

Pays-Bas

Forces et faiblesses de l'intégration à la néerlandaise

Marie WIERINK

Sous certains aspects, l'intégration des immigrés à la vie citoyenne et politique semble relativement avancée dans la société néerlandaise. Participant aux élections municipales, ils ont des représentants parmi les élus locaux, ce qui est d'autant plus important que les grandes villes concentrent 40 % de la totalité des personnes d'origine étrangère aux Pays-Bas. Aux élections parlementaires de 1998, 9 Néerlandais issus de l'immigration ont été élus, soit 6 % des 150 sièges (Chambon, 2002). Des mesures récentes de la politique de l'emploi ont eu pour objectif de diminuer leur chômage et d'améliorer leur situation sur le marché du travail. La société néerlandaise semble avoir moins de difficultés que la société française à surmonter les problèmes liés au port du foulard à l'école et au travail, à admettre la création d'écoles privées islamiques.

Pourtant, d'autres signes montrent aussi la fragilité de cette intégration. Dans l'enseignement, les Pays-Bas font face à des problèmes de ghettoïsation de certaines écoles dans des quartiers à majorité immigrée. Sur le terrain politique Pim Fortuyn n'avait pas hésité pendant la campagne électorale 2001/2002 à stigmatiser pêle-mêle les problèmes de sécurité, le ca-

ractère « arriéré » de l'islam, le phénomène de la délinquance chez les jeunes immigrés, la dépendance des immigrés à l'égard des allocations de protection sociale, en même temps que le caractère peu démocratique des arrangements de la vie politique néerlandaise au niveau national comme au niveau local, et l'asphyxie des entreprises sous les charges sociales. Bien qu'il n'ait pas eu d'héritier politique à sa mesure, les élections qui ont suivi son assassinat ont donné 26 sièges sur 150 à son parti, la LPF, de manière exceptionnelle pour un nouveau parti dans la compétition électorale. Certes, le phénomène LPF apparaît sans lendemain durable : le gouvernement formé en 2002 entre les chrétiens-démocrates, les libéraux et la LPF n'a duré que 87 jours et les nouvelles élections de janvier 2003 n'ont donné que 8 sièges à ce parti, exclu de la nouvelle coalition gouvernementale formée entre les libéraux, les chrétiens-démocrates et les réformateurs de gauche de D 66. La poussée du parti LPF n'en est pas moins révélatrice de la complexité du problème de l'intégration des immigrés dans la société néerlandaise.

Sur la question de l'immigration, par comparaison avec la démarche française,

PAYS-BAS

les Pays-Bas mobilisent des instruments originaux . Ils utilisent depuis plusieurs années des conventions statistiques qui font place à l'origine plutôt qu'à la nationalité et leur permettent de mesurer de manière plus précise l'évolution de l'intégration, sous ses différents volets. Ils s'appuient sur la structuration sociale et communautaire des groupes nationaux, dans une tradition historico-politique de pacification des tensions inter-groupes qui privilégie l'intégration et la diversité culturelle plutôt que l'assimilation. Enfin, sur le plan du marché du travail, ces outils ont facilité la mise en œuvre de dispositifs d'action positive, même si ceux-ci ont fait une apparition tardive. Mais l'usage de ces instruments n'est pas sans risque. La période actuelle montre qu'ils peuvent aussi servir d'arguments aux partisans d'une politique restrictive de l'immigration.

Une question controversée : le multiculturalisme

La voie néerlandaise de l'intégration par le multiculturalisme est étroite : elle suppose autant le maintien de la spécificité des cultures que leur dialogue. En témoigne cette citation du rapport du Conseil scientifique au gouvernement (WRR) dans son dernier rapport sur l'intégration : « Une société d'immigration avec une diversité culturelle croissante devra, maintenant et dans l'avenir, être surtout orientée vers le renforcement de l'individualité de chacun en particulier et pas tant vers l'adaptation culturelle complète et vers l'inclusion des nouveaux arrivants. Ceci n'est pas utile ni même nécessaire, pourvu qu'il existe suffisamment de garanties et d'instruments pour une participation sociale et pourvu qu'il y ait un espace suffisant pour la rencontre et

