorité publique est un délit pénal. Il convient de relever que toutes les dispositions ne visent que la discrimination directe, c'est à dire des actes commis dans une intention discriminatoire (Costa-Lascoux, 1989; Rodier, 1994).

Le principe de l'égalité de traitement en cours d'emploi n'est que partiellement assuré par le Code du travail. L'article L122-45 déclare "aucun salarié ne peut être sanctionné ou licencié en raison de son origine ... de son appartenance à une ethnie, une nation ou une race...ou de ses convictions religieuses". De toute évidence, cet article assure seulement la protection contre des sanctions, de l'employeur fondées sur des motifs discriminatoires. Il n'énonce pas le droit à l'égalité de traitement et de chances durant l'emploi, et ne comporte aucune disposition relative à la phase de pré-emploi ou d'application.

Les discriminations d'institutions et d'organes gouvernementaux sur la base de la nationalité qui échappent à la répression ne concernent que l'accès à certains emplois et certaines professions. Par exemple, des étrangers non-ressortissants de l'Union européenne sont exclus de postes de niveau supérieur dans les sociétés publiques et dans les professions libérales. Les formes de discrimination liées à l'attribution d'un emploi ou au refus d'accepter une candidature pour un emploi ne peuvent être que difficilement portées devant un tribunal en raison du haut niveau de preuve requis dans les procédures pénales. De plus, étant donné que la décision qui serait contestée devant un tribunal ne serait que rarement fondée sur un des motifs proscrits, il est très difficile pour un plaignant - la victime individuelle ou une association intervenant en son nom - d'apporter la preuve du motif réel de la décision contestée. Par ailleurs, le fait que le code pénal ne prévoit pas de réparation telle que réintégration ou compensation financière pour la victime, décourage un nombre de victimes d'une discrimination illégale à intenter une action en justice (Gittner, 1994). Bien que la Commission consultative nationale sur les droits de l'homme ait signalé que les actes discriminatoires commis par les employeurs sont très fréquents, les précédents juridiques dans ce domaine sont rares et ne correspondent absolument pas à la fréquence de la commission réelle de tels actes. En 1986, sur un total de 82 condamnations liées au racisme seulement deux portaient sur une discrimination en matière d'emploi, et en 1987 cette proportion étaient de deux sur un total de 63. Il semble donc que le fait que la discrimination en matière d'emploi est réprimée principalement par le droit pénal constitue une entrave sérieuse pour les victimes d'une discrimination illégale souhaitant intenter une action en justice, ainsi que pour les organisations qui les représentent (voir Zegers de Beijl, 1990).

Une approche différente a été adoptée par l'**Allemagne** où les interdictions de discrimination en matière d'emploi sont prévues par le droit civil. Une disposition générale de la Constitution

interdit la discrimination fondée sur *l'origine, la race, la langue, la foi, la religion ou les conceptions politiques*, ainsi qu'un traitement préférentiel fondé sur ces motifs (art. 3.3). Il est généralement admis que cette disposition permet de prendre des mesures spéciales en matière d'action positive visant à fournir une formation et un encouragement spéciaux à des groupes et/ou des individus qui sont désavantagés sur le marché de l'emploi (Coussey et Hammelburg, 1994). Dans une interprétation de l'article 3, la Cour constitutionnelle fédérale a affirmé que les distinctions entre Allemands et étrangers sont autorisées si la distinction n'est pas arbitraire, c'est-à-dire si elle découle d'autres dispositions légales qui limitent des droits spécifiques aux citoyens allemands uniquement. Le code pénal érige en infraction l'incitation à la haine raciale et à la xénophobie.

Pour ce qui est de la discrimination en matière d'emploi, la Constitution ne prévoit d'obligations directes que pour les employeurs du secteur public. En matière d'emploi dans le secteur privé, l'article 75 de la loi sur les conseils d'entreprise oblige les employeurs et les conseils d'entreprise à s'assurer qu'il n'existe pas dans les sociétés de discrimination à l'encontre d'employés fondée sur des motifs tels que *la race, la croyance, l'origine ou la nationalité*. L'article 84 de la loi sur les conseils d'entreprise contient des dispositions traitant des démarches que peut entreprendre une personne qui affirme être victime d'une discrimination, et attribue notamment un rôle d'assistance ou de médiation aux conseils d'entreprise. L'article 85 stipule que si les revendications de l'employé semblent justifiées, le conseil d'entreprise devrait inciter l'employeur à satisfaire ces revendications. Par ailleurs, l'article 823 du code civil permet de demander une réparation et un dédommagement pour les conséquences résultant d'un acte de discrimination illégale.

Il convient de noter que les dispositions constitutionnelles ainsi que la loi sur les conseils d'entreprise ne visent que la discrimination directe, c'est-à-dire intentionnelle. En outre, la discrimination en matière d'accès à l'emploi n'est pas explicitement proscrite par la loi sur les conseils d'entreprise. Bien qu'il n'y ait aucun exemple d'utilisation de la procédure de recours prévue par l'article 85 par des victimes de discrimination raciale, les syndicats déclarent qu'ils interviennent au nom de migrants, d'une façon informelle, chaque fois qu'un problème se pose. Des recherches effectuées parmi des travailleurs migrants sont toutefois arrivées à la conclusion que la majorité de ces migrants n'avaient pas l'impression que leurs intérêts étaient représentés de manière appropriée par les conseils d'entreprise ou les syndicats. Les recours civils se heurtent à la difficulté de prouver qu'il y a eu discrimination (c'est-à-dire intention discriminatoire) et au risque financier qu'implique la procédure judiciaire. L'accès à l'assistance juridique est très limité pour les étrangers. Dans certains cas, quand le plaignant est un étranger, il peut se trouver dans l'obligation de déposer une certaine somme d'argent avant que le cas soit entendu par un tribunal (Commission des communautés européennes, 1992; Hammelburg, 1994).

Le Bureau du commissaire fédéral pour les étrangers a été institué en 1978. Son mandat est limité: informer et donner des conseils au sujet des politiques gouvernementales concernant les étrangers résidant légalement dans le pays. Comme ce bureau n'a aucun pouvoir pour obtenir l'application des lois, il ne peut pas être considéré comme résultant d'une mesure spéciale visant à promouvoir l'égalité de chances, telle que celles qui sont examinées à la section suivante.

Bien que la discrimination directe en matière d'accès à l'emploi et d'exécution du contrat d'emploi soit considérée comme une infraction pénale en France et la discrimination en cours d'emploi soit proscrite en Allemagne, la protection *de facto* contre la discrimination liée à l'emploi semble être plutôt faible dans les deux pays. Si l'on en juge d'après le nombre restreint de plaintes déposées, l'utilité de la protection légale offerte par les dispositions législatives en elles-mêmes semble être très limitée, qu'elle soit prévue par des dispositions de droit pénal ou de droit civil.

3.2. Dispositions législatives et mesures spéciales pour promouvoir l'égalité de chances: Le cas de la Belgique

Le meilleur exemple d'un pays dans lequel les dispositions législatives antidiscrimination existantes ont été alliées à des mesures spéciales pour promouvoir l'égalité de chances des migrants est fourni par la Belgique.

La Constitution belge prévoit à l'article 6 que tous sont égaux devant la loi. Elle déclare aussi explicitement que les droits et les libertés offertes en Belgique sont garanties sans discrimination. Il semblerait donc que la Constitution offre une protection contre tous les types de discrimination, c'est-à-dire quel que soit le motif sur lequel elle est fondée. Néanmoins, les dispositions de non-discrimination ne s'appliquent pas aux distinctions fondées sur la nationalité en tant que telle: d'après l'article 128, tous les étrangers jouissent des droits garantis, "*sauf comme prévu par la loi*".

En 1981, un loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie a été adoptée, pour donner suite à la ratification par la Belgique de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En vertu de cette loi, tant l'incitation à la discrimination que les actes discriminatoires sont des infractions punissables si un tel comportement est inspiré par des motifs tels que *la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique* (art. 1). La discrimination fondée sur ces motifs dans l'offre de biens et de services (art. 2) et dans l'exercice de l'autorité publique (art. 4) est également proscrite. La discrimination en matière d'emploi n'était toutefois pas visée par la loi jusqu'à récemment (Costa-Lascoux, 1989).

En raison de cette carence de la législation de 1981, des amendements ont été apportés au texte original en 1994, après de longs débats. Ces amendements interdisent explicitement toutes les formes de discrimination raciale (définies dans la clause essentielle comme discrimination en raison *de la race, de la couleur, de l'ascendance, de l'origine nationale ou ethnique, et de la nationalité*) dans l'accès à l'emploi et durant d'emploi. La loi ainsi modifiée vise les actes d'employeurs des secteurs public et privé. Par la suite, les restrictions concernant l'accès d'étrangers à des emplois dans le secteur public ont été assouplies. Les organisations représentatives des travailleurs ou des employeurs sont autorisées à aider les plaignants ou les défenseurs dans les procédures légales. De plus, les amendements prévoient des sanctions plus sévères. Comme ces amendements ne sont entrés en vigueur que récemment, il n'est pas possible d'évaluer leur efficacité (Nayer, 1994).

Cela ne veut pas dire qu'avant 1994 aucune législation civile ne traitait de la discrimination en matière d'emploi. L'Accord national du travail No 38 de 1983,⁴ approuvé par le Conseil national du travail, a introduit des dispositions relatives au recrutement et à la sélection des travailleurs. L'article 10 déclare que l'employeur qui recrute ne peut pas traiter un candidat de façon discriminatoire. Les observations formulées au sujet de cet article définissent la discrimination comme toute distinction fondée sur des facteurs personnels tels que l'âge, le sexe, l'affiliation syndicale, etc. Les facteurs ayant trait à la race, la couleur ou l'origine ethnique n'ont pas été inclus dans la définition. Par conséquent, il n'était pas possible de porter un cas devant les tribunaux belges en alléguant une discrimination fondée sur ces motifs. A la suite du débat sur l'inefficacité de législation de 1981, le Conseil national du travail a décidé en 1991 d'amender l'article 10. C'est ainsi que *la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique et la nationalité* ont été incluses dans les raisons pour lesquelles des employeurs du secteur privé ne doivent pas faire de distinction à l'encontre des demandeurs d'emploi (Forbes et Mead, 1992).

⁴ Inséré dans le Code du travail par décret royal du 11 juillet 1984.

En 1988, un Commissariat Royal à l'immigration a été créé pour aider le gouvernement dans la révision de la législation de 1981 et le conseiller en matière de politiques d'intégration. Le Commissariat a demandé que des recherches soient entreprises, notamment sur la fréquence d'actes discriminatoires en matière d'emploi, et il a joué un rôle décisif en préparant le terrain pour l'accroissement ultérieur de la portée de la loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie de 1981.

Après cinq ans d'existence, le Commissariat royal a été officiellement remplacé, en vertu de la loi du 15 février 1993, par le Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le Racisme. Le mandat du Centre s'étend à la promotion de l'égalité des chances et à la lutte contre toute forme de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence basée sur la *race, la couleur, l'ascendance, l'origine ou la nationalité* (art. 2). Il effectue des recherches, élabore pour le gouvernement des recommandations sur l'amélioration de la législation antidiscrimination, prépare pour les autorités publiques, des personnes privées et des organisations des recommandations sur la façon de remédier aux pratiques discriminatoires existantes, il assiste les victimes de discrimination en leur fournissant des informations sur leurs droits et, en cas de besoin, introduit des actions en justice en leur nom (art. 3). Le Centre a joué un rôle important en offrant à la société belge des informations sur la portée des amendements de 1994 à la loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Il a aussi ouvert un Bureau de plaintes, dans le but d'analyser la fréquence d'actes discriminatoires dans la société belge. Des résultats préliminaires portent à penser que les discriminations dans le monde du travail sont de loin la cause la plus importante des plaintes. Le Centre n'a assumé jusqu'ici que des fonctions de médiateur entre les victimes et les contrevenants dénoncés, mais il n'exclut pas d'introduire des actions en justice et de représenter des victimes individuelles à l'avenir.

3.3. Dispositions législatives complètes, mesures spéciales et mécanismes de réparation: Royaume-Uni, Canada et Pays-Bas

Cette section présentera trois pays qui n'ont pas seulement promulgué une législation antidiscrimination générale englobant des mesures spéciales pour promouvoir activement l'égalité, mais ont aussi instauré des mécanismes spéciaux de recours pour aider les victimes de discrimination à faire valoir leurs droits.⁵

Dans le reste de ce document, il sera fait référence aux concepts du respect des contrats (contract compliance), de l'action positive et de la discrimination positive. Selon Bovenkerk (1986) le *respect des contrats* se réfère aux politiques des autorités publiques visant à influencer les politiques et les pratiques de personnel de sociétés et d'autres organisations en faisant dépendre l'octroi de subventions et de contrats du respect d'exigences particulières en matière de promotion de l'emploi de membres de groupes désignés. Par action positive on entend toutes les mesures servant à promouvoir l'accès au marché du travail (à la mobilité verticale selon le cas) de groupes désignés. Ces mesures englobent, par exemple, le traitement préférentiel de groupes désignés dans des cas de qualifications égales ou dans des cas de qualifications suffisantes et l'affectation d'un certain nombre de vacances exclusivement à des membres de groupes désignés - sans pour autant abaisser le niveau de qualifications

(cont...)

