



## Quelles politiques inclusives en matière d'emploi à l'égard des travailleurs issus des migrations ?

Leïla Scheurette et Altay Manço  
© Une analyse de [l'IRFAM](#), Liège, 2021 – 5

Une version étendue de cette analyse est disponible dans Scheurette L. et Manço A. (2021), « (éds), [Recommandations pour des politiques inclusives en matière d'emploi à l'égard des travailleurs issus des migrations](#), Paris : L'Harmattan, collection « [Compétences interculturelles](#) », p. 323-337.

*Au vu des constats préoccupants relatifs à l'inclusion des personnes d'origine étrangère sur le marché belge francophone, repris notamment dans l'étude [«Inclure les personnes d'origine étrangère à l'emploi en Wallonie Bruxelles : quel bilan ?»](#), Leïla Scheurette et Altay Manço de l'IRFAM se sont penchés sur une série de recommandations politiques. Un marché de l'emploi inclusif, et donc une société qui l'est autant, nécessite des transformations sur de nombreux fronts, en ce compris le système d'insertion socioprofessionnelle qui impacte de manière disproportionnée certaines catégories de la population, parmi lesquelles les personnes étrangères et d'origine étrangère. Pour un marché du travail plus juste pour toutes et tous, les représentants politiques, mais également les acteurs de terrain, sont invités à implémenter une série de mesures pour assurer que les écarts de taux d'emploi entre natifs et ressortissants de pays tiers à l'UE diminuent rapidement.*

### Modifier les politiques budgétaires et d'activation en matière d'emploi

Dès le début du Covid-19, certains discours politiques ont appelé de leurs vœux le « retour de l'État » comme réponse conjoncturelle à la crise économique engendrée par la pandémie qui a particulièrement exacerbé les inégalités sociales. L'État devait à nouveau jouer un rôle clé endossé naguère, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. D'après le [Groupe de recherche pour une stratégie économique alternative \(GRESEA\)](#), dès 1945 et jusqu'aux années 80, en effet, les organes étatiques du monde occidental adoptaient généralement une politique volontariste, dite de plein emploi, pour contrer le chômage, car selon l'économiste John M. Keynes, les raisons de l'inactivité seraient avant tout d'ordre macro-économique. Ainsi, pour combler un manque d'activité, [«la dépense publique stimule l'économie en créant de la demande pour les entreprises et des emplois»](#).

Cependant, avec les années 80, une autre pensée économique, théorisée par M. Friedman,

est apparue à l'avant-scène : l'économie serait un écosystème dans lequel l'État ne devrait pas intervenir. D'après cette pensée, la lutte contre le chômage passe par un soutien aux entreprises perçues comme les garantes de la création d'emplois. Dans cette logique, également défendue [dans les débats post-Covid](#), notamment par le secteur bancaire, l'État devrait abolir toute « entrave fiscale », favoriser la flexibilité du marché et diminuer les coûts du travail.

À mi-chemin entre Keynes et la pensée néo-libérale de Friedman, la logique de l'activation fait, quant à elle, porter aux demandeurs d'emploi la responsabilité de leur inactivité. Ainsi, depuis 2004, les bénéficiaires de l'assurance chômage en Belgique doivent prouver qu'ils sont en recherche active d'emploi, au risque de subir des sanctions. Des risques, d'ailleurs, accrus suite à la crise financière de 2008 qui aura conduit à un soutien plus marqué au secteur privé, au détriment de la sécurité sociale. Par ailleurs, les politiques budgétaires et de l'emploi, belges et européennes, s'inscrivent dans cette voie médiane caractérisée par une diminution des coûts salariaux et une plus grande flexibilité du marché de l'emploi, l'accent étant davantage mis sur les compétences individuelles.