l'échange. On doit empêcher que la diversité ne conduise à la ségrégation et /ou à la marginalisation de groupes particuliers ». Un tel multiculturalisme est enraciné dans l'histoire néerlandaise de la résolution des tensions interconfessionnelles et sociales. La politique de pacification des conflits liés à l'infériorité sociale des catholiques et à la nouvelle question ouvrière au début du vingtième siècle s'est appuyée sur la constitution de groupes communautaires et idéologiques soudés et sur la coopération de leurs élites. Il est frappant de constater que, bien que ce système de la « piliérisation » soit tombé en pièces à partir des années soixante-dix, il constitue encore une référence majeure, presque mythique, aux yeux des Néerlandais pour résoudre la question de l'intégration et de « l'émancipation » de nouveaux groupes dans la société néerlandaise. Cependant, mettant sur un pied d'égalité toutes les cultures et poussant à leur séparatisme, le multiculturalisme est aujourd'hui très discuté à gauche comme à droite, tout particulièrement en ce qui concerne la place de l'islam, mis en cause pour son refus de la modernité (Chambon, 2002), et le renforcement du contrôle social interne aux différents groupes qu'il peut favoriser.

Ainsi, dans la note programmatique du ministère des Affaires sociales de 1993, à plusieurs reprises, il est fait appel à une coopération avec les organisations de migrants : « Les organisations de minorités devront dans l'avenir être vues d'avantage comme le moteur de l'émancipation des minorités que comme la caisse de résonance de la politique de l'Etat. Les initiatives des minorités et de leurs organisations elles-mêmes pour améliorer leur position par la formation par exemple doivent être encouragées

dans toute la mesure du possible ». Cette position est constante, et aujourd'hui encore, les contacts entre les pouvoirs publics, et la coopération entre eux et les organisations de migrants ainsi qu'avec les grandes organisations qui les chapeautent et qui sont subventionnées par l'Etat néerlandais, sont de pratique courante.

C'est dans un tel cadre qu'une organisation comme Forum, qui fédère neuf organisations de migrants, mène d'importantes activités dans les domaines de la culture, de l'enseignement et de l'emploi, et saisit toutes les occasions de susciter le dialogue entre les groupes de migrants et la société d'accueil. Elle a par exemple un rôle de stimulation des entreprises qui lui sont signalées par l'inspection du travail comme ne respectant pas la loi SAMEN (voir plus loin). Elle est à l'initiative de rapprochements entre des grandes entreprises et des associations diverses d'étudiants d'origine étrangère, organisant des rencontres et la circulation des offres d'emploi sur les sites web de ces organisations. Elle a participé activement aux actions de promotion du protocole passé entre le ministère des Affaires sociales et les petites et moyennes entreprises.

Une autre structure, créée par une loi de 1997 sur les minorités, Landelijke Overleg Migranten (Concertation nationale des migrants), représente sept organisations de migrants, regroupant elles-mêmes différents groupes nationaux. Elle constitue l'interlocuteur officiel des pouvoirs publics qui la consultent périodiquement sur l'évolution de la situation des étrangers et dans le cas de nouveaux textes concernant les étrangers. On retrouve là encore le schéma de la « piliérisation » d'une multiplicité d'organisations « communautaires », fédérées

dans une plus grande organisation qui discute au sommet avec les pouvoirs publics, comme, des années 20 aux années 60, les conflits entre protestants, catholiques, socialistes et libéraux trouvaient sinon leur résolution, du moins des espaces de négociation, dans les réunions de leurs élites aboutissant à des compromis repris ensuite dans les projets des pouvoirs publics (Lijphart, 1968).

Les flux migratoires vers les Pays-Bas

Depuis la Seconde guerre mondiale les flux d'immigrants aux Pays-Bas ont augmenté en volume mais sans augmenter en pourcentage de la population totale, représentant moins de 1 % de celle-ci. Cependant, sur cette période, la composition de cette immigration a beaucoup changé. Dans les années cinquante, l'indépendance de l'Indonésie conduit à un rapatriement massif d'Indo-néerlandais. Dans les années soixante et soixante-dix, le développement industriel des Pays-Bas et la très faible participation des femmes au marché du travail conduisent les industriels à recruter massivement dans le bassin méditerranéen et dans les pays de l'Europe du Sud, le pays passant aussi des contrats collectifs d'immigration avec certains Etats. Les premiers immigrants italiens et espagnols retourneront chez eux tandis que les Marocains et les Turcs resteront aux Pays-Bas.

En 1973, le premier choc pétrolier conduit à un arrêt total et brutal de cette immigration massive de travail, et depuis, la politique néerlandaise à cet égard est restée restrictive, à l'exception des pays de l'Espace économique européen. Cet arrêt brutal crée par contrecoup le problème des illégaux, dont une mesure de régularisation de 15 000 personnes en

PAYS-BAS

1998 (WRR, 2001) permet d'estimer l'ampleur. Les seuls motifs d'entrée aux Pays-Bas sont donc dorénavant le regroupement familial, l'entrée pour mariage ou vie commune et les demandes d'asile. Malgré des conditions de plus en plus rigoureuses mises à leur admission, les plus grands effectifs de nouveaux arrivants sont constitués par les personnes admises au titre de motifs familiaux.