(...cont)

requis pour n'importe quel poste. D'autres mesures sont les annonces publiques de vacances, les politiques visant à ne pas recruter exclusivement par voie interne dans une société, l'organisation de campagnes de recrutement et de promotion ciblées, et le réexamen et l'adaptation de toutes les procédures de nomination, de promotion et de licenciement pour éviter les effets discriminatoires. L'action positive se différencie donc de la *discrimination positive*, qui englobe toutes les mesures qui explicitement peuvent aussi abaisser le niveau des qualifications requises pour des membres de groupes désignés, par exemple dans le cadre de contingents (voir aussi Faundez, 1994).

Le Royaume-Uni⁶ n'a pas de Constitution écrite.⁷ La seule source légale en matière de discrimination raciale est la Race Relations Act de 1976. Cette loi interdit la discrimination en matière d'emploi, de formation, d'éducation, de logement et de fourniture de biens, d'équipements, de services et de fonctions de planification; la loi vise également la publicité discriminatoire pratiquée dans ces domaines. De plus, cette loi proscriit les pressions exercées pour discriminer, l'aide portée à une autre personne pour discriminer, et érige l'incitation à la haine raciale en infraction pénale. La loi fait partie du code civil, à part les dispositions sur l'incitation à la haine raciale. Elle donne aux victimes individuelles le droit d'accéder directement aux tribunaux civils et aux tribunaux du travail pour obtenir un recours légal contre la discrimination illégale.

La loi définit la discrimination directe et indirecte. Il y a discrimination directe lorsqu'une personne, pour des motifs de race, traite quelqu'un de façon moins favorable qu'elle ne traite, ou traiterait, une autre personne (art. 1.1a). On entend par "motifs de race": *couleur, race, nationalité, origines ethniques ou nationales* (art. 3.1). La discrimination raciale indirecte qualifie des traitements pouvant être considérés comme égaux, dans la forme, à ceux pratiqués à l'égard de groupes raciaux différents, mais dont les conséquences se révèlent discriminatoires à l'encontre d'un groupe particulier (art. 1.1b). L'article 3.1.2 définit un "groupe racial" d'après les mêmes caractéristiques que celles utilisées pour définir les "motifs raciaux". La loi entend également par discrimination les représailles exercées contre une personne ayant fait valoir ses droits énoncés par la loi, ou ayant aidé une autre personne à agir de la sorte (art. 2.1).

Cette loi comporte un certain nombre d'exceptions: les exigences en matière de nationalité, lieu de naissances ou de résidence requises pour participer à des sports ou à des jeux; les actes accomplis conformément à la législation en vigueur (lois sur l'immigration, par exemple) et les actes accomplis pour garantir la sécurité nationale en sont exempts. Il y d'autres exceptions pour répondre aux besoins particuliers de groupes raciaux déterminés dans les domaines de l'éducation, de la formation et du bien-être. Hormis ces exceptions codifiées, la protection légale contre la discrimination raciale s'étend à la discrimination fondée sur la nationalité, c'est-à-dire que le traitement inégal pratiqué à l'encontre de migrants non nationaux est proscriit explicitement dans toutes les sphères de la vie publique visées par la loi.

L'article 4 précise les interdictions en matière d'emploi. En vertu de cet article, il est illicite qu'un employeur fasse acte de discrimination directe ou indirecte fondée sur l'un des motifs énoncés dans l'article 3 lors du recrutement de nouveaux employés, notamment dans les conditions offertes, ainsi que dans le traitement à l'encontre d'employés existants pour l'accès à des possibilités de promotion, de réaffectation, de formation ou d'autres avantages, équipements ou services, ou en cas de licenciement. La loi énonce quelques exceptions limitées quant aux exigences faites aux employeurs de ne pas établir de discrimination à l'encontre de leurs employés effectifs ou potentiels. Les plus importantes concernent l'emploi dans un ménage privé (art. 4.3) et l'emploi pour lequel l'appartenance à un groupe racial particulier constitue une véritable qualification professionnelle (art. 5).

La loi ne permet pas la "discrimination à rebours"; il est illégal de pratiquer une discrimination, dans le recrutement ou la promotion, en faveur d'une personne d'un groupe désavantagé. Toutefois, la loi autorise certains types d'action positive pour permettre aux membres d'un groupe désavantagé de rivaliser d'égal à égal avec d'autres personnes. En vertu de l'article 38, les employeurs peuvent prendre des mesures pour encourager les membres d'un groupe racial particulier à se former à un type de travail spécifique - à condition que les membres de ce groupe

Les sections portant sur le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont, sauf indication contraire, basées sur Zegers de Beijl, 1991.

Bien qu'il y ait divers textes de lois d'une importance historique, tels que Magna Carta, Bills of Rights de 1688 et les Acts of the Union, la suprématie parlementaire est la doctrine constitutionnelle qui prime.

soient sous-représentés dans le type d'emplois auxquels ils seront formés. Des exceptions similaires sont prévues pour les organismes de formation. Ces derniers sont autorisés, mais n'ont aucunement l'obligation, de former ou d'encourager tout particulièrement des personnes issues d'un groupe racial spécifique à accomplir un travail spécifique - à condition que ces personnes soient sous-représentées dans la composition totale des personnes employées dans le type de travail concerné (art. 37). D'autres exceptions autorisent les syndicats et les organisations d'employeurs ou professionnelles à engager une action positive destinée à faire en sorte que les membres de tous les groupes raciaux soient largement représentés à tous les niveaux de l'organisation.

Les victimes individuelles d'une forme de discrimination liée à l'emploi peuvent porter plainte devant un tribunal du travail. Les tribunaux du travail - le tribunal de première instance pour tous les conflits en matière d'emploi - sont composés d'un président ayant capacité légale et de deux prud'hommes issus d'organisations de travailleurs et d'employeurs. Les particuliers portant plainte auprès d'un tribunal du travail peuvent bénéficier d'une assistance juridique préliminaire à peu de frais ou gratuitement conformément à la loi sur l'assistance juridique, à condition que leur revenu ne dépasse pas certaines limites. Ce système d'assistance juridique ne s'étend toutefois pas à la procédure judiciaire. Les plaignants qui ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour payer un avocat, devraient par conséquent soit se défendre eux-mêmes soit se faire représenter par leur syndicat. Il est clair que cet état de choses constitue une entrave pour des particuliers qui voudraient faire valoir leurs droits tels qu'ils sont énoncés dans la loi sur les relations interraciales (Race Relations Act).

Lorsqu'un tribunal se prononce en faveur d'un demandeur, il peut donner l'ordre à l'employeur i) qu'il prenne des dispositions pour réparer l'effet négatif de l'acte discriminatoire commis à l'encontre du plaignant et ii) de verser une compensation monétaire au plaignant. On affirme que peu de victimes d'actes de discrimination en matière d'emploi se donnent la peine de porter plainte devant un tribunal. Etant donné que le système d'assistance juridique ne s'étend pas aux cas portés devant un tribunal, et que moins de vingt pour cent des cas qui obtiennent une audience devant un tribunal sont fructueux, on peut comprendre que la majorité des victimes n'essaient même pas d'obtenir réparation par cette voie (cf. Banton, 1990).

La Commission pour l'égalité raciale (Commission for Racial Equality - CRE) offre une autre voie pour essayer d'obtenir réparation. La Commission est un organe indépendant mis en place par la Race Relations Act; c'est le gouvernement qui nomme ses membres et qui la finance. Elle a pour tâches légales de:

- (a) lutter contre la discrimination raciale;
- (b) promouvoir l'égalité de chances ainsi que de bonnes relations entre personnes d'origines raciales différentes;
- (c) veiller à l'application de cette loi et soumettre les recommandations d'amendements qui peuvent sembler appropriées au ministre (Secretary of State).

La Commission a pour tâche essentielle de faire appliquer la loi. En vertu de l'article 66, elle a pour obligation de prendre en considération toutes les demandes d'assistance issues de personnes physiques se plaignant d'être l'objet de discrimination. La Commission a la liberté d'aider les demandeurs à faire entendre leur cause devant un tribunal du travail, si cette cause soulève une question de principe en matière d'emploi ou si le plaignant n'est pas en mesure de défendre son cas sans aide. De plus, la Commission peut donner des conseils aux plaignants et leur fournir l'aide d'avocats spécialisés. Dans un nombre limité de cas - discrimination répétées, pratiques discriminatoires et publicités, instructions et pressions visant à discriminer (art. 29-31;63), la Commission a pleins pouvoirs pour entreprendre des poursuites judiciaires en son nom propre.

Sur la totalité des demandes d'assistance juridique reçues, les plaintes pour discrimination en matière d'emploi étaient de loin les plus nombreuses. Les plaignants assistés par la Commission ont de meilleures chances d'obtenir gain de cause devant un tribunal du travail. Dans tous les cas, le problème le plus important est de fournir des preuves irréfutables que l'employeur concerné s'est rendu coupable de discrimination. Si le tribunal peut être convaincu qu'il est vraisemblable qu'un acte discriminatoire a été commis, il peut renverser la charge de la preuve. L'employeur doit alors donner une explication pour démontrer qu'il n'y a pas eu de discrimination illégale.

La Commission a également le pouvoir de mener des enquêtes dans des organisations où l'on soupçonne une discrimination illégale. Cette procédure accorde à la Commission de larges pouvoirs lui permettant de citer des témoins et d'exiger des employeurs qu'ils fournissent les documents nécessaires pour déterminer s'il y a discrimination illégale. La Commission se trouve donc en position favorable pour obtenir que l'on corrige ces pratiques discriminatoires. Si un accord de ce type échoue, la Commission peut signifier un avis de non discrimination et, le cas échéant, demander une injonction du tribunal obligeant l'employeur à observer ses recommandations. Etant donné que la majorité des avis de non discrimination signifiés ont été contestés avec succès devant les tribunaux, la Commission hésite maintenant beaucoup à signifier des avis de non discrimination.

Conformément à l'article 47 de la loi, la Commission a pleins pouvoirs pour diffuser des codes de pratique notamment dans le domaine de l'emploi. Le *Code de pratique pour la lutte contre la discrimination raciale et pour la promotion de l'égalité des chances dans l'emploi* de la Commission a pour principal objectif de fournir des informations pratiques pour permettre aux personnes intéressées de mieux comprendre l'application des dispositions légales. Il apporte des recommandations sur les mesures pouvant être mises en place pour favoriser la lutte contre la discrimination raciale sur le lieu de travail. Dans le code, on conseille, en autres choses, aux employeurs de réexaminer leurs pratiques et leurs critères en matière de gestion du personnel et de les modifier s'ils constituent, de façon effective ou potentielle, une discrimination illégale. En outre, on demande aux employeurs de contrôler la composition ethnique de leur main-d'oeuvre et des personnes sollicitant un emploi auprès d'eux de façon à pouvoir déterminer les effets de politiques visant à l'égalité des chances qu'ils pourraient mettre en oeuvre. Le code n'a pas force de loi et ses dispositions ne sont par conséquent pas des obligations légales. Une étude nationale sur l'efficacité du code a établi qu'au milieu des années 1980, seule une minorité d'employeurs appliquaient entièrement les recommandations énoncées dans le code. Cette proportion était sensiblement plus élevée parmi les grands employeurs, les employeurs du secteur public et les employeurs disposant d'une main-d'oeuvre composée d'une minorité ethnique importante.

L'article 71 de la Race Relations Act permet aux autorités locales de s'assurer que les entreprises avec lesquelles elles concluent des contrats pour la fourniture de biens ou de services appliquent des politiques d'égalité de chances. Autrement dit, si la loi n'exige pas des autorités locales qu'elles suivent une politique de respect du contrat (contract compliance) elle leur donne l'occasion de le faire. Bien que le gouvernement national ne soit pas tenu, par une obligation légale d'en faire autant, il existe une clause-type dans tous les contrats gouvernementaux demandant aux parties contractantes de se conformer aux dispositions sur l'emploi de la Race Relations Act. Toutefois rien n'a été fait pour veiller au respect de cette clause.