Pour le GRESEA, ces tendances se sont considérablement imposées avec la décision du gouvernement Di Rupo de redéfinir les critères d'exclusion de l'assurance chômage. Entrée en vigueur en 2015, cette mesure a mené, en Belgique, à l'exclusion du bénéfice de cette assurance 29 021 travailleurs, dont la majorité résidant en Wallonie. Si en 2019, selon [l'ONEM](#), le pays présentait un taux historiquement bas de chômeurs indemnisés — un taux similaire à celui de 1981 —, cette amélioration est surtout le résultat des mesures restrictives telles que mentionnées. En se penchant sur la période 2018-2019, on remarque, en effet, que le chômage a baissé de 0,6 %, mais le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés a augmenté, lui, de plus de 1 %. En conséquence, il est difficile de voir dans les chiffres de l'ONEM la preuve d'une meilleure intégration sur le marché de l'emploi.

S'il est vrai que chaque acteur sur le marché du travail doit porter sa part de responsabilité, selon le *Mémoire 2019 du secteur des Centres d'insertion socioprofessionnelle (Interfédé)*, les politiques d'activation tendent à occulter les causes structurelles des taux élevés d'inactivité en Wallonie, en comparaison avec des régions voisines. La logique d'activation reprise dans de nombreux discours se fonde sur le présupposé que les demandeurs d'emploi ne sont pas motivés à l'idée de travailler, notamment à cause de la faible différence de gains entre les allocations sociales et le salaire (Duvoux, 2009). Cette idée est toutefois contestée notamment par la sociologue [D. Méda](#). Il n'est en effet pas possible de réduire l'insertion uniquement à une différence de revenus, d'autres dimensions doivent être prises en compte comme les contraintes familiales, l'absence de modes de garde satisfaisantes, des problèmes de mobilité ou de santé, une absence d'accompagnement adéquat vers et dans l'emploi, etc., voire des questions psychologiques comme le besoin de reconnaissance sociale.

Aussi, certains [observateurs](#), dont [l'OCDE](#), s'interrogent de manière récurrente sur l'efficacité des politiques d'activation ciblant uniquement les sans-emploi : les retours au

---

travail des personnes exclues de l'assurance chômage seraient relatifs dans plusieurs pays, à l'inverse des effets de découragement. Ce qui justifie la critique de [Lambert et De Schutter](#) : « *l'aide publique n'est pas neutre. Selon le destinataire, elle est administrée de manière complaisante ou stigmatisante. Compréhensive ou répressive* », une attitude qui impacte les plus vulnérables, parmi lesquels les migrants.

Ainsi, pour [Alternatives économiques](#), il faut repenser les conceptions sur lesquelles se fondent les politiques budgétaires et de l'emploi : par exemple, les travaux de l'économiste post-keynésien, H. Minsky, spécialiste des crises financières dans leurs liens aux cycles économiques, montre qu'à elle seule, la croissance ne permet pas de créer assez d'activité pour atteindre l'idéal du plein emploi dans les pays industrialisés, une raison supplémentaire pour inciter l'État (et les organismes parastataux) à endosser le rôle stratégique d'employeur, afin de stabiliser le marché, en particulier pour les publics fragiles face à l'emploi, comme les migrants. Du reste, selon le [Monitoring socio-économique belge 2019](#), le service (para)public doit donner l'exemple et s'assurer que ses politiques d'embauche permettent de faciliter l'accès à l'emploi des personnes d'origine étrangère, car jusqu'à présent, l'écart entre Belges et étrangers dans ce secteur reste l'un des plus élevés.

Enfin, il est intéressant de sortir d'une vision réductrice des pénuries de main-d'œuvre : l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail ne réside pas uniquement dans les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi. Face à un phénomène par nature interactif, *ne faudrait-il pas se concentrer davantage sur les causes structurelles de cette inadéquation et scruter un matching plus efficace entre l'offre et la demande?* Selon l'[Interfédé](#) ce processus passe, entre autres, par la revalorisation des filières de formations (initiales et continues) techniques et professionnelles, ainsi que par la révision des conditions d'embauche des entreprises, souvent exigeantes pour des contrats peu sécurisants. Du reste, en Wallonie, si le nombre de demandeurs d'emploi était, en 2019, de [219 000](#), le nombre de postes vacants était estimé, avant la crise du Covid, à [27 500](#) seulement.