Entre 1980 et 1990, on constate une arrivée exceptionnellement massive d'immigrants du Surinam, liée à une possibilité transitoire d'entrée aux Pays-Bas

de
res
so
r-
tis
sa
nts
de
l'a
n-
cie
nn
e

Evolution des flux d'entrée (1950/2000). En milliers		
Périodes	Population totale ¹	Immigration
1950	10 027	70,6
1960	11 417	45,4
1970	12 958	90,8
1980	14 091	112,5
1990	14 893	117,4
2000	15 684	132,9

¹. Au 1^{er} janvier.
Source : CBS.

ane néerlandaise ayant accédé à l'indépendance en 1975.

A partir de 1985, le nombre des demandeurs d'asile arrivant chaque année aux Pays-Bas est en croissance régulière, jusqu'à une décélération observable à partir de 2000. La composition du groupe des demandeurs d'asile change fortement au cours de la décennie quatre-vingt-dix, selon la localisation des foyers de conflits ethniques, politiques ou militaires : beaucoup de Somaliens au début des années quatre-vingt-dix, puis des personnes originaires de l'ancienne Yougoslavie, et en-

fin beaucoup d'Afghans et d'Irakiens à la fin de la décennie.

La réglementation de l'accueil des étrangers a été durcie en 2000 par la promulgation d'une loi, applicable en avril 2001. Elle ramène à six mois les délais de décisions sur la demande d'asile, supprimant les possibilités d'appel administratif permettant de rester sur le territoire néerlandais en ne laissant subsister que la voie de la contestation judiciaire dont la décision doit être attendue à l'extérieur des Pays-Bas. Elle crée un statut unique de réfugié avec droits et devoirs unifiés, susceptible d'être accordé sur la base de la Convention de Genève, ou pour raisons humanitaires ou encore en référence à la situation du pays d'origine.

Les retards à traiter les contentieux hérités de la situation administrative antérieure n'ont pas encore permis à la nouvelle réglementation de prendre toute sa mesure, mais son durcissement a déjà conduit à une décélération des flux de demande d'asile.

Parmi les motifs d'immigration, en 2001 (Nicolaas, Sprangers, 2002a, 2002b), après la demande d'asile représentant 29 % des entrées, c'est l'immigration pour mariage ou concubinage qui constitue le deuxième motif le plus important avec 22 % des entrées malgré le durcissement des conditions de ressources et de logement exigées, devant l'immigration pour le travail (20 %) et l'immigration pour regroupement familial (15 %) qui se tarit progressivement. L'immigration liée à la formation de couples constitue aujourd'hui un souci explicite des pouvoirs publics qui voient dans la propension des Turcs(ques) et Marocains(es) à chercher un conjoint dans le pays d'origine le signe des difficultés de

l'intégration dans la société d'accueil et la cause d'une perpétuation des handicaps de langue et de scolarisation pour les enfants nés de ces unions, toujours élevés à la maison dans la langue du pays d'origine. Les trois quarts de l'ensemble des Turcs et Marocains sont mariés avec un conjoint venu du pays d'origine ; c'est encore le cas pour plus de la moitié de leurs descendants de la seconde génération (Hooghiemstra, 2003).

Une mesure réaliste des personnes d'origine étrangère

Si l'intensité des flux migratoires constitue une information importante, la mesure du groupe des immigrés constitue une autre donnée essentielle pour le diagnostic de leur position dans la société, la définition de politiques et l'évaluation de l'efficacité de celles-ci. A partir de 1990, sous l'impulsion du rapport du Conseil scientifique au gouvernement, WRR, de 1989, les Pays-Bas vont mettre en œuvre une nouvelle méthode de comptabilisation statistique des immigrés, s'affranchissant de la notion juridique de la nationalité. Seront comptabilisées comme allogènes (*allochtonen*), par opposition aux « autochtones », les personnes dont l'un ou l'autre des parents est né hors des Pays-Bas. Cette nouvelle convention s'appuie sur le constat que les difficultés rencontrées dans le système éducatif, l'emploi, le logement, et plus généralement dans la mise en place d'une politique d'intégration, débordent le seul groupe des personnes juridiquement étrangères.