La Commission a proposé, à plusieurs reprises, des amendements à la Race Relations Act pour en accroître l'efficacité. Elle a suggéré, entre autres, que le système d'assistance juridique soit étendu de façon que les demandeurs puissent aussi en bénéficier quand ils sont devant un tribunal du travail. La Commission estime que les poursuites judiciaires devraient être plus accessibles et qu'il faudrait aussi renforcer les possibilités de recours existantes. Actuellement, un tribunal ne peut sommer un employeur d'engager à nouveau un employé que si celui-ci a été congédié de façon

déloyale. La Commission souhaiterait que les tribunaux voient leurs pouvoirs étendus aux employés qui ont quitté leur emploi ou n'ont pas été nommés ou promus à cause d'une discrimination dûment établie. Elle a aussi proposé que la charge de la preuve soit transférée de façon plus manifeste à la personne ou à l'organisation sur laquelle pèse la présomption de discrimination. La Commission a également demandé que l'on élève le plafond des compensations octroyées par le tribunal. En outre, la Commission a recommandé que les procédures pesantes pour l'ouverture d'enquêtes sur des pratiques discriminatoires dans les organisations soient révisées; enfin, elle est d'avis qu'elle devrait avoir le droit d'intervenir dans les procédures judiciaires chaque fois que d'autres personnes que le plaignant individuel pourraient être concernées par la discrimination alléguée.

Cette version atténuée du type de litige collectif connu aux Etats-Unis comme "class action" (= recours collectif en justice) (voir Rutherglen, 1993) accroîtrait de façon prometteuse les recours dont bénéficient les victimes de discrimination, puisque la discrimination, se nourrissant de peur et de préjugés, est rarement le fait individuel et isolé d'une personne physique seule. Si des personnes, entreprises ou institutions, pratiquent la discrimination, ce n'est pas en une seule occasion. Malheureusement, ni cette proposition ni la plupart des autres propositions - en 1994, la limite de la compensation monétaire de UK£12.000 a été relevée - présentées par la Commission pour l'égalité raciale, n'ont été adoptées par le gouvernement à ce jour. Ainsi, force est de conclure qu'il reste encore beaucoup à faire pour que soient appliquées les normes, largement codifiées, visant à la non discrimination.

Au **Canada**,⁸ la Charte des droits et des libertés est une partie de Loi constitutionnelle de 1982. Elle contient une disposition générale sur l'égalité de droits qui proclame que tous sont égaux devant la loi et ont droit à une protection égale et à une jouissance égale de la loi "sans discrimination et, en particulier, sans discrimination fondée sur *la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou la déficience mentale ou physique*" (art. 15.1). L'art. 15.2 autorise explicitement l'action positive et inverse la discrimination en déclarant que l'article 15.1 n'exclut pas les lois, programmes ou activités qui ont pour objet *l'amélioration des conditions d'individus ou de groupes, notamment ceux qui sont désavantagés pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou la déficience mentale ou physique*". De plus, la Charte contient un article déclaratoire relatif à l'héritage multiculturel (art. 27) ainsi qu'un article déclaratoire traitant de l'égalité des sexes (art. 28).

Au Canada, la majorité des migrants sont des immigrants permanents pouvant obtenir la nationalité canadienne après une période de résidence permanente de trois ans. Durant cette période, ils restent officiellement des étrangers, et la Cour suprême a reconnu qu'ils constituent un groupe sans pouvoirs et non protégé. Selon la Cour, "la discrimination fondée sur la *nationalité*" a toujours été un compagnon inséparable de la discrimination fondée sur la race et sur l'origine nationale et ethnique".⁹ Il semble donc que la Cour suprême ait interprété l'article 15 de la Charte des droits et des libertés comme englobant la protection contre la discrimination fondée sur la nationalité.

La Charte, comme toute la Constitution, s'applique aux actes du gouvernement fédéral ou de l'Etat, y compris l'Etat en tant qu'employeur, mais pas aux actes privés. La discrimination due à un acte privé, y compris ceux commis par des employeurs, est traitée par la loi fédérale et diverses lois provinciales sur les droits de la personne. Avant d'examiner cette législation civile, il convient de mentionner le code pénal. L'article 319 prévoit que l'incitation à la haine à l'encontre de tout

La section sur le Canada se fonde sur Raskin, 1993, et Ventura, 1995.

Cf. jugement de la Cour constitutionnelle *Andrews v. Law Society of British Columbia*, (1989) 10 C.H.R.R. D/5719.

groupe identifiable constitue une infraction pénale quand une telle incitation est susceptible de conduire à une rupture de la paix. Un groupe identifiable est défini comme une partie du public se distinguant par *la couleur, la race, la religion ou l'origine ethnique*.

La protection contre la discrimination en matière d'emploi est assurée essentiellement par diverses lois sur les droits de la personne. Le Canada est un Etat fédéral comprenant dix provinces, deux territoires fédéraux et un gouvernement fédéral central. Les questions d'intérêt national, telles que la défense, le secteur bancaire etc., sont du ressort du gouvernement fédéral. En revanche, des questions telles que l'éducation ou le commerce local sont de la responsabilité des provinces ou des territoires. Il y a treize lois sur les droits de la personne au Canada; une loi fédérale applicable dans la totalité du pays, ainsi que des lois en vigueur dans les différentes provinces et dans les territoires. Les travailleurs immigrants non nationaux ou les minorités ethniques nationales qui estiment être victimes de discrimination, notamment en matière d'emploi, peuvent invoquer soit la loi fédérale soit la loi en vigueur dans leur province selon que l'employeur concerné tombe sur la juridiction fédérale ou provinciale. Dans les paragraphes suivants, nous ne mentionnerons les lois provinciales que si elles diffèrent sensiblement des dispositions énoncées par la loi fédérale sur les droits de la personne.

L'article 3.1 de la loi fédérale sur les droits de la personne énonce les motifs de discrimination proscrits en vertu de la loi fédérale. Ces motifs englobent *la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience*. D'une façon générale, la législation provinciale vise, en tant que minimum, les mêmes motifs. Le Code des droits de la personne de l'Ontario ajoute la *citoyenneté et le lieu d'origine (art. 4.1)*, tandis que la Charte des droits de la personne et des libertés du Québec englobe *la grossesse, la langue et l'orientation sexuelle*.

La loi fédérale énonce les pratiques discriminatoires spécifiques qui sont interdites en matière de fourniture de biens et de services, d'installations, de moyens d'hébergement, et d'emploi. L'article 7 porte sur l'emploi en général. Il déclare:

Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, par des moyens directs ou indirects, (a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu, (b) de le défavoriser en cours d'emploi.

L'emploi de procédures discriminatoires en matière de recrutement ou d'annonces est aussi interdit (art. 8). Les tracasseries ou les repréailles à l'encontre de plaignants qui allèguent qu'ils ont été victimes de discrimination constituent une autre forme de discrimination illégale (art. 14.1). La discrimination indirecte est interdite par une 'disposition sur la discrimination systémique'. La discrimination systémique est une discrimination non intentionnelle qui résulte d'une exigence apparemment neutre qui a des effets disproportionnés sur un groupe particulier:

...Constitue un acte discriminatoire le fait pour un employeur, une organisation d'employés ou une organisation d'employeurs (a) de mettre en oeuvre ou de poursuivre une politique ou une pratique ou (b) de conclure un accord ayant des effets sur le recrutement, l'affectation du travail, l'embauche, la promotion, la formation, l'apprentissage, le transfert ou sur n'importe quelle autre question concernant l'emploi ou les perspectives d'emploi qui privent ou tendent à priver un individu ou une classe d'individus d'une possibilité d'emploi pour des motifs de discrimination proscrits...(art.10).

En tant que complément des dispositions visant à combattre la discrimination systémique, toutes les législations sur les droits de la personne contiennent des dispositions en faveur de programmes d'action positive, appelés couramment programmes spéciaux, qui ont pour objectif de corriger l'effet de toute barrière systémique en matière d'emploi. Ces barrières prennent la forme de

politiques ou de pratiques qui sont apparemment neutres mais privent des individus de certains groupes de possibilités d'emploi. La disposition relative aux programmes spéciaux contenue dans la loi canadienne sur les droits de la personne stipule:

Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en oeuvre des programmes, des plans ou des arrangements spéciaux destinés à supprimer, diminuer ou prévenir les désavantages que subit ou peut vraisemblablement subir un groupe d'individus pour des motifs fondés, directement ou indirectement, sur leur race, leur origine nationale ou ethnique, leur couleur, leur âge, leur sexe, leur état matrimonial, leur situation de famille ou leur déficience en améliorant leurs chances d'emploi ou d'avancement ou en leur facilitant l'accès à des biens, à des services, à des installations ou à des moyens d'hébergement (art. 16.1).

La législation sur les droits de la personne prévoit des exceptions à la règle générale de non-discrimination. Les principales exceptions ont trait à des exigences d'emploi légitimes, c'est-à-dire des exigences qui sont objectivement nécessaires pour l'accomplissement d'un travail particulier, pour un emploi d'employé de maison logeant chez l'employeur, et pour des motifs de citoyenneté. En ce qui concerne cette dernière exigence, la plupart des législations provinciales déclarent que la citoyenneté canadienne est une exigence, une qualification ou une considération licite, si elle est imposée ou autorisée par la loi dans le cadre d'activités culturelles ou athlétiques ou si elle est une exigence pour des postes de direction supérieurs.

La Commission fédérale canadienne des droits de la personne et les organes provinciaux qui lui font pendant ont pour tâche, en plus de la promotion et de l'information du public en général sur les dispositions de la loi, de veiller à l'application des principes de non-discrimination, y compris en matière d'emploi. Des plaintes alléguant des infractions à la législation sur les droits de la personne peuvent être présentées à la Commission fédérale, ou provinciale, des droits de la personne par la victime et/ou, dans certaines provinces, par les organisations représentant la victime. Les commissions peuvent aussi porter plainte elles-mêmes. Il n'y a pas de disposition sur les actions collectives, mais des plaintes présentées conjointement ou séparément par plus d'un individu ou groupe d'individus peuvent être traitées ensemble si elles portent sur les mêmes faits et relèvent des mêmes dispositions légales (art. 32.4). La loi fédérale habilite la Commission fédérale des droits de la personne à entreprendre des enquêtes, à servir de médiateur et à se prononcer sur toutes les plaintes de discrimination (art. 43-44). En vertu de cette procédure, la Commission dispose de pouvoirs étendus pour citer des témoins et exiger que les employeurs soumettent des documents permettant d'enquêter sur la fréquence de discriminations illégales. La majorité des plaintes reçues par la Commission portent sur une forme de discrimination liée à l'emploi. La "race" ainsi que le "sexe" et la "déficience" sont les motifs le plus souvent invoqués par les plaintes. Les plaintes fondées sur la "race" ont toutefois une chance légèrement supérieure à la moyenne d'être rejetées (voir aussi OIT, 1988).

Aux termes de l'article 44.2, la Commission est habilitée à porter plainte devant le Tribunal des droits de la personne en vue d'un règlement judiciaire. Le rôle du Tribunal est d'ouvrir une enquête au sujet de la plainte (art. 49.1). Le Tribunal peut convoquer des témoins et les contraindre à fournir des preuves. Pour ce qui est de la charge de la preuve, il suffit de démontrer que le critère de la plus forte probabilité est en faveur soit du plaignant soit du défendeur. En pratique, cela signifie que si le défendeur n'est pas en mesure d'apporter une réponse ou une explication satisfaisante au sujet de la plainte, il y a présomption de discrimination illégale. L'article 53 énonce les recours dont dispose le Tribunal. Il peut ordonner au défendeur de mettre un terme à la discrimination; de reconnaître à la victime tous les droits dont elle a été privée; et de dédommager la victime des pertes de salaires ou d'autres frais encourus. Toute décision du Tribunal des droits de la personne a le statut d'une ordonnance de la Cour fédérale (art. 57).

Bien que, en théorie, la procédure pour les plaignants exposées ci-dessus soit ouverte à toute personne qui se considère comme victime de discrimination pour un ou plusieurs motifs énoncés dans la législation des droits de la personne, dans la pratique, l'accès aux commissions fédérale et provinciales des droits de la personne est entravé. Les commissions ne sont pas dotées de personnels et de ressources suffisants et accusent un retard considérable dans le règlement des affaires, ce qui a pour conséquence que les victimes hésitent à porter plainte si elles ne peuvent pas espérer un règlement judiciaire rapide. Les contraintes financières entravent donc l'efficacité de la commission en tant que mécanisme de recours.