*À la lumière de ces constats, quels efforts devraient être entrepris en Wallonie ? Doit-elle miser uniquement sur des mesures qui ciblent spécifiquement les groupes vulnérables comme les migrants ou, à l'inverse, sur des mesures globales qui se focaliseraient sur les causes structurelles à la racine du problème de l'emploi ? Les deux approches sont en réalité complémentaires et devraient être mises en place simultanément ; les actions ciblées permettant de pallier les obstacles auxquelles sont confrontés certains groupes, les initiatives globales entraînant une augmentation des offres d'emploi, ainsi qu'une amélioration de leurs conditions.*

---

## Penser l'insertion professionnelle selon les besoins et les atouts des populations diversifiées

Selon Castra (2003), dans une posture davantage micro- ou méso-systémique, il s'agit de dépasser la vision du chômage qui serait due à des défaillances individuelles. L'auteur constate la prégnance de cette vision réductrice au sein même des structures dédiées à l'insertion, et montre en quoi *de nombreux dispositifs contribuent à consolider un système qui exclut au lieu d'inclure*. Pour lui, plutôt que de tout miser sur la formation professionnelle et la transformation sociopsychologique de l'individu en difficulté d'insertion, de manière théorique et souvent sans lien avec le monde du travail, *il serait plus avisé de passer directement par la pratique, et de placer le demandeur d'emploi dans les conditions d'un travail réel*. Les compléments d'apprentissage nécessaires (langue, compétences transversales et théorie...) peuvent alors intervenir en association avec les entreprises qui les emploient, et durant leur temps de travail.

D'après [le Conseil supérieur belge de l'emploi](#), certaines fédérations patronales pointent, en effet, les cours de français langue étrangère, dans le cadre du dispositif d'intégration wallon, comme un obstacle à l'embauche de primo-arrivants. Or, nombreux sont ceux qui préconisent l'intégration de la formation en langue et compétences de base à l'activité professionnelle, comme une forme de formation continue, au moyen d'une didactique spéciale. Il s'agit en effet d'aider le travailleur à s'adapter aux exigences du milieu de travail, autant que de rendre plus accueillant ce dernier, afin de lui permettre d'atteindre le degré de professionnalisme souhaité : *cette interactivité entre le nouvel employé et l'entreprise est le moteur d'une plus grande inclusivité au sein du marché de l'emploi*. Par ailleurs, comme le rappelle judicieusement le *Mémorandum 2019* de l'Interfédé, si la formation permet d'augmenter les chances de s'insérer sur le marché de l'emploi, elle ne peut augmenter l'offre de travail sur le marché.

Il est important de souligner qu'en Belgique, toutes origines confondues, les jeunes font partie des personnes les plus confrontées aux difficultés liées au marché du travail. Depuis 2015, la loi ne permet, par exemple, plus d'octroyer des allocations de chômage aux demandeurs d'emploi de plus de 25 ans, sans expérience professionnelle préalable. Selon le *Monitoring socio-économique*, la conséquence est que de nombreux jeunes sortent des systèmes d'insertion socioprofessionnelle : or, les jeunes issus de l'immigration sont surreprésentés parmi ces chômeurs sans expérience qui se trouvent ainsi exclus d'un lien potentiel avec le monde du travail. La situation est similaire pour les travailleurs les moins qualifiés, toutes catégories d'âge confondues. Les personnes étrangères ou d'origine étrangère sont également surreprésentées dans cette situation et se trouvent ainsi doublement pénalisées, tant sur le marché de l'emploi que dans le champ de l'insertion, par l'application des règles de l'activation, sans égards spécifiques face aux difficultés particulières des groupes défavorisés. Les politiques globales devraient ainsi être accompagnées de mesures spécifiques qui permettent de cibler les publics les plus éloignés de l'emploi; leur omission risque de renforcer leurs exclusion et démobilité,

---

voire un glissement vers des modalités d'emploi infralégales.