Les travaux statistiques distinguent ensuite les allogènes originaires des pays occidentaux (auxquels est rattaché le Japon) et ceux des pays non occidentaux. Pour mesurer l'effet de cette convention

statistique, comparons en 1999 le groupe des étrangers au titre de la nationalité qui représentent 4,1 % de la population et les deux groupes des allogènes représentant 17 % de la population. Le seul groupe des allogènes non occidentaux, celui qui est la cible des mesures prises au titre de la politique de l'intégration, représente 8,5 % de la population totale. Parmi le groupe des allogènes non occidentaux, 36 % relèvent de la deuxième génération, et cette seconde génération représente plus de 40 % du total des groupes des Turcs et des Marocains.

Parmi ce groupe des allogènes non occidentaux, quatre pays d'origine rassemblent les plus grands contingents : les Turcs, les Marocains, les Surinamiens, et les Arubiens (habitants de l'île d'Aruba dans les Antilles néerlandaises). Ensemble, ils représentent les deux tiers de ce groupe. La plupart des travaux statistiques ou sociologiques les distinguent.

A côté du groupe des étrangers aux contours cernés par cette nouvelle convention, il faut tenir compte du groupe des illégaux. En 1998, on pouvait estimer à 40 000 le nombre des illégaux dans les quatre grandes villes du pays : Amsterdam, Rotterdam, Utrecht et La Haye. Une loi de 1998 (*Koppelingswet*) a restreint, pour les personnes en situation irrégulière, les possibilités d'accéder aux prestations sociales, durcissant fortement les conditions de vie de ce groupe ; on note cependant, dans la réalité, des aménagements pratiqués par les personnes en contact avec ces populations, comme l'admission à l'école des enfants étrangers sans que la régularité de la situation de leurs parents ne soit contrôlée, ou bien encore des aides financières accordées par les services sociaux des municipalités.

**L'intégration des étrangers,
une préoccupation politique tardive**

En rupture avec les conceptions qui prédominent jusqu'à la fin des années soixante-dix et qui privilégient le schéma du retour des immigrés dans leurs pays d'origine, le gouvernement néerlandais commence à prendre conscience du caractère permanent de l'immigration à la suite d'un premier rapport du Conseil scientifique au gouvernement (WRR) de 1979. Jusqu'ici, le gouvernement néerlandais a entretenu les contacts avec des personnalités représentant des organisations d'immigrés et s'est efforcé d'encourager le développement des cultures d'origine, dans l'espoir de favoriser le retour au pays. Mais le rapport du WRR prend acte du caractère erroné de cette attente en constatant que les groupes les plus importants, les Turcs et les Marocains immigrés arrivés à la fin des années cinquante et dans les années soixante, ne repartent pas au pays, et que les regroupements familiaux accroissent la taille du groupe et conduisent à l'entrée à l'école d'enfants non néerlandophones de plus en plus nombreux. La question de l'intégration à la société néerlandaise doit être prise en considération pour éviter une prolétarianisation, sensible à la fin des années quatre-vingt à travers la concentration des étrangers dans des quartiers en voie de délabrement et les retards scolaires constatés de plus en plus nettement chez les enfants d'origine étrangère.

Conformément à des schémas politiques et sociaux hérités de la « piliérisation » (*cf. supra*; Tesser, Dagevos, 2002), le Conseil recommande de s'appuyer sur les organes de représentation des groupes des immigrés, non plus pour favoriser leur retour au pays, mais pour favoriser

leur émancipation en tant que groupes minoritaires dans la société. Sur le plan du marché du travail, il propose de mettre au point des mesures de « discrimination positive » et de passer au peigne fin les textes législatifs ou administratifs afin d'en expurger toute disposition directement ou indirectement discriminatoire.

A partir des années quatre-vingt, des mesures sont alors mises en œuvre sur le terrain de la position juridique des étrangers, de l'accès au logement et de l'enseignement. En matière juridique, les conditions d'octroi de la nationalité néerlandaise sont assouplies en 1985 et 1990. Elle devient automatique pour la troisième génération, et des possibilités de double nationalité sont ouvertes. Plus tôt dans les années quatre-vingt, ont été revues les conditions d'accès au logement social (durée d'inscription, résidence antérieure dans la commune où est sollicité le logement etc.) qui jouaient de manière indirectement discriminatoire envers les immigrés. Si ces modifications de règlements des sociétés de logement social facilitent l'accès des étrangers à ces logements et contribuent à leur abandon des logements insalubres qu'ils occupaient, elles conduisent en revanche à la constitution de quartiers majoritairement peuplés d'étrangers, et à l'émergence de nouvelles difficultés dans le domaine scolaire. Dans l'enseignement, les premiers travaux de mesure précise des difficultés et des handicaps des enfants d'origine étrangère sont menés et des financements complémentaires sont affectés aux écoles où ces enfants sont sur-représentés, en même temps qu'on observe une réelle inventivité pédagogique chez les enseignants qui y sont confrontés. Entre 1988 et 1998, on constate de réels progrès au niveau de l'école primaire. Mais cette