Pour ce qui est des conseils sur les politiques et la législation sur l'égalité de traitement et de chances, la Commission des droits de la personne est considérée comme efficace. En soulignant que l'interdiction légale de la discrimination ne suffit pas pour l'éliminer réellement dans la pratique, et que des programmes d'accès à l'égalité sont pas conséquent nécessaires pour corriger *de facto* les inégalités en matière d'emploi, la Commission a joué un rôle majeur dans l'application de la loi sur l'équité en matière d'emploi de 1986. L'objectif de cette loi est de:

Corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes que leur race ou leur couleur place parmi les minorités visibles au Canada conformément au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre le traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences (art. 2).

La loi exige que les employeurs identifient et éliminent les barrières sur le lieu de travail qui entravent l'emploi de personnes appartenant à l'un des quatre groupes mentionnés à l'article 2. Les employeurs doivent prendre des mesures d'accès à l'égalité pour assurer que les circonstances particulières que connaissent les membres des groupes désignés fassent l'objet d'aménagements raisonnables sur le lieu de travail. Les employeurs doivent aussi élaborer un plan définissant les objectifs à atteindre durant l'année en cours et les années suivantes et prévoyant un calendrier de mise en oeuvre.

La loi concernant l'équité en matière d'emploi exige des employeurs qu'ils rendent compte chaque année, au gouvernement et à la Commission fédérale des droits de la personne, de la représentation des quatre groupes désignés dans leur main-d'oeuvre. La représentation est ensuite comparée avec les données de disponibilités dans les groupes désignés établies par le bureau fédéral des statistiques. Un employeur qui ne s'acquitte pas de ses responsabilités de rendre compte de cette représentation commet une infraction; il peut faire l'objet d'une condamnation correctionnelle et est passible d'une amende de Can\$ 50.000 maximum (art. 7). La loi s'applique aux employeurs du secteur privé dépendant de la législation fédérale - notamment dans le secteur bancaire, dans les transports et dans les entreprises de communication - employant 100 personnes ou plus. La loi vise ainsi environ cinq pour cent de la main-d'oeuvre canadienne. La fonction publique fédérale n'est pas assujettie à la loi; elle relève de la Politique d'accès à l'égalité du Conseil de Trésorerie, qui, *grosso modo*, a les mêmes objectifs que la Loi concernant l'équité en matière d'emploi.

Un programme de respect des contrats est mis en place par la loi concernant l'équité en matière d'emploi. Conformément à ce programme, les sociétés employant 100 personnes ou plus qui souhaitent faire des soumissions au gouvernement pour l'offre de biens et de services doivent signer une attestation par laquelle elles s'engagent à respecter l'équité en matière d'emploi et à mentionner cet engagement dans leur soumission. Les conditions de cet engagement comprennent plusieurs critères, tels que la fixation de buts pour l'embauche et la promotion de membres des groupes désignés, l'élimination de politiques et pratiques qui désavantagent les membres des groupes désignés, et l'adoption de mesures spéciales garantissant que ces buts seront atteints. Ces entreprises peuvent faire l'objet d'enquêtes sur le respect des contrats sur place, et si des

manquements sont constatés dans la mise en oeuvre des mesures pour l'équité en matière d'emploi l'employeur peut être exclu de transactions futures avec le gouvernement.

La loi concernant l'équité en matière d'emploi n'indique pas clairement quelle est l'agence chargée de la mettre en oeuvre, de la superviser et d'en assurer l'application. La Commission fédérale des droits de la personne a essayé de faire appliquer les principes de l'équité en matière d'emploi en utilisant les rapports sur la composition de la main-d'oeuvre des employeurs lors de ses enquêtes. La Commission a également invité des employeurs dont les chiffres de représentation étaient médiocres à procéder à des réexamens conjoints de leurs systèmes d'emploi. La loi concernant l'équité en matière d'emploi a dû faire face à un certain nombre de défis juridiques. Une évaluation de la loi effectuée en 1993 a constaté que la représentation de membres des groupes désignés avait atteint un de ses objectifs, c'est-à-dire d'améliorer l'accès aux emplois. Néanmoins, la représentation, notamment, de groupes minoritaires visibles *au sein* des sociétés reste problématique. Les minorités visibles continuent à être sur-représentées dans les emplois de cols bleus et les postes de bureau et restent sous-représentés dans les emplois de hautes qualifications et de direction.

Les Pays-Bas ont introduit dernièrement la protection la plus étendue contre la discrimination. Le principe de la non-discrimination est énoncé dans l'article premier de la Constitution: "Aux Pays-Bas, toute personne sera traitée de façon égale dans des circonstances égales. La discrimination fondée sur *la religion, la croyance, l'opinion politique, la race, le sexe ou sur quelque autre motif* ne sera pas tolérée". Bien que cette disposition ne lie pas les personnes physiques, elle fournit une source ultime de protection contre la discrimination par un organe de l'Etat.

Le principe de non-discrimination est énoncé dans de nombreuses dispositions de droit pénal et de droit civil. En matière de droit pénal, l'article 90quater du code donne la définition suivante de la discrimination:

...toute forme de distinction, toute exclusion, restriction ou préférence, dont l'objectif ou l'effet est d'infliger et de porter atteinte à la reconnaissance, à la jouissance ou à l'exercice dans des conditions d'égalité des droits de l'homme, et aux libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, ou tout autre domaine de la vie publique.

La jurisprudence a établi que les discriminations directes (actions individuelles avec une intention discriminatoire) et indirectes (actions, règles et règlements qui ne sont pas discriminatoires en eux-mêmes mais qui par leurs effets désavantagent des groupes de personnes particuliers, tels que des exigences d'emploi qui ne peuvent pas être justifiées par le type de travail devant être effectué) constituent une discrimination au sens de cette définition de grande portée.

L'article 137 du code pénal punit l'insulte raciale, l'incitation à la haine, la discrimination et la violence fondées sur *la race*, ainsi que la publicité et la diffusion de ces notions. L'article 429quater pénalise la discrimination raciale perpétrée dans l'exercice d'une profession ou la conduite d'activités économiques, et dans la fourniture de biens ou de services. En vertu d'un amendement apporté récemment à l'article 137, la discrimination dans l'exercice d'une profession, d'activités économiques ou d'une charge publique est un crime - par opposition à la description plus générale de l'article 429quater qui ne parle que de délit pénal. En résumé, toute forme publique de discrimination raciale pratiquée par des personnes privées sont interdites, sur le marché des biens et des services et sur le marché du travail.

Toute personne qui estime être victime d'une discrimination fondée sur l'un des motifs mentionnés dans le code pénal peut déposer plainte auprès de la police, qui a pour devoir d'ouvrir une enquête au sujet de la plainte avant de la transmettre finalement au Département du Procureur public.

Néanmoins, étant donné qu'il est difficile de prouver qu'il y a eu discrimination, la majorité des plaintes n'atteignent jamais le stade d'une véritable procédure devant une instance pénale. Et, ce qui est pire, des personnes victimes d'une injustice qui se sont adressées à la police ont de nouveau eu des raisons de se plaindre de la façon dont elles étaient traitées par la police, en général parce que leur plainte n'était pas prise au sérieux, ou parce qu'elles étaient l'objet de tracasseries (Forbes and Mead, 1992).

Le droit civil offre une autre possibilité d'obtenir réparation. L'article 6:162 du code civil traite de comportements illicites et de négligence sociétale. En vertu de cet article, toute personne pour laquelle il a été constaté qu'elle avait eu un tel comportement peut être tenue à réparer le préjudice ainsi causé. Le juge de district décide si le comportement est illicite ou négligent. Cette norme relativement souple pour ce genre de comportement s'est avérée efficace pour obtenir une réparation financière dans des cas de discrimination.

Les accusés, dans les procès pénaux, et les deux parties (demandeur et défendeur) dans les procès civils ont le droit de bénéficier de l'assistance juridique gratuite, à condition que leur revenu ne dépasse pas certaines limites; pour l'accès aux procédures judiciaires, il n'y a pas de restrictions financières. En principe, la charge de la preuve revient toujours à la partie alléguant qu'un acte illégal a été commis, c'est-à-dire le demandeur dans les procès civils et le procureur public dans les procès pénaux. Toutefois, lorsque la cour a été convaincue que, très probablement, il y a eu discrimination, elle peut ordonner un renversement de la charge de la preuve.

Dans le domaine de la législation du travail, des lois régissent le contenu licite des conventions collectives. En 1971, la loi du travail (accord collectif) de 1927 a été amendée afin que les dispositions obligeant un employeur à ne pas engager, ou à engager, des travailleurs d'une *race* déterminée, soient déclarées nulles et non avenues. La loi sur la concurrence économique de 1971 déclare que les dispositions d'accords collectifs ayant des répercussions discriminatoires sur certains *groupes raciaux* n'ont pas force contraignante. Enfin, l'article 28 de la loi sur les conseils d'entreprise enjoint ces conseils à lutter contre la discrimination au sein leur société.

La Cour suprême des Pays-Bas s'est prononcée sur la signification du mot "race" dans ces diverses sources de droit. Le mot *race* a été interprété dans un sens large qui englobe la *couleur, l'ascendance, et l'origine nationale et ethnique*, ce qui est la terminologie employée dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.¹⁰ Bien que cette définition ne couvre pas explicitement la discrimination fondée sur la nationalité, les tribunaux ont été d'avis dans un certain nombre de cas que faire une distinction entre des étrangers et des ressortissants nationaux constitue une forme de discrimination illégale.

En matière d'emploi, toute forme de discrimination de la part d'employeurs privés fondée, notamment, sur *la nationalité* est explicitement interdite. Dans de la partie du code civil relative aux lois du travail, l'art. 1637ij.a stipule que:

"les conditions nécessaires pour établir, proroger ou interrompre un contrat de travail avec un employé d'une autre nationalité que la nationalité néerlandaise, mais résidant aux Pays-Bas, ne peuvent être moins favorables que celles s'appliquant à un employé de nationalité néerlandaise".

En ce qui concerne l'accès d'étrangers à l'emploi dans la fonction publique, il existe un nombre limité de postes pour lesquels la nationalité néerlandaise constitue explicitement une condition préalable, empêchant les étrangers d'être nommés. Il s'agit de fonctions de niveau supérieur dans

la magistrature, les forces armées, la police, le service diplomatique ainsi que de charges dont dépend la sécurité de l'Etat. Seuls des employeurs publics sont donc autorisés à pratiquer une discrimination, dans un nombre limité de cas, à l'encontre d'étrangers. La discrimination fondée sur la race n'est jamais autorisée.

Conformément à l'article 429quater du code pénal, les employeurs, ainsi que les centres de formation et les bourses du travail, sont autorisés à appliquer des mesures positives pour aider les migrants et les groupes d'une minorité ethnique à trouver un emploi. Des objectifs spécifiques visant à accroître le nombre d'employés issus de ces groupes sont également considérés comme conformes à la loi. Les employeurs publics ont notamment mis en oeuvre des programmes d'action positive destinés à encourager le recrutement de personnes venant de certains groupes désavantagés.

L'application des dispositions antidiscriminatoires n'est pas seulement recherchée par voie de tribunal. Au cours des dernières années, les ministres des Affaires sociales et de l'Emploi ont adressé plusieurs fois des instructions aux personnels des bureaux de placement et des procureurs publics leur demandant instamment d'appliquer la législation, les règles et les règlements en vigueur.

Le Bureau national de lutte contre le racisme (*Landelijk Bureau Racismebestrijding*, LBR) a été fondé en 1985. Ce bureau, bien qu'entièrement financé par le gouvernement, est une organisation non gouvernementale. Le LBR a pour objectif de prévenir et de combattre toutes les formes de discrimination raciale, y compris la discrimination fondée sur la nationalité, plus particulièrement par des moyens juridiques. La lutte contre la discrimination raciale sur le marché du travail figure parmi les priorités du bureau, le plus grand nombre de plaintes dont le centre est saisi concernant la discrimination liée à l'emploi. On aide les victimes de discrimination à obtenir réparation en leur donnant des conseils et en leur recommandant des avocats spécialisés. Ce n'est qu'exceptionnellement que le centre engage lui-même des poursuites. Des compilations de droit jurisprudentiel sont publiées régulièrement, ainsi que d'autres informations sur la portée et l'étendue de dispositions légales contre la discrimination raciale aux Pays-Bas. Une formation sur ces questions est dispensée, notamment à la magistrature. Des recherches sont entreprises sur les pratiques discriminatoires, particulièrement sur les marchés du travail et du logement. Les résultats des recherches sont utilisées pour des activités d'informations et de promotion. Avec son siège à Utrecht, le Bureau bénéficie d'une position assez centrale dans le pays. Il est affilié à plus de vingt organisations locales, qui lui permettent d'être extrêmement bien connu parmi les migrants et les groupes de minorités ethniques et d'être facilement accessible aux victimes potentielles de discrimination illégale.