Prenons l'exemple des démarches administratives, telles que l'accès à un statut de séjour ou à la nationalité, qui incombent uniquement aux travailleurs d'origine étrangère, en particulier issus de pays hors UE et qui compliquent l'insertion au travail. On retiendra également le poids de la reconnaissance des diplômes et compétences. Car, à ce jour, les procédures de validation des diplômes ne sont pas uniformisées ni à l'échelle européenne ni même au sein de la Belgique. En outre, la culture du diplôme, fortement ancrée en Belgique, doit être repensée pour permettre de valoriser davantage les personnes dont les qualifications ne sont pas dues à un parcours académique.

Tenir compte des spécificités de certains travailleurs étrangers conduit à adopter un « *prisme migrant* » dans le cadre d'un processus d'insertion, au départ imaginé pour le plus grand nombre. Une telle évolution se complète utilement d'un accompagnement individualisé, de facilités en langue et en socialisation (traduction de documents, interprétation sociale et médiation interculturelle, mentorat, tutorat, jumelage, suivi post-stage...). Il s'agit également de revoir les processus de recrutement qui peuvent constituer un frein non justifié pour ces personnes. La [Fondation Roi Baudouin](#) recommande ainsi, depuis 2016, de faire l'impasse sur les candidatures par CV/lettre de motivation/test en langue/test théorique/entretien d'embauche, notamment pour les postes dans les secteurs techniques et de privilégier, dans la mesure du possible, les mises en situation.

Les politiques qui structurent les projets d'insertion doivent, enfin, éviter l'écueil qui consiste à croire que fournir un travail à tout prix aux sans-emploi, sans considérer les conditions salariales, la stabilité et le niveau de qualification réel des candidats, constitue une solution durable à la problématique du chômage structurel, en particulier pour le public migrant. Pour le *Monitoring socio-économique*, si les primo-arrivants sont souvent contraints d'accepter des emplois de mauvaise qualité, dans la plupart des cas, ces derniers ne constituent pas une garantie d'insertion à long terme. Le taux d'emploi des migrants n'est pas le seul enjeu à prendre en considération : la discrimination systémique, la surqualification d'un nombre considérable de travailleurs migrants, les bas niveaux de salaires, la précarité des contrats, voire l'ethnostratification de nombreux secteurs en constituent d'autres et contribuent à fragiliser l'intégration des travailleurs migrants et de leur famille. En outre, comme le soulignent de nombreux observateurs en Europe, à l'instar du Conseil supérieur de l'emploi, travailler ne protège pas du risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

## Rendre plus efficace la gouvernance de l'insertion

Afin d'optimiser l'efficacité des nombreuses initiatives d'insertion socioprofessionnelle, le [Conseil supérieur de l'emploi](#) suggère, depuis 2018, de mettre sur pied une coordination à l'échelle du pays, ce qui permettrait de faire circuler plus facilement les informations et les bonnes pratiques entre les différentes parties prenantes. D'une part, elle permettrait

d'éviter la redondance des pratiques et de renforcer les économies d'échelle, en identifiant des actions qui feraient double emploi. D'autre part, elle contribuerait à la complémentarité et à la modularité des initiatives, dans une stratégie commune et cohérente. Compte tenu du caractère systémique et structurel de l'inadéquation entre l'offre et de la demande de travail en Wallonie et à Bruxelles, les actions d'insertion socioprofessionnelle doivent en effet s'inscrire dans une vision davantage holistique et inclure tant des finalités généralistes que des objectifs spécifiques qui ciblent, en particulier, les personnes issues de l'immigration. Par ailleurs, cette coordination devrait refléter la répartition des compétences politiques liée à l'insertion, entre les pouvoirs fédéral, régional et communautaire, voire les acteurs politiques locaux, en regard des diverses missions, notamment des Centres Publics d'Action Sociale. Elle devrait, en outre, coordonner l'ensemble des acteurs et des opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle, tant les structures publiques de formation et de mise en emploi que les associations du champ, ainsi que, bien sûr, des représentants des entreprises et des syndicats.