amélioration ne concerne pas encore les élèves parvenus dans l'enseignement secondaire, qui restent majoritairement orientés vers les filières de plus bas niveaux, et qui sont exposés en plus grande proportion que les élèves néerlandais à finir leurs études sans diplômes ou à abandonner leur cursus avant d'avoir fini.

Malgré la suggestion faite par le WRR dès 1979 de s'orienter vers des mesures de discrimination positive sur le marché du travail, rien de concret ne sera engagé avant la décennie quatre-vingt-dix. Pour Tesser et Dagevos (2002), ce retard s'explique par le fait que pour les partenaires sociaux, dans les années quatre-vingt, la question de la situation des immigrés sur le marché du travail n'est pas prioritaire, par rapport aux autres difficultés de l'époque. Le contexte est en effet celui d'un chômage global de plus de 10 % au moment de la signature de l'accord de Wassenaar, en 1982, et de la mise en place d'une politique pluri-annuelle de réduction du temps de travail et de modération salariale, attachée à cet accord.

En 1989, le WRR adresse un nouveau rapport au gouvernement dans lequel il établit que le pays doit tenir compte de la poursuite des flux d'immigration et adapter sa politique d'intégration en direction de l'accueil et l'intégration des étrangers à la société néerlandaise, toujours dans le respect de leurs cultures d'origines. « L'émancipation avec maintien et développement de l'identité (de groupe) se rattacherait à la tradition néerlandaise de la piliérisation et devrait promouvoir le multiculturalisme », lit-on dans le rapport, citant un spécialiste de l'immigration, Entzinger. Les problèmes d'égalité face à l'emploi et à son accès restent secondaires et sont analysés surtout sous

l'angle de mesures et dispositifs d'enseignement, de formation et de placement, contrôlés par l'Etat, sans envisager grand chose en direction des entreprises.

On a vu plus haut que ce rapport de 1989 va conduire à une comptabilisation nouvelle des personnes ressortissant au groupe des allogènes. Du côté de l'intégration, là encore, la priorité va à l'offre avec un accent mis sur une politique de formation des adultes dont on attend mécaniquement un effet sur l'amélioration de l'emploi, qui à terme devrait rendre superflues les autres politiques spécifiques (logement, justice, santé etc.), une intégration par l'économique en quelque sorte. L'idée de rendre obligatoire pour les nouveaux arrivants un cours de base de néerlandais et d'introduction à la société néerlandaise fait son apparition. La question des discriminations directes et indirectes n'est pas vraiment documentée ni analysée. L'exemple canadien de l'*Employment Equity Act*, qui impose aux entreprises de mettre au point un plan annuel de recrutement d'étrangers visant à refléter dans l'effectif du personnel la composition de la population, et à en évaluer les résultats, est monté en épingle par le WRR et les pouvoirs publics sont invités à s'en inspirer.

Les étrangers et le marché du travail

Les années soixante-dix sont marquées par la crise économique et la progression du chômage, et les immigrés sont sur-représentés parmi les chômeurs. Ils passent à côté de la reprise de l'emploi des années quatre-vingt, plus marquée dans les services et profitant davantage aux Néerlandais mieux formés et aux femmes entrant en nombre sur le marché du travail à cette époque. En 1989, on

PAYS-BAS

compte 30 % de chômeurs parmi les Surinamiens et les Arubiens, 43 % chez les Turcs et 50 % chez les Marocains (Herbillon, 2002) soit une moyenne de 37 %, un taux de chômage environ quatre fois plus fort que le taux de chômage des Néerlandais à la même époque.