Le bureau n'ayant été investi d'aucune compétence juridique ou d'un autre rôle visant à l'application de la loi, il ne peut effectuer des enquêtes auprès d'organisations soupçonnées d'un comportement discriminatoire illégal qu'avec le consentement de ces organisations. Evidemment, cela limite l'efficacité du Bureau dans la lutte contre la discrimination. Néanmoins, après la publication des résultats d'une étude sur les pratiques discriminatoires d'agences commerciales pour l'emploi, il a été possible de formuler un code de pratique à l'adresse de celles-ci. Ce code énonce, à l'intention du personnel des agences pour l'emploi, des directives sur le traitement égal de tous les demandeurs d'emploi. Les caractéristiques raciales des demandeurs d'emploi ne doivent pas être consignées et les services intermédiaires doivent cesser quand des conditions discriminatoires, c'est-à-dire non liées à la fonction, sont exigées d'un employeur.

Un autre mécanisme de recours est la loi relative au médiateur national (national ombudsman) de 1981. En vertu de cette loi, toute personne estimant avoir été traitée incorrectement par l'Etat, c'est-à-dire par des fonctionnaires du gouvernement ou par des agents de la police peut porter

plainte. Le médiateur est investi de larges pouvoirs légaux pour examiner des plaintes, y compris l'audition de témoins et le rassemblement de preuves, de façon à établir si la conduite en question est correcte ou non. Ces constatations sont consignées dans un rapport rendu public. A partir de ces résultats, le médiateur prononce un jugement - pas applicable par la loi - et il peut faire des recommandations. Bien que le médiateur soit une institution dont l'objectif spécifique n'est pas la lutte contre la discrimination raciale, il s'est occupé de quelques plaintes dans ce domaine. En ce qui concerne la discrimination en matière d'emploi, le médiateur a jugé que, pour certaines fonctions dans l'armée, les exigences linguistiques sont justifiées, mais que le lieu de résidence d'une personne n'est pas un critère justifié de licenciement. De même, il a statué que des programmes d'action positive réservant des emplois aux demandeurs appartenant à des groupes désavantagés sur le marché du travail ne constituent pas une violation du principe de non-discrimination ainsi qu'il est établi dans la Constitution.

Dernièrement, les dispositions légales et les possibilités d'obtenir réparation ont été sensiblement améliorées. Seul un faible nombre des cas dont les tribunaux étaient saisis n'avaient aucun lien avec les effets d'une discrimination illégale; par ailleurs des problèmes se posaient constamment pour prouver une discrimination illégale devant les tribunaux. Dans ces circonstances, le parlement a accepté au début de 1994 un projet de loi sur l'égalité de traitement. Cette loi est entrée en vigueur au début de 1995. Il s'agit d'une loi globale, en ce sens qu'elle interdit la discrimination directe et indirecte fondée sur un grand nombre de motifs, tels que la *religion, la conviction politique, la race, le sexe, la nationalité, la préférence sexuelle et le statut matrimonial (état civil)* (art. 1.a). L'article 2 énonce les exceptions à cette loi, y compris la discrimination fondée sur la race, quand la race est considérée comme "un facteur déterminant" (art. 2.4) et la discrimination fondée sur la nationalité quand de telles distinctions découlent de règles et règlements du droit international et les cas dans lesquels la nationalité est considérée comme un "facteur déterminant" (art. 2.5). Une disposition d'ensemble exclut également du champ d'application de la loi les distinctions faites par la législation existante (art. 4.c).

Les domaines visés par la loi sur l'égalité de traitement sont l'emploi, l'éducation, le logement, le bien-être et la santé publics et la culture. En ce qui concerne l'emploi, elle couvre les procédures de recrutement ainsi que les relations du travail, les conditions de travail et d'emploi, l'accès la formation et la promotion (art. 5). L'action positive en faveur de femmes, de migrants et des minorités ethniques est explicitement autorisée (art 3). Les plainte pour distinction illégale - présentées tant par des victimes individuelles que par une organisation qui les représente (art. 10) - doivent être soumises à la Commission sur l'égalité de traitement. La loi proscrie l'exercice de représailles contre des plaignants individuels. La Commission se compose de spécialistes et peut jouer un rôle plus actif que le juge pour se rendre compte des faits - conformément aux articles 12 et 19, elle a des pouvoirs légaux pour procéder à une enquête sur les plaintes, entendre des témoins et on prévoit que la création de la Commission aura pour conséquence un accroissement du nombre des plaintes et, aussi, des cas portés devant des tribunaux. La Commission, la victime d'une discrimination considérée comme illégale par la Commission, ainsi que les organisations représentant la victime, peuvent introduire une action en justice en vue d'obtenir un jugement du tribunal déclarant que le comportement discriminatoire est proscrie et que les conséquences de ce comportement doivent être réparées (art. 15.).

Une loi sur l'amélioration de la participation égale des minorités ethniques¹¹ dans les organisations du travail est entrée en vigueur au début de 1995. Bien qu'elle se soit inspirée de la Loi concernant l'équité en matière d'emploi du Canada (Canadian Employment Equity Act), cette loi vise un plus grand nombre d'employeurs. Elle oblige *tous* les employeurs ayant 35 employés ou plus à

Aux Pays-Bas, le terme "minorités ethniques" englobe à la fois les migrants non nationaux et les groupes de minorités ethniques nationales.

rechercher une représentation égale des groupes de minorités ethniques parmi leur personnel (art. 2) et d'examiner dans quelle mesure leurs politiques de recrutement, de promotion et de licenciement ainsi que leurs conditions d'emploi et de travail entravent une participation égale de personnes appartenant à des groupes de minorités ethniques parmi leur personnel (art.2) et d'examiner dans quelle mesure leur politique de recrutement, de promotion et de licenciement ainsi que les conditions d'emploi et de travail entravent une participation égale de personnes appartenant à des groupes de minorités ethniques parmi leur personnel (art. 3a). Les employeurs devraient prendre des mesures pour éliminer ces obstacles et pour promouvoir la participation de groupes de minorités ethniques parmi leur personnel (art. 3b). Ces obligations doivent être assumées au moyen de l'élaboration, en consultation avec le Conseil d'entreprise, d'un plan comportant des objectifs spécifiques (art. 9). Chaque employeur doit rendre compte, sur une base annuelle, des efforts déployés - ainsi que de la composition ethnique de sa main-d'oeuvre (art. 4-5). Le fait de ne pas s'acquitter de cette obligation est considéré comme une infraction pénale. (art. 10) (Pattipawae, 1994).

Jusqu'à l'adoption de la loi sur l'égalité de traitement, les dispositions antidiscrimination manquaient d'unité et étaient éparpillées dans les recueils de lois, ce qui les rendait inaccessibles aux victimes et aux membres du pouvoir judiciaire. La loi de 1994 fournit une norme clairement codifiée sur l'égalité de traitement dans la plupart des domaines de la vie publique, ainsi qu'un mécanisme de recours doté de pouvoirs étendus pour ouvrir des enquêtes. Avec la loi sur l'amélioration de la participation de minorités ethniques au sein des organisations du travail, le mécanisme légal et les mécanismes de politique et de recours visant à lutter contre la discrimination liée à l'emploi ont été améliorés considérablement (voir Pattipawae, Possel, Stomp et Yenal, 1995).

4. Leçons apprises: Composantes essentielles d'un cadre législatif permettant de proscrire efficacement la discrimination

Quelles conclusions peut-on tirer de l'aperçu, tel qu'il est présenté dans ce document, sur les différentes façons d'assurer une protection légale contre la discrimination liée à l'emploi pratiquée à l'encontre de travailleurs migrants non-nationaux? Quelles leçons peut-on tirer et quels conseils peut-on donner à des pays recevant de nouveaux migrants, comme l'Espagne, pour l'élaboration de lois, de politiques et de mécanismes de recours destinés à lutter efficacement contre la discrimination?

En ce qui concerne la législation actuelle des pays considérés par ce document, il semble que les **dispositions constitutionnelles** relatives au principe de l'égalité de traitement et de la non-discrimination s'inspirent essentiellement des termes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Elles n'englobent pas la nationalité parmi les motifs pour lesquels la discrimination est proscrire. Des dispositions spécifiques, soit dans le **code pénal**, dans le **code civil**, soit dans les deux, qui proscrivent la discrimination en matière d'emploi fondée, notamment, sur la *nationalité* fournissent une certaine forme de protection *de jure* (voir tableau 1). Néanmoins, comme l'expérience néerlandaise l'a si bien démontré, des dispositions éparpillées dans les divers recueils de lois ont tendance à rendre la protection inaccessible *de facto*, tant pour les victimes individuelles que pour les membres du pouvoir judiciaire qui devraient appliquer ces dispositions antidiscrimination. Quant aux problèmes liés à la nécessité de prouver qu'il y a eu discrimination, seule la législation pénale n'offre aucun remède car les exigences de preuve peuvent rarement être satisfaites.

Une **législation civile complète** offre plus de possibilités aux victimes de discrimination pour faire valoir leur droit à l'égalité de traitement. Une telle législation ne devrait pas seulement proscrire clairement la *discrimination directe et indirecte*, elle devrait aussi contenir des définitions des deux types d'actes discriminatoires. *Pour être applicables aux types de discrimination que connaissent les travailleurs migrants, la nationalité, la couleur, la religion, la race et l'origine ethnique* devraient figurer parmi les motifs de discrimination visés par une telle loi globale. D'autres motifs devant être inclus sont le sexe, le statut matrimonial, la préférence sexuelle, la conviction politique et l'incapacité. *Une législation civile globale devrait viser tous les domaines de la vie publique, et englober explicitement l'emploi et l'accès à l'emploi dans les secteur public et privé. Les employeurs devraient avoir pour obligation de surveiller, et de rendre compte de, la composition de leur main-d'oeuvre selon la nationalité, les groupes ethniques et selon tout autre motif de discrimination et/ou statut de groupe minoritaire prévu par la loi.* La question de la charge de la preuve devrait être traitée de manière flexible. Quand un plaignant a fourni des éléments de preuve portant à penser qu'un acte discriminatoire allégué a vraisemblablement été commis, le défenseur devrait avoir pour obligation de fournir une preuve suffisante que l'acte en question n'a pas été commis ou n'était pas illégal.¹²

Le Comité consultatif sur le racisme et la xénophobie de l'Union européenne a formulé récemment des recommandations similaires (1995).

Tableau 1. Dispositions spécifiques en matière de discrimination liée à l'emploi visant l'inégalité de traitement fondée sur la *nationalité*

Pays	Code pénal	Code civil	
		Spécifiques	Complètes
France	D, (n)		
Allemagne		D, N	
Belgique	D, (i?), N	D, (i?), N	
Royaume-Uni			D, I, N
Canada			D, I, (n)
Pays-Bas	D, (i), (n)	D, I, N	D, I, N

Légende: D = Discrimination directe explicitement proscrite
 I = Discrimination indirecte explicitement proscrite
 i = Discrimination indirecte proscrite par la jurisprudence
 i? = Pas de cas de jurisprudence disponible
 N = La nationalité figure explicitement parmi les motifs visés
 n = La nationalité figure parmi les motifs pris en considération en raison de la jurisprudence

L'expérience a montré, notamment au Canada et aux Pays-Bas, que proscrire la discrimination ne suffit pas pour remédier à tous les handicaps qui entravent la participation socio-économique de groupes désavantagés. Une disposition législative visant à instituer le **respect des contrats** (contract compliance) dans l'attribution de contrats gouvernementaux pour la fourniture de biens et de services ainsi que l'exigence d'adopter des mesures d'**action positive** dans le but de promouvoir une participation égale dans toutes les sphères de la vie publique sont également indispensables.

Une **institution spécialisée** en matière d'égalité de traitement et de non-discrimination semble être le moyen le plus efficace de garantir l'application effective de la législation antidiscrimination. La solution idéale serait qu'une telle institution s'occupe de toutes les allégations individuelles de traitement discriminatoire et essaie d'arriver à une solution par médiation. Pour pouvoir être vraiment efficace, l'institution devrait être dotée de *pouvoirs d'investigation étendus*. Si la médiation échoue, l'institution devrait être habilitée à porter l'affaire devant un tribunal. Comme la discrimination est rarement un acte unique, des dispositions permettant de présenter des plaintes collectives sont nécessaires.

Cette institution spécialisée devrait avoir pour mandat non seulement de faire appliquer les lois mais aussi de promouvoir l'égalité de traitement et la non-discrimination dans le sens le plus large, englobant la formation et d'autres efforts d'encouragement destinés à la majorité sociétale. Enfin, elle devrait être chargée de procéder à une analyse systématique des politiques gouvernementales relatives à la question de l'égalité de traitement et de l'intégration des groupes minoritaires. A cet effet, elle devrait entreprendre des recherches sur l'efficacité de la législation antidiscrimination et des politiques d'intégration en général et devrait être autorisée à formuler des propositions visant à accroître leur efficacité.