Certes, les Instances Bassin Enseignement qualifiant Formation Emploi ([IBEFE](#)) se rapprochent de cette définition, mais elles ne sont compétentes que pour les sous-régions et s'occupent surtout des dimensions techniques de la question plutôt que des aspects politiques. Or, il semble indispensable de penser la coopération d'abord en termes politiques, comme le soulignent, de manière répétitive depuis au moins les années 2000, les rapports de l'OCDE traitant de la gouvernance de l'emploi en Belgique. Aussi, une analyse de la Fondation Roi Baudouin, citée précédemment, réitère une recommandation déjà ancienne, participant de la simplification administrative : elle consiste à créer des « *guichets uniques* », afin de permettre aux personnes étrangères cherchant du travail ou souhaitant créer leur propre entreprise d'avoir une vision plus claire tant du marché de l'emploi local que des dispositifs d'insertion dans lesquels ils peuvent s'inscrire. En outre, ce type d'initiatives permettrait également de créer des ponts entre structures publiques et associatives, ainsi que les entreprises du bassin d'emploi.

À l'autre extrémité des leviers politiques, en matière de convergence européenne, la concertation interfédérale sur les enjeux liés à l'emploi se concrétisait au travers [d'un Plan d'Action National](#). Ce dernier fut remplacé par le [Programme National de Réforme](#), dans le cadre de l'initiative *Europe 2020* (Scheurette et Manço, 2021). Annuellement, le gouvernement fédéral propose à la Commission européenne un programme de réforme qui reprend les mesures destinées à stimuler la croissance et l'emploi et répond aux recommandations du Conseil européen. En 2020, le gouvernement belge entend ainsi « *supprimer les contre-incitations à travailler et à renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, en particulier pour les groupes les plus défavorisés; améliorer les performances et l'inclusivité du système d'éducation; et de remédier à l'inadéquation des compétences* ». Si ces préoccupations se situent bien dans le champ politique, on subodore une perte de substance entre la coordination européenne et les politiques locales. La Fondation Roi Baudouin propose ainsi d'établir, à intervalles réguliers, des conférences interministérielles à propos des publics éloignés de l'emploi tels que les personnes issues

des migrations. Cette concertation permettrait, d'une part, de renforcer l'harmonisation et la coopération entre différents niveaux de pouvoir, et d'autre part, d'évaluer les avancées grâce à la définition concertée d'indicateurs. Toutefois, on le constate par rapport au contenu des mesures proposées, l'accent est encore une fois mis par le gouvernement fédéral sur l'incitation et l'activation du travailleur sans emploi et non sur une réflexion englobant l'ensemble du système d'insertion, dont les entreprises.

## Renforcer l'implication des entreprises dans le domaine de l'insertion

La participation du monde des entreprises dans un combat pour plus d'équité sur le marché de l'emploi est nécessaire. Cependant, au sein des entreprises — tant publiques que privées — il existe encore de nombreux freins allant de la réticence à la méconnaissance de la législation anti-discrimination ou encadrant le recrutement des travailleurs primo-arrivants. De fait, selon le rapport du Conseil supérieur de l'emploi à propos la situation des immigrés nés en dehors de l'UE sur le marché du travail en Belgique (2018), les employeurs, en particulier des entreprises de petite taille, regrettent, un manque d'information quant aux conditions d'embauche des travailleurs migrants. Pourtant, certaines organisations patronales diffusent de l'information dans ce domaine, à l'image de la [Fédération des Entreprises de Belgique](#). Dans la même lignée, le Centre interfédéral belge de lutte contre les discriminations, [Unia](#), s'alliait en 2019 avec les organisations représentatives des entreprises du pays autour d'un accord de coopération intitulé «Travailler-ensemble», visant à «*soutenir les employeurs dans la gestion de la diversité, ainsi que dans la connaissance et le respect de la législation anti-discrimination*». Il faudrait avant tout assurer que les employeurs et les services de ressources humaines, ainsi que les délégations syndicales puissent accéder à toutes les informations pertinentes dans ce domaine changeant, en réactualisant la documentation existante et en la numérisant le plus possible. Il semble également intéressant de mettre à la disposition des entreprises, des structures locales de référence et de formation pouvant les accompagner dans des domaines tels que les questions de droit de séjour, la reconnaissance des titres étrangers, l'orientation vers des cours de langue, etc. En somme, ici également, un «*guichet unique*» pour entreprises.