Au milieu des années quatre-vingt-dix, le chômage des « allogènes » est encore extrêmement élevé : un tiers des Turcs et des Marocains, 20 % des Surinamiens. Une étude menée par le SCP à partir de données statistiques de 1994 et 1998, période d'intense création d'emploi aux Pays-Bas analyse la dynamique qui a touché l'emploi et le chômage des étrangers sur la période. Si, sur cette période, différentes évolutions positives sont décelables (diminution des taux de chômage des différentes catégories d'allochtones, augmentation du pourcentage d'étrangers employés dans des emplois moyennement ou hautement qualifiés, et diminution corrélative de leur part dans les emplois non qualifiés), d'autres phénomènes plus préoccupants sont notés. Les jeunes appartenant aux minorités ethniques arrivant en fin de scolarité et diplômés de l'enseignement professionnel secondaire, à niveau de qualification égal, valorisent moins bien leur capital de formation, et sont plus exposés au chômage que les jeunes autochtones. Les chercheurs estiment qu'à côté de la discrimination à l'embauche basée sur des préjugés collectifs, d'autres mécanismes, mal mesurés dans les travaux statistiques, jouent au niveau micro-économiques : comportements de recherche d'emploi inadéquats de la part des chômeurs d'origine étrangère, canaux de recrutement différents de la part des entreprises et des jeunes étrangers et qui ne se recoupent pas, moindre efficacité des

réseaux personnels, moins bonne maîtrise du néerlandais notamment. Ils concluent à la nécessité d'une politique ciblée sur la mise en adéquation de la demande et de l'offre de travail.

Par ailleurs, ils constatent une forte augmentation de la part des minorités dans l'emploi flexible, par rapport à la situation du début des années quatre-vingt-dix. Les personnes appartenant aux minorités ethniques ont manifestement moins accès à l'emploi stable que les autochtones. Constatée en période de bonne conjoncture, cette évolution est préoccupante. D'une part, cette surexposition au travail précaire risque d'entraîner avec elle de moindres chances de promotion ou de formation ultérieure et de prolonger une position inférieure sur le marché du travail. D'autre part, l'instabilité de ces emplois expose leurs titulaires à un plus grand risque de nouvelles périodes de chômage en cas de retournement de conjoncture, un risque que la récession dans laquelle s'engagent les Pays-Bas au tournant 2002-2003 vient raviver.

Parmi les quatre groupes les plus importants d'immigrés, il faut noter de plus grandes difficultés à s'insérer sur le marché du travail des Turcs et des Marocains, par rapport aux Surinamiens et aux Antillais (Dagevos, 2001). Une des explications tient au fait que ces derniers ont plus souvent acquis une formation dans le système scolaire néerlandais que les Turcs ou les Marocains, et sont globalement mieux intégrés à la société néerlandaise par leurs loisirs et leurs fréquentations. Ceci se traduirait par un comportement de recherche d'emploi plus adapté. Du côté des employeurs, des recherches sur les comportements de recrutement ont montré que les représentations des qualités professionnelles que se faisaient les em-

ployeurs des immigrés méditerranéens étaient mauvaises et que leur propension à les recruter était faible, même quand ils n'ont aucune expérience directe du travail des immigrés.

La sur-exposition au chômage des immigrés tient également au fait que, parmi eux, la part des faiblement qualifiés est très importante. Pour Dagevos, les difficultés de placement des faiblement qualifiés ne tiennent pas tant à une diminution quantitative du nombre de ces emplois, qui n'est pas constatable, mais à un changement qualitatif de la nature de ces emplois et à l'inadaptation de nombreux immigrés non qualifiés aux nouvelles caractéristiques des postes non qualifiés. Les emplois non qualifiés ont diminué dans l'industrie, laissant sur le carreau de nombreux immigrés turcs et marocains de la première génération basculant alors vers le chômage ou l'inaptitude. Mais ces emplois se sont développés dans les services, vers lesquels les Surinamiens et les Antillais se sont orientés, de même que les jeunes Marocains de la deuxième génération. Mais même sur le créneau des emplois non qualifiés des services et des emplois flexibles, les immigrés sont confrontés à des effets de refoulement, du fait de la forte concurrence des jeunes étudiants, lycéens, et femmes revenant sur le marché du travail après interruption.

En quelques années, la situation va s'améliorer sensiblement. Sur toile de fond du rétablissement progressif de l'emploi aux Pays-Bas à partir de 1994, et d'un taux de chômage de 3 % des Néerlandais de souche en 2001, le chômage massif des personnes d'origine étrangère s'est considérablement réduit à cette même date : 8 % des Turcs sont au chômage, 10 % des Marocains, 6 % des Suri-

namiens et 8 % des Antillais. Même les groupes des « nouveaux » immigrés et demandeurs d'asile bénéficient de cette amélioration de la situation. Cependant, il faut nuancer ce constat. Les étrangers restent toujours surexposés aux emplois flexibles ou précaires. En outre, on constate toujours des poches de chômage résistantes : les femmes turques et marocaines sont toujours très peu présentes sur le marché du travail, et dans ces mêmes groupes, les plus âgés restent à l'écart de l'emploi, le plus souvent bénéficiaires d'allocations de la protection sociale ou de l'inaptitude (Tesser, Dagevos, 2002).