En résumé, une loi antidiscrimination complète de droit civil, étayée par des mesures visant à promouvoir l'égalité de chances et un mécanisme de réparation spécialisé, semble être le moyen le plus efficace d'appréhender la discrimination par des moyens juridiques.

En ce qui concerne les pays examinés ici, il semble que la nature de la législation et de l'élaboration de politiques soit étroitement dépendante des attitudes prévalant dans chaque pays

en matière d'assimilation, d'intégration et de multiculturalisme.¹³ Les attitudes *assimilationnistes* semblent être celles qui conduisent le moins à des lois et à une politique antidiscrimination efficaces, car elles sont basées sur la prémisse que les différences entre les gens disparaîtront. Elle ne reconnaissent pas que ces différences seront associées durablement aux désavantages et qu'elles favorisent les pratiques discriminatoires. *L'intégration* n'implique pas la destruction de l'identité ethnique comme l'assimilation, mais présuppose aussi qu'il suffit que la culture dominante fasse de la place pour les autres cultures. Le *multiculturalisme* apprécie activement l'existence d'un éventail de cultures dans la société. Elle est l'approche qui reconnaît l'importance de la différence et cherche à protéger l'intégrité et l'identité de groupes ethniques différents. La législation antidiscrimination et les politiques connexes sont centrées sur la protection des minorités ainsi que sur la nécessité de changer l'attitude et le comportement de la majorité sociétale. Au lieu de se concentrer uniquement sur la protection légale de victimes individuelles d'actes discriminatoires, cette approche a tendance à cibler des institutions, des organisations, des politiques et des personnes responsables des pratiques discriminatoires.

5. Epilogue

La comparaison de différentes approches juridiques pour combattre la discrimination a fait apparaître clairement qu'une législation antidiscrimination complète, comme celle décrite brièvement ci-dessus, est une nécessité à la fois absolue et minimale pour proscrire efficacement le traitement inégal de groupes désavantagés dans la société. Les travailleurs migrants constituent un de ces groupes désavantagés. Ils sont désavantagés sur le marché du travail par rapport aux travailleurs du pays d'accueil. L'OIT a fourni la preuve que ces désavantages sont dus dans une large mesure à la discrimination. On a constaté que la discrimination dans le monde du travail est répandue et qu'elle persiste. Cette discrimination n'est pas seulement la cause d'injustices sociales mais aussi de pertes économiques. L'expérience acquise par des pays qui ont mis en oeuvre une législation antidiscrimination complète a démontré qu'une telle législation est un instrument extrêmement utile pour lutter contre la discrimination, mais qu'elle ne suffit pas. L'action gouvernementale à elle seule - législation et mécanismes d'exécution - ne peut pas éliminer la discrimination. Il n'en reste pas moins que la législation est extrêmement importante, qu'elle établit la norme sociétale et fournit aux victimes d'un comportement illégal des moyens de recours et des mécanismes de réparation. Mais elle n'est aucunement une panacée. Des mesures de plus grande portée et des actions visant à améliorer l'accès à l'emploi, aux possibilités de promotion et de formation, ainsi que la formation et l'éducation en faveur d'un comportement antidiscrimination ou de l'égalité de traitement - à l'intention des "portiers" du marché du travail et de la société dans son ensemble - sont incontestablement nécessaires. Une telle stratégie combinée à objectifs multiples, impliquant tant les gouvernements que les partenaires sociaux, n'est pas seulement dans l'intérêt de toutes les parties directement concernées, mais, par leur intermédiaire, elle servira aussi les intérêts des sociétés toujours plus multiculturelles dans leur ensemble.

Pour une clarification de ces notions, voir Rex, 1985.

Bibliographie

- Banton, M.: "Racial discrimination at work: Bristol cases, 1980-89", in: *New Community*, Vol. 17, No. 1, 1990, pp.134-139.
- Böhning, W.R.: "The protection of migrant workers and international labour standards", in: *International Migration*, (Geneva), Vol. XXVI, No. 2, June 1988, pp. 133-145.
- Bovenkerk, F.: *Een eerlijke kans: Over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor ethnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland* (Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986).
- Bovenkerk, F.; Gras, M.J.I.; Ramsoedh, D., with the assistance of Dankoor, M.; Havelaar, A.: *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands* (Geneva, ILO, International Migration Paper No. 4, 1995).
- Colectivo IOE: *Discriminación contra trabajadores marroquíes en el acceso al empleo: Informe sobre España* (Geneva, ILO, forthcoming).
- Commission of the European Communities: *Legal instruments to combat racism and xenophobia* (Brussels, 1992).
- Consultative Commission on Racism and Xenophobia: *Final report* (Brussels, European Commission, 1995).
- Costa-Lascoux, J.: *Anti-discrimination legislation in Belgium, France and the Netherlands*. Report presented to the Committee of Experts on Community Relations (Strasbourg, Council of Europe, 1989).
- Coussey, M. and Hammelburg, H.: *A code of practice to combat racial discrimination and to promote equal opportunities at work, volume I* (Brussels, European Human Rights Foundation, 1994).
- Dex, S.: *The costs of discriminating against migrant workers: An international review* (Geneva, ILO, World Employment Programme Working Paper, 1992).
- Faundez, J.: *Affirmative action: International perspectives* (Geneva, ILO, 1994).
- Forbes, I. and Mead, G.: *Measure for measure* (Moorfoot, Employment Department, 1992).
- Foster, L.; Marshal, A. and Williams, L.: *Discrimination against immigrant workers in Australia* (Geneva, ILO, 1991).
- Gittner, D.M.: "French criminalization of racial employment discrimination compared to the imposition of civil penalties in the United States", in: *Comparative Labor Law Journal*, Vol. 15, No. 4, 1994, pp. 488-527.
- Goldberg, A.; Mourinho, D.; Kulke, U.: *Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, International Migration Papers (Geneva, ILO, 1995).
- Hammelburg, H.: "German report on racial discrimination in employment", in: M. Coussey and H. Hammelburg (eds.), *A code of practice to combat racial discrimination and to promote equal opportunities at work, volume II* (Brussels, European Human Rights Foundation, 1994).
- Nayer, A.: "Belgian report on racial discrimination in employment", in: M. Coussey and H. Hammelburg (eds.), *A code of practice to combat racial discrimination and to promote equal opportunities at work, volume II* (Brussels, European Human Rights Foundation, 1994).
- OIT: *Equality in employment and occupation; general survey by the Committee of experts on the Application of Conventions and Recommendations* (Geneva, 1988).
- Pattipawae, N.: "Dutch report on racial discrimination in employment", in: M. Coussey and H. Hammelburg (eds.), *A code of practice to combat racial discrimination and to promote equal opportunities at work, volume II* (Brussels, European Human Rights Foundation, 1994).
- Pattipawae, N.; Possel, A.; Stomp, O.; and Yenal, A.: "Werk aan de winkel!", in *LBR-Bulletin*, (Utrecht), Vol. XI,

No. 2, 1995, pp. 12-22.

Raskin, C.: *De facto discrimination, immigrant workers and ethnic minorities: A Canadian overview* (Geneva, ILO, World Employment Programme Working Paper, 1993).

Rex, J.: *The concept of a multi-cultural society* (Warwick, Centre for Research in Ethnic Relations, 1985).

Rodier, C.: "French report on racial discrimination in employment", in: M. Coussey and H. Hammelburg (eds.), *A code of practice to combat racial discrimination and to promote equal opportunities at work, volume II* (Brussels, European Human Rights Foundation, 1994).

Raskin, C.: *De facto discrimination, immigrant workers and ethnic minorities: A Canadian overview* (Geneva, ILO, World Employment Programme Working Paper, 1993).

Rutherglen, G.: *Protecting aliens, immigrants and ethnic minorities from discrimination in employment: The experience in the United States* (Geneva, ILO, World Employment Programme Working Paper, 1993).

Torrealba, R.: *Discrimination against migrant workers in Venezuela* (Geneva, ILO, 1993).

Ventura, C.: *From outlawing discrimination to promoting equality: Canada's experience with anti-discrimination legislation* (Geneva, ILO, International Migration Paper No. 6, 1995).

Zegers de Beijl, R.: *Discrimination of migrant workers in Western Europe* (Geneva, ILO, World Employment Programme Working Paper, 1990).

Zegers de Beijl, R.: *Although equal before the law...* (Geneva, ILO, World Employment Programme Working Paper, 1991)

Importation de main-d'oeuvre aux États-Unis

C.

**et en Europe: Extrémité supérieure et
extrémité inférieure: Évolution historique
et durabilité**

par W.R. Böhning

1. Introduction

Ce document a pour objectif de faire une synthèse de l'évolution des politiques suivies par des pays à hauts revenus en matière de main-d'oeuvre non nationale. Comme ces pays privilégient aujourd'hui l'admission d'étrangers soit hautement qualifiés soit non qualifiés, cette synthèse sera centrée sur "l'extrémité supérieure" et "l'extrémité inférieure" de l'éventail des qualifications. Le but sera moins de documenter ou d'expliquer la dichotomie extrémité supérieure - extrémité inférieure que d'établir un lien entre cette structure particulière et des objectifs sociétaux plus généraux, tels que l'assimilation ou l'intégration d'étrangers, c'est-à-dire avec des politiques d'une nature plus fondamentale visant à assurer des sociétés et un développement stables avec un minimum de frictions. Cette préoccupation pose la question de la durabilité des structures d'admission de main-d'oeuvre actuelles.

Le mode de présentation utilisera des figures simplifiées de structures d'admission stylisées. Avec ce mode de représentation, on est obligé de rechercher les facteurs essentiels qui déterminent les politiques et de faire abstraction de bien des déviations qui sont intégrées dans les structures sous-jacentes durant le processus politique ou législatif de l'élaboration des politiques réelles.

2. Evolution des structures d'admission de main-d'oeuvre

2.1. Etats-Unis d'Amérique

Pour des raisons heuristiques, il est instructif de commencer avec les Etats-Unis et de remonter assez loin dans son histoire. Les quelque cent années d'immigration d'avant la Première Guerre mondiale ont été caractérisées par une arrivée massive d'agriculteurs, d'artisans et de travailleurs industriels plus ou moins qualifiés et d'élites politiquement menacées en provenance d'Europe; ils se rendaient dans un pays dont les portes leur étaient grandes ouvertes. Les mouvements vers l'autre côté de l'Atlantique étaient essentiellement déterminés par l'offre pour ce qui est des caractéristiques de qualifications. La structure d'offre de main-d'oeuvre peut être représentée sous la forme d'une pyramide, avec beaucoup de personnes non qualifiés à *l'extrémité inférieure*, un petit nombre d'artisans et de travailleurs industriels au milieu, et un très petit nombre de personnes plus on s'approche de *l'extrémité supérieure* de l'éventail des qualifications. La structure de l'offre de main-d'oeuvre pyramidale des migrants était pratiquement identique à celle des pays européens dont ils étaient originaires et à celle des travailleurs américains qu'ils rejoignaient (voir **figure 1**).

Entre la loi des contingents de 1921 et la fin du Programme Bracero en 1964, un système de préférence basée sur la nationalité a été en vigueur et a favorisé les pays européens les plus développés. Ce système a été complété par l'admission de travailleurs mexicains dans l'agriculture des Etats-Unis. L'admission de main-d'oeuvre légale a continué principalement à être déterminé par l'offre dans les limites des contraintes du système de contingents basés sur la nationalité. L'admission disproportionnée de migrants de *l'extrémité supérieure* est résultée dans une large mesure de réfugiés qui ont fui l'Europe entre 1933 et le début des années 50; par la suite, la loi sur l'immigration et la nationalité de 1952 a réservé 50 pour cent de la première préférence aux étrangers ayant des qualifications ou des aptitudes particulières recherchées aux Etats-Unis. L'offre de l'extrémité inférieure était assurée par l'admission de Mexicains. La **figure 2** montre les formes changées des structures de l'offre de main-d'oeuvre des Etats-Unis et de main-d'oeuvre étrangère.