Au-delà du besoin d'informer et de mobiliser les entreprises, il s'agit aussi de réduire l'écart qui se creuse entre l'offre et la demande de compétences, par le biais d'un «acteur intermédiaire» qui pourrait, notamment : (1) sonder précisément les besoins; (2) identifier les profils des travailleurs migrants; (3) mobiliser des structures locales de formation afin de préparer placement du travailleur; et (4) de superviser l'ensemble de cette triangulation, à long terme, à des fins d'évaluation, de prévention des difficultés, d'amélioration de la satisfaction de l'ensemble des parties et, enfin, de dissémination (Manço et Gatugu, 2018).

Récemment, la structure publique d'insertion professionnelle de la Région de Bruxelles-Capitale, Actiris, s'est également lancée dans une action s'inspirant de la méthode française

« [Intervention Offre et Demande \(IOD\)](#) » qui prouve son efficacité à large échelle, depuis plus de 25 ans, avec un public tout-venant en difficulté d'insertion. [Actiris](#) souhaite adapter l'approche à un contexte de forte présence de travailleurs issus de l'immigration et souligne que la méthode permettait de lutter contre les discriminations, puisqu'à la place d'un employeur face à des CV, « *c'est le chercheur d'emploi qui choisit, en fonction de ses compétences, parmi les postes qui lui sont présentés. Cette façon de procéder inverse les rôles* », avec des avantages pour chacun.

## Conclusion

Pour conclure, il semble indispensable de réfléchir à l'inclusion des personnes étrangères tant en termes spécifiques que systémiques. Les frontières entre les deux étant poreuses ; les mesures globales impacteront *de facto* le groupe cible des personnes nées en dehors de l'Union européenne. La présente analyse nous rappelle que le marché de l'emploi actuel est encore loin d'être caractérisé par l'équité et la justice. En l'absence de mesures politiques et économiques fortes et sensibles aux inégalités grandissantes, en se détachant d'une idéologie qui jusqu'à présent n'a pas fait ses preuves, et en y greffant d'autres mesures ciblant les personnes les plus éloignées de l'emploi, le marché du travail ne pourra que se rapprocher de ces deux principes, prérequis pour une société plus harmonieuse.

Aussi, les politiques d'activation prônées ces dernières années ne doivent pas occulter le fait que si les individus en difficulté d'emploi sont les seuls à être activés au sein du système économique, les effets obtenus seront faibles. *C'est donc l'ensemble du système qui doit être activé, comprenant tant les centres de formation professionnelle que les entreprises, afin de créer davantage d'insertion et de plus-value pour l'ensemble de la société.* Et cet objectif-là nécessite que des moyens soient placés dans une stratégie de médiation sociétale.

## Bibliographie

- Castra D. (2003), *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris : PUF.
- Duvoux N. (2010), « Le travail vu par les assistés : éléments pour une sociologie des politiques d'insertion », *Sociologie du travail*, v. 52, n° 3, p. 389-408.
- Manço A. et Barras C. (sous le dir. de) (2013), *Diversité culturelle dans les PME. Accès au travail et valorisation des ressources*, Paris : L'Harmattan.
- Manço A. et Gatugu J. (sous le dir. de) (2018), *Insertion des travailleurs migrants. Efficacité des dispositifs*, Paris : L'Harmattan.
- Manço A., Ouled El Bey S. et Amoranitis S. (coord.) (2017), *L'apport de l'Autre. Dépasser la peur des migrants*, Paris : L'Harmattan.
- Scheurette L. et Manço A. (2021), « Inclusion des personnes d'origine étrangère sur le marché de l'emploi en Wallonie : l'heure du bilan », Manço A. et Scheurette L. (sous le dir. de), *Inclusion des personnes d'origine étrangère sur le marché de l'emploi. Bilan des politiques en Wallonie*, Paris : L'Harmattan, p. 13-34.