Si cette amélioration de la situation correspond indubitablement à une forte reprise de l'emploi aux Pays-Bas, elle est aussi concomitante à la mise en place de différents dispositifs destinés à « pousser » les groupes relevant des minorités ethniques sur le marché du travail, à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix. Ces initiatives « d'action positive » mises en place par les pouvoirs publics, s'accompagnent de la mobilisation progressive des instances de consultation et de concertation sur la question de la position des immigrés sur le marché du travail dans les années 1990.

Le réveil des acteurs sociaux sur la question du chômage des étrangers

Au niveau institutionnel, la décennie quatre-vingt-dix va être marquée par le réveil progressif des acteurs sociaux qui vont accorder, chacun dans son arène et tout en se répondant les uns les autres, une nouvelle attention à la question de l'emploi des immigrés. Des pistes sont lancées, des dispositifs concrets se mettent en place, sous l'égide des pouvoirs publics, soutenus ou suscités par les diffé-

PAYS-BAS

rents organismes consultatifs, le Conseil scientifique au gouvernement (WRR) ou de concertation comme le Conseil économique et social (SER) ou la Fondation du travail. Ainsi, dès 1987, le SER, tripartite, avait émis un avis, resté sans suite concrète, enjoignant les partenaires sociaux de prendre de mesures pour favoriser le plein emploi et l'emploi de qualité pour les minorités ethniques, en prenant des initiatives au niveau des branches, des entreprises ou encore au niveau régional ou local. En 2000, il reviendra sur le sujet en plaidant pour un renforcement des efforts d'éducation et d'intégration citoyenne par les cours de langue et d'initiation au fonctionnement de la société néerlandaise, obligatoires depuis 1998 pour les nouveaux arrivants (Loi WIN).

La Fondation du travail, qui réunit les partenaires sociaux au sommet, va signer deux accords, marquant l'implication des entreprises et des branches professionnelles dans la nouvelle politique. En 1990, elle soutient notamment le recrutement de conseillers pour les minorités ethniques dans le service de l'emploi. En 1996, pour améliorer la position des étrangers sur le marché du travail, elle invite les partenaires sociaux à négocier des dispositifs concrets de formation ou d'accès à l'emploi des étrangers pour assurer leur présence dans les effectifs en emploi correspondant à leur part dans la population. En 2000, la Fondation du travail conclut à la faible efficacité des mesures mises en place par les partenaires sociaux au plan des branches ou des entreprises.

Le Conseil économique et social (SER) va soutenir fermement les différents volets de la politique d'amélioration de la situation des immigrés sur le marché du travail dans un rapport publié en 2000, « Donner des chances, saisir des chances,

promotion de la participation des minorités ethniques au travail ». Il plaide pour que les efforts faits dans le secteur de l'enseignement soient davantage axés sur la formation professionnelle initiale, pour que les trajets de formation (apprentissage du néerlandais, connaissance de la société néerlandaise) mis en place pour les nouveaux arrivants et destinés à faciliter leur intégration soient mieux articulés avec le volet accès au marché du travail et pour que la coopération entre les acteurs de cette politique – communes, centres de formation professionnelle et service public de l'emploi – soit renforcée, et enfin pour que la politique de l'emploi à destination des étrangers soit plus différenciée par public, par secteur, et s'appuie davantage sur les branches professionnelles.

La deuxième moitié de la décennie quatre-vingt-dix va donc être le moment de la mise en place d'instruments ou dispositifs ciblés sur l'amélioration de la situation des étrangers sur le marché du travail, prolongeant ces suggestions.

Les dispositifs ciblés sur l'emploi des étrangers

Un peu plus tard, en 1999 alors même que le rétablissement de l'emploi est sensible, le gouvernement affiche un objectif : diminuer de moitié en quatre ans le différentiel de taux de chômage entre les autochtones et les allogènes, soit ramener le taux de chômage des allogènes de 16 % en 1998 à 10 % en 2002. L'affichage de cet objectif est cohérent avec une politique initiée à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix qui, à l'exception de la loi sur l'intégration des nouveaux arrivants encore axée sur le renforcement des compétences linguistiques, sociales et professionnelles des immigrés, s'efforce enfin de faire levier sur

la demande de travail. Relèvent de cette politique des obligations nouvelles faites aux entreprises et différentes démarches contractualisées avec les entreprises ou les branches professionnelles.