Figure 1. Structure des qualifications fournies par des nationaux aux, et des étrangers se rendant aux, États-Unis, 1820-1920

Figure 2. Pattern of skills supplied by nationals in, and Europeans plus Mexicans moving to, the United States, 1921-1964

Avec la fin du Programme Bracero en 1964 et l'adoption des amendements de la loi sur l'immigration et la nationalité en 1965, la dichotomie *extrémité supérieur - extrémité inférieure* devient nettement visible pour la première fois (voir **figure 3**). La loi de 1965 a remplacé la nationalité en tant critère de sélection prédominant par les liens familiaux avec des personnes se trouvant déjà aux Etats-Unis, mais elle a aussi - légèrement - accru l'importance de la composante économique en réservant 10 pour cent de la troisième préférence à des membres des professions libérales ou à des personnes ayant des aptitudes exceptionnelles dans les domaines des sciences ou des arts, ainsi que 10 pour cent de la sixième préférence à des travailleurs qualifiés ou non qualifiés dont l'offre était insuffisante. La "fuite des cerveaux" s'est intensifiée, et le Royaume-Uni a été le premier pays à se plaindre, tandis que les pays en développement perdaient, d'une façon plus ou moins permanente, des dizaines de milliers d'étudiants détenteurs d'un visa d'entrée temporaire aux Etats-Unis. Et, comme le programme Bracero n'assurait plus l'offre de travailleurs non qualifiés dont on avait besoin, l'accroissement de l'arrivée illégale de travailleurs en provenance du Mexique et de beaucoup d'autres pays a comblé la brèche. La migration de personnes économiquement actives vers les Etats-Unis a été déterminée simultanément par la demande et par l'offre. Elle a été déterminée par la demande dans la mesure où pour les admissions légales un système d'attestations était mis en place pour vérifier si des travailleurs américains étaient disponibles, disposés et aptes à assumer les emplois pour lesquels des employeurs privés et publics cherchaient à engager des membres des professions libérales, des travailleurs qualifiés ou non qualifiés étrangers. Quant aux entrées illégales, la demande réelle de Mexicains non qualifiés a été satisfaite par des agents de recrutements privés et des réseaux de personnel. Les entrées étaient encore déterminées dans une large mesure par l'offre car la plupart des immigrants qui étaient économiquement actifs après leur admission étaient entrés aux Etats-Unis dans le cadre des préférences basées sur les liens familiaux ou sur des raisons humanitaires; ces personnes ne peuvent être considérées que comme "auto-sélectionnées" du point de vue économique.

L'adoption de la loi sur l'immigration de 1990 a considérablement renforcées la composante économique de la détermination basée sur l'économie de l'immigration aux Etats-Unis. A l'extrémité supérieure du spectre des qualifications, 40.000 immigrants prioritaires ayant une "aptitude extraordinaire" peuvent être autorisés à s'installer chaque année sans qu'un contrat d'emploi convenu à l'avance ou une nomination par un employeur des Etats-Unis soit nécessaire. En outre, 40.000 immigrants ayant une "aptitude exceptionnelle" peuvent être admis si le monde des affaires des Etats-Unis a besoin de leurs services. Il s'agit essentiellement de personnes ayant des qualifications de niveau supérieur et titulaires d'un grade universitaire élevé ou qui possèdent une expérience équivalente. Enfin, 40.000 autres personnes ayant des qualifications de niveau supérieur, travailleurs qualifiés ou autres peuvent encore être admis. Les changements législatifs ont aussi été introduits pour définir les catégories d'étrangers qui peuvent être admis temporairement pour assumer un emploi. Ces catégories englobe les "treaty traders", c'est-à-dire les personnes qui exercent un métier dans les domaines de la technologie ou des services; les emplois de spécialité, qui impliquent la possession de connaissances hautement spécialisées et présuppose un diplôme, une licence ou une expérience universitaire; des personnes transférées au sein de sociétés multinationales, où des pétitions globales doivent maintenant être autorisées dans les 30 jours, les entreprises de services comptables étant dorénavant visées par la loi; ainsi que des étrangers ayant une aptitude extraordinaire dans les domaines des arts, des affaires, de l'éducation ou des sciences. Après avoir été basée sur des mouvements de populations pendant un siècle et demi, puis basée sur les liens de famille entre le milieu des années 60 et la fin des années 80, l'immigration aux Etats-Unis depuis les années 90 n'intervient pas seulement en fonction des hauts et des bas de l'économie ou de l'existence de secteurs en plein essor; dans une plus large mesure que jusqu'ici, c'est le besoin vérifiable de pourvoir des postes particuliers, ou le besoin général d'admettre les étrangers ayant les qualifications les plus élevées qui régit le

Figure 3.

Figure 4.

système d'immigration des Etats-Unis et qui explique *l'extrémité supérieure* en forme d'entonnoir de la représentation du centre de la **figure 4**.

Mais tout n'a pas encore été dit. Tout d'abord, tant la loi sur l'immigration de 1990 que la loi sur l'immigration de personnels infirmiers de secours (Immigrant Nurses Relief Act) de l'année précédente permettent aux employeurs des Etats-Unis qui ne peuvent pas trouver de personnel infirmier ou des *travailleurs qualifiés* d'un petit nombre d'autres catégories professionnelles quand, et là où, ils en ont besoin, d'engager temporairement des étrangers qualifiés. Cela apparaît dans la section médiane non négligeable de la **figure 4**. Mais le milieu qualifié de la **figure 4** est plus mince que dans les figures précédentes car la loi de 1990 et la Immigrant Nurses Relief Act avaient pour objectif de contrôler plus sévèrement les admissions précédemment assez libérales.

Deuxièmement, la loi de réforme et de contrôle de l'immigration de 1986 (Immigration Reform and Control Act) qui avait essentiellement pour but de supprimer l'immigration illégale, a mis en place un programme de réapprovisionnement en travailleurs agricoles (Replenishment Agriculture Worker programme) qui a fourni aux agriculteurs, horticulteurs etc. des Etats-Unis une offre sûre de travailleurs mexicains à *l'extrémité inférieure* de l'éventail des qualifications. Et troisièmement, ce n'est pas seulement l'agriculture, mais aussi des secteurs de services tels que l'hôtellerie et la restauration, le nettoyage, etc. qui ont été en mesure de faire appel à des centaines de milliers d'illégaux (continuant à trouver des moyens d'accéder au marché du travail des Etats-Unis), en partie parce que la migration illégale a pour caractéristique inhérente d'être difficile à prévenir, et en partie parce que les sanctions prévues par la loi de 1986 n'ont pas eu les effets que souhaitait le gouvernement. On estime aujourd'hui que le nombre de travailleurs étrangers en situation irrégulière se trouvant actuellement aux Etats-Unis correspond à peu près au nombre de ceux dont la situation a été régularisée par la loi de 1986, c'est-à-dire environ 4 millions. Cela me conduit à donner à *l'extrémité inférieure* de la structure des entrées de travailleurs la forme d'un entonnoir renversé.

Regardée de haut en bas, la figure a la forme d'un sablier; elle très différent de la structure de l'offre nationale aux Etats-Unis, qui prend presque la forme d'un diamant. Elle est aussi très différente de la structure stylisée de la main-d'oeuvre des principaux pays fournisseurs de main-d'oeuvre aux Etats-Unis, qui ressemble à une poire ou un navet.

Quelle est l'explication de *l'extrémité supérieure* en forme d'entonnoir de l'admission de main-d'oeuvre aux Etats-Unis? La mondialisation est le facteur clé. Elle n'est peut-être pas la seule explication car on pourrait aussi parler des politiques dans les domaines de l'éducation et des sciences aux Etats-Unis, mais elle est le facteur décisif. L'intensification des liens avec les économies d'Asie, d'Europe et d'autres pays - pour des raisons de productivité et de compétitivité - exige des apports croissants de main-d'oeuvre hautement qualifiée.¹

Le Japon a modifié sa politique d'admission de main-d'oeuvre étrangère presque en même temps que les Etats-Unis et pour la même raison, à savoir les exigences de la mondialisation. Traditionnellement, le Japon a suivi une politique à deux voies: ne pas laisser entrer les étrangers non qualifiés et admettre les travailleurs qui étaient considérés comme pouvant apporter une contribution positive à la vitalité économique du pays et à la société. Jusqu'en 1990, il y a eu 18 catégories de migrants 'désirables', y compris des personnes travaillant dans le commerce, les affaires, des activités d'investissement; des personnes invitées par des organisations publiques ou privées à fournir des compétences de haut niveau ou des connaissances industrielles spéciales; et des universitaires. L'implication croissante du Japon dans l'économie mondiale a conduit à l'addition de 10 catégories en 1990. Elles englobent des personnes qui se déplacent au sein d'une entreprise multinationale, des avocats, des comptables et des chercheurs. En outre, il a été décidé de simplifier les formalités pour activer les procédures pour l'admission, le séjour et l'activité économique de migrants 'désirables'.

Quelle est l'explication de *l'extrémité inférieure* en forme d'entonnoir renversé de la structure de l'admission de main-d'oeuvre? C'est le refus des citoyens américains d'accepter tous les postes vacants peu attrayants dans l'agriculture, l'hôtellerie ou la restauration, les services de nettoyage, la construction, l'industrie de petite dimension, etc.

2.2. Europe

N'étant pas embarrassées par des préoccupations démographiques, les structures d'admission de main-d'oeuvre de l'Europe sont facile à caractériser si l'on fait abstraction de l'afflux de demandeurs d'asile ou de réfugiés et d'"admissions fondées sur un privilège ethnique", telles que les "Aussiedler" ou les Pontics. Si l'on commence avec l'Europe de l'Ouest et du Nord, et si l'on remonte un peu dans l'histoire jusqu'aux années 60, on constate que l'admission d'étrangers à cette époque était déterminées par la demande de main-d'oeuvre des économies. Elle avait la forme asymétrique d'un sablier que montre la **figure 5**. Les pays étaient déjà assez libéraux quand il s'agissait d'admettre des étrangers hautement qualifiés à *l'extrémité supérieure*: et ils ont cherché activement et massivement à pourvoir à des postes vacants en acceptant des étrangers de *l'extrémité inférieure* de l'éventail des qualifications, c'est-à-dire des postes dont les ressortissants nationaux ne voulaient pas.

Il peut être utile d'introduire deux ensembles de distinctions en ce qui concerne l'Europe. Le premier ensemble typifie *les segments du marché de la main-d'oeuvre*. Les théories de segmentation ont un pouvoir explicatif précis au niveau des diverses entreprises en ce qui concerne les relations de travail primaires, secondaires ou informelles entre les travailleurs et les employeurs. Les relations primaires permettent d'obtenir, dans les cas d'emplois durables avec de bonnes possibilités de promotion, une rémunération élevée sauf aux points d'entrée, de nombreux avantages extralégaux et courent un risque de chômage inférieur à la moyenne. Les relations de travail secondaires impliquent des emplois beaucoup moins stables, plus précaires ou marginaux, avec des possibilités de promotion plus limitées, une rémunération faible, moins d'avantages extralégaux et un risque de chômage supérieur à la moyenne. Pour ce qui est des relations informelles, un aspect ou un autre des activités économiques des employeurs ou des travailleurs ne respecte pas la législation en vigueur; par exemple, les employeurs ne transfèrent peut-être pas les déductions de sécurité sociale à l'organe de sécurité social pertinent. Le caractère informel n'est donc pas lié à la situation régulière - autorisation d'entrer, de s'établir dans le pays, ou autre - du travailleur, qui ne joue pas un rôle déterminant. Ce qui est important, c'est que le statut du migrant en matière d'emploi n'est pas conforme à la législation du travail ou à la législation sociale en ce qui concerne soit les autorisations que les travailleurs doivent avoir soit les conditions auxquelles les employeurs peuvent leur donner du travail. Si l'on ajoute toutes les relations de travail primaires, secondaires ou informelles des entreprises les unes aux autres, on peut appeler les agrégats qui en résultent des marchés du travail primaires, secondaires ou informels.

L'autre distinction, par simplification, met les travailleurs migrants soit dans la catégorie des travailleurs venant d'un pays de l'OCDE ou dans la catégorie de ceux qui n'en viennent pas. Il faut tenir compte du fait que les Turcs sont ressortissants d'un pays de l'OCDE qui, indépendamment des qualifications qu'ils avaient avant de quitter leur patrie, ont été recrutés pour des emplois non qualifiés en Europe de l'Ouest et du Nord.²

Figure 5.

On pourrait aussi introduire une distinction OCDE/non OCDE dans le cas des Etats-Unis, mais, pour ce qui est des Mexicains, il faudrait alors tenir compte du fait que le Mexique est devenu dernièrement un Etat membre de l'OCDE.

Figure 6.

La figure 6 incorpore deux ensembles de facteurs déterminants supplémentaires et le marché du travail global d'un pays (ou plutôt de tous les pays) sous la forme d'un rectangle. Les segments du marché du travail primaire, secondaire et informel sont présentés en couches horizontales. Le sablier asymétrique spécifie maintenant où se trouvent les personnes économiquement actives provenant ou non d'un pays de l'OCDE. Les ressortissants nationaux se trouvent dans les espaces blancs à l'intérieur du rectangle. Les dimensions relatives des segments du marché du travail, d'une part, et de l'offre de travailleurs OCDE ou non-OCDE ou de travailleurs nationaux, d'autre part, ont pour but de fournir un ordre de grandeur.

Dans les années 90, la structure de la demande de travailleurs migrants des mêmes pays a pris la forme présentée au centre de la **figure 7**. Elle ressemble à un verre de cocktail plutôt qu'à un sablier. Elle diffère légèrement de la forme pour la même époque en ce qui concerne les États-Unis (présentée dans la **figure 4**) en ce sens qu'en Europe de l'Ouest et du Nord la demande de migrants pour des emplois non qualifiés - demande qui s'exprime sous la forme de l'emploi tant légal qu'illégal d'étrangers - est moins forte qu'aux États-Unis. Une portion considérable de l'emploi illégal est dû, initialement, à l'offre. A n'importe quel taux, elle n'est pas une réaction à des emplois vacants non repourvus qui sont déclarés à des agents de l'emploi publics ou privés. Du point de vue économique, ce complément non autorisé de l'offre de main-d'œuvre induit une certaine demande de services. Des employeurs de petite dimension - agriculteurs, agents cherchant des travailleurs temporaires, etc. - engagent occasionnellement ou régulièrement des travailleurs non autorisés -, et ils le font plus souvent que si cette offre n'existait pas sur place.

La représentation rectangulaire de la situation en Europe de l'Ouest et du Nord au milieu des années 90 se trouve dans la **figure 8**. Ce qui est frappant au sujet de la **figure 8** c'est que la main-d'œuvre non-OCDE se trouve en assez grande partie sur le marché du travail informel, où elle joue un rôle relatif disproportionnellement grand.

Une comparaison des **figures 6 et 8** porte à penser que le marché du travail informel s'est accru par rapport aux deux autres segments, principalement au détriment du marché du travail primaire. Nombre de travailleurs non-OCDE qui étaient employés avant sur le marché du travail secondaire sont tombés dans ce secteur informel.

Examinant l'Europe du Sud au milieu des années 90, la **figure 9** présente une *dichotomie extrémité supérieure - extrémité inférieure* typique dans la structure de la demande de main-d'œuvre étrangère. Il est évident que les deux extrémités de la structure de la main-d'œuvre migrante (Grecs, Espagnols, Italiens, Portugais confondus) sont actuellement quantitativement beaucoup moins importantes que ce n'est le cas soit en Europe de l'Ouest et du Nord soit aux États-Unis.

On trouvera la représentation rectangulaire correspondante qui réunit la segmentation des marchés du travail de la région et la distinction OCDE/non-OCDE à la **figure 10**. Une caractéristique significative de cette figure est l'importance du secteur informel et le fait qu'il absorbe le gros de la main-d'œuvre *non-OCDE*.

L'explication des structures des travailleurs migrants en formes d'entonnoir à *l'extrémité supérieure* au milieu de la **figure 7** pour l'Europe de l'Ouest ou du Nord et de la **figure 9** pour l'Europe du Sud est la même que dans le cas des États-Unis: les efforts déployés pour assurer la croissance économique dans un environnement compétitif et mondial.

Figure 7.

Figure 8.

La raison de l'existence de formes d'entonnoirs renversés à *l'extrémité inférieure* des structures de la main-d'oeuvre migrante dans les **figures 7 et 9** est aussi la même qu'aux Etats-Unis: le fait que les ressortissants nationaux n'acceptent pas les postes peu attrayants disponibles.

3. Problèmes de politiques

L'examen qui a commencé avec les Etats-Unis au siècle dernier et s'est poursuivi jusqu'en Espagne dans les années 90 a observé un changement différent de la forme pyramidale vers la dichotomie extrémité supérieure (main-d'oeuvre hautement qualifiée) - extrémité inférieure (main-d'oeuvre non qualifiée). Elle a aussi permis de constater que l'admission de main-d'oeuvre étrangère à *l'extrémité inférieure* intervient aujourd'hui de plus en plus dans le secteur informel.

L'emploi informel ou illégal d'étrangers n'est pas limité aux échelons inférieurs, mais c'est une caractéristique structurelle de ces emplois. Elle est visible tant dans l'emploi non autorisé de Mexicains dans l'agriculture du sud-ouest des Etats-Unis, par exemple, ou de milliers d'Européens de l'Est et d'autres sur des chantiers de construction allemands, de dizaines de milliers d'Africains, d'Asiatiques et de Latino-Américains dans des services espagnols. Les emplois concernés peuvent varier avec le temps: les facteurs qui déterminent la structure ne sont peut-être pas immuables, mais qu'ils soient forts ou faibles, directs ou indirects, ils existent toujours dans les sociétés prospères.

Les Etats-Unis cherchent à maîtriser l'afflux d'étrangers dans les *emplois non qualifiés* au moyen d'une politique d'*établissement* dont l'objectif est l'assimilation basée sur un accès rapide à la citoyenneté. Cet orientation vers l'établissement de la main-d'oeuvre étrangère légale est basée sur l'hypothèse que les immigrants ou leurs descendants bénéficieront dans un avenir plus ou moins proche de la mobilité sociale ascendante, c'est-à-dire qu'ils quitteront les échelons inférieurs de la société. La population américaine estime que cette évolution est légitime et vraisemblable. La façon dont une génération de nouveaux venus devrait grimper les échelons et être remplacée par une nouvelle génération à l'extrémité inférieure de la société (bien que cela puisse n'être qu'à moitié vrai ou tout à fait faux pour les descendants d'esclaves noirs) permet à la société d'éviter les tensions qui pourraient apparaître entre ses couches inférieures, d'une part, et ses classes moyennes établies ou ses groupes riches, d'autre part. Une telle politique d'immigration est, en principe, *durable*.

Deux autres facteurs renforcent la durabilité. Tout d'abord, l'admission de main-d'oeuvre étrangère *légale* à des emplois de l'extrémité inférieure est très marginale. Deuxièmement, beaucoup de problèmes qui logiquement pourraient être liés à des politiques d'importation de main-d'oeuvre de bas niveau sont évités parce que la majorité des travailleurs étrangers non qualifiés sont tenus à l'écart de la société par leur statut *illégal*.³

La situation en **Europe** présente des similitudes et des différences. Les différences rendent les politiques non durables à long terme.

Parmi les similitudes entre les Etats-Unis et l'Europe, il y a l'emploi informel sur une grande échelle d'étrangers à *l'extrémité inférieure*. L'Europe accepte légalement plus d'étrangers pour des emplois non qualifiés que les Etats-Unis, mais ce n'est pas là que résident les différences les plus

Cette déclaration prosaïque ne cherche pas à trouver des excuses pour cette pratique. En fait, le gouvernement des Etats-Unis ne la tolère pas non plus.

Figure 9.

Figure 10.

importantes. Les problèmes de l'Europe résultent de ses concepts politiques fondamentaux, de l'héritage historique accumulé et de la tendance actuelle vers une fracture dans les sociétés européennes.

Les concepts politiques européens n'étaient vraiment pas orientés vers l'établissement il y a quelque 30 ans. Le caractère provisoire était le principe directeur dans les années 60. La plupart des **pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord** ont déclaré que ce principe n'était plus valable à un moment donné durant les années 70. Ils l'ont remplacé par des politiques *d'intégration* peu claires: des politiques dont les objectifs n'étaient pas claires et les moyens insuffisants pour faire face au défi qu'elles étaient censées relever. De plus, les populations d'accueil dans leur grande majorité ne voulaient pas vraiment que les étrangers et leurs descendants restent; et elles ne considéraient pas que la mobilité ascendante des migrants était normale ou souhaitable en tant qu'objectif sociétal. La résultat a été qu'en Europe de l'Ouest et du Nord le placement de millions de migrants aux échelons les plus bas durant les années 60 est resté un emploi des échelons les plus bas durant les années 70 et par la suite.

Quand les **pays de l'Europe du Sud** ont commencé à avoir un nombre important de citoyens *non originaires d'un pays de l'OCDE* sur leur territoire dans les années 80, ils ont effectivement suivi les mêmes politiques que l'Europe de l'Ouest et du Nord: au début, en déclarant que la main-d'oeuvre non-OCDE n'était qu'un phénomène temporaire et que cette main-d'oeuvre ne faisait que s'arrêter dans sa migration vers le Nord; par la suite, en faisant les premiers pas vers des politiques d'intégration avec des mesures de régularisation (du moins en Italie et en Espagne, et plus récemment au Portugal). Ils n'ont toutefois pas suivi la philosophie d'amnistie des Etats-Unis qui permet aux étrangers régularisés de s'établir. L'afflux n'a jamais été contrôlé dans le secteur informel, tout comme en Europe de l'Ouest et du Nord.

Malheureusement toute l'Europe commençait à être frappée durement par les vents froids de la mondialisation, le déplacement rapide de la production à fort coefficient de main-d'oeuvre vers l'Asie de l'Est et un chômage concomitant disproportionnée parmi les travailleurs non qualifiés ou dans les industries traditionnelles. Le concours de ces facteurs dans un climat politique qui favorisait la déréglementation du marché du travail et qui tolérait une distribution des revenus inégale dans une plus grande mesure que précédemment ont conduit à une situation où le clivage dans nos sociétés entre les pauvres et les autres est de plus en plus marqué et où les pauvres sont de plus en plus des étrangers et leurs descendants.

4. Conclusions

La mobilité ascendante que promet l'orientation vers l'établissement aux Etats-Unis restera l'exception plutôt que la règle dans les sociétés européennes à cause des *concepts* politiques sous-jacents et de l'impact que ces concepts ont sur la *volonté de la société* d'accepter la mobilité ascendante comme souhaitable et digne d'un appui public, notamment sous la forme de mesures de lutte contre les comportements discriminatoires.

Si un changement de politiques n'intervient pas, le clivage riches - pauvres dans les sociétés européennes prendra de plus en plus une dimension ethnique, qui accentuera ce clivage et engendrera des *tensions* plus fortes entre les pauvres et les autres ainsi qu'entre les pauvres *nationaux* et les pauvres *étrangers*. La politique de base actuelle est illogique et potentiellement *non durable*. On ne peut pas placer des gens aux plus bas échelons de la société et attendre d'eux une mobilité ascendante si les politiques, les institutions et les mesures les empêchent de se déplacer vers le haut! Le tableau ci-dessous résume les options politiques.

Je pense qu'il y a essentiellement deux moyens de désamorcer la situation potentiellement explosive en Europe. Un de ces moyens consiste à **changer vers une orientation d'établissement similaire à celle des Etats-Unis**, en commençant par un réexamen fondamental des *concepts* de politique européens; ce réexamen devra être suivi d'un effort éducatif décisif, déployé en premier lieu par les gouvernements et le système scolaire, pour obtenir que la grande majorité de la population appuie cette politique.

L'autre moyen consiste à **satisfaire les besoins de main-d'oeuvre de l'extrémité inférieure avec une politique d'importation de main-d'oeuvre réellement temporaire**, qui aura pour effet que seul un nombre négligeable de travailleurs resteront ou qui garantira que ni les employeurs ni les migrants ne pourront abuser de cette politique.

Résumé. Tensions intersociétales liées aux politiques fondamentales et durabilité de ces politiques

Dichotomie extrémité supérieure extrémité inférieure	Type de politiques d'importation de main-d'oeuvre		
	Orientation vers l'établissement	Intégration peu claire	Strictement temporaire
Main-d'oeuvre OCDE hautement qualifiée	Pratiquement pas de tensions, durable.	Pratiquement pas de tensions, durable.	Pas de tensions, durable.
Main-d'oeuvre non-OCDE non qualifiée	Tensions potentielles mais durable.	Tensions potentielles, pas durable.	Pas de tensions, sustainable.

Cahiers de migrations internationales

1. Abella, M.I.; Park, Y.-b.; Böhning, W.R.: *Adjustments to labour shortages and foreign workers in the Republic of Korea* (Geneva: ILO, 1995).
2. Brown, R.: *Consumption and investments from migrants' remittances in the South Pacific* (Geneva: ILO, 1995).
3. Kuptsch, C.; Oishi, N.: *Training abroad: German and Japanese schemes for workers from transition economies or developing countries* (Geneva: ILO, 1995).
4. Bovenkerk, F.; Gras, M.J.I.; Ramsøedh, D., with the assistance of Dankoor, M.; Havelaar, A.: *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands* (Geneva: ILO, 1995).
5. Abella, M.I.; Lönnroth, K.J.: *Orderly international migration of workers and incentives to stay - options for emigration countries* (Geneva: ILO, 1995).
6. Ventura, C.: *From outlawing discrimination to promoting equality: Canada's experience with anti-discrimination legislation* (Geneva: ILO, 1995).
7. Goldberg, A.; Mourinho, D.; Kulke, U.: *Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt* (Geneva: ILO, 1995).
8. Böhning, W.R.; Zegers de Beijl, R.: *The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact* (Geneva: ILO, 1995).