La loi WIN

La loi WIN sur l'intégration des nouveaux arrivants (*Wet inburgering nieuwkomers*) dont nous avons parlé plus haut impose aux nouveaux arrivants de suivre un trajet de formation comprenant un apprentissage du néerlandais, des cours présentant la société néerlandaise et une orientation professionnelle et des périodes de formation. Appliquée à partir de 1998, son bilan en 2001 est mitigé. On constate deux phénomènes : ou bien les personnes impliquées dans ce cursus l'abandonnent du fait qu'elles trouvent rapidement du travail, bien souvent d'ailleurs en dessous de leurs capacités, ou bien elles poursuivent jusqu'à son terme la formation mais n'en atteignent pas les objectifs, en particulier du point de vue de la maîtrise de la langue. On fait grief à ces formations de s'adresser à des publics trop hétérogènes et d'être rigides dans leurs modalités d'organisation et d'horaires, ou encore d'être trop bureaucratiques dans les modalités de coordination entre les différents organismes impliqués (centres de formation régionaux, communes, services de l'emploi etc.).

Fait partie du programme du nouveau gouvernement Balkenende formé en mai dernier, un projet de durcissement de ces obligations d'intégration citoyenne : ainsi, ne pourraient obtenir un permis de séjour définitif que les demandeurs d'asile ayant réussi l'examen final du cours d'intégration. En outre, de manière assez irréaliste, il a été avancé que ne pourraient être admis aux Pays-Bas que des candi-

dates volontaires à l'immigration (donc hors demandeurs d'asile) ayant suivi dans le pays d'origine un cours d'initiation de base au néerlandais

Une politique du personnel reflétant la diversité migratoire

Inspirée par l'exemple canadien de l'*Employment Equity Act* et par le rapport du WRR de 1989, une proposition de loi est déposée par la Gauche écologiste (Groen Links), Démocratie 66, petit parti de réformateurs de gauche, et les libéraux du VVD. Ce projet vise à établir une obligation pour les entreprises de plus de 35 salariés de recenser la part des personnes d'origine étrangère dans la composition de leur personnel et d'établir un plan d'action visant à rendre celle-ci proportionnelle au poids des allogènes dans la population au niveau régional.

C'est le premier dispositif qui s'intéresse au volet « demande » du marché du travail. Il faudra quatre ans de discussion pour qu'une loi, temporaire, soit adoptée en 1994. Les organisations syndicales ne se sont pas vraiment battues en sa faveur, et les organisations patronales n'ont cessé de s'y opposer. Cette loi, peu respectée, a été remplacée en 1998 par une nouvelle loi, la loi SAMEN, dont l'acronyme signifie d'une manière évocatrice « ensemble ». Elle impose les mêmes obligations, jusqu'en 2003, et est mieux respectée puisqu'on constate que 70 % des entreprises ont déposé leur rapport en 2002.

Cependant, les travaux d'évaluation de cette loi ont montré qu'elle n'avait pas eu une influence très nette sur la politique d'embauche des entreprises. Tout au plus a-t-elle facilité en interne le regard critique sur cette politique de la part des dirigeants mais surtout des conseils

PAYS-BAS

d'entreprise. Son application n'est en outre pas dénuée de problèmes techniques : mesure au niveau des établissements et politique du personnel définie au niveau du groupe ou de l'entreprise, caractère trop global de la mesure du pourcentage des minorités ethniques dans l'effectif, *turn-over* qui contrarie d'éventuels efforts de recrutement préférentiel des étrangers. En termes d'efficacité, on constate que la proportionnalité de l'emploi des personnes étrangères est à peu près atteinte aux niveaux moyens et supérieurs de qualification. Mais plus l'emploi non qualifié est important dans une région, moins la part des minorités dans l'emploi régional est importante : c'est donc bien sur le segment des emplois non qualifiés que le problème de l'emploi des minorités est le plus aigu.

Le protocole pour l'embauche d'étrangers dans les PME ...

A la suite des recommandations de la Fondation du travail, un protocole a été signé par le Ministre des Grandes villes et de l'Intégration, l'organisation patronale des PME, MKB, et le service public de l'emploi, visant à placer 20 000 chômeurs étrangers dans des petites et moyennes entreprises, et à faire signaler 30 000 emplois vacants par les PME au service public de l'emploi, entre avril 2000 et mai 2001 (Herbillon, 2002). Ce protocole a fait l'objet d'une reconduction en 2001 et en 2002, et les performances de placement affichées attestent d'une bonne réussite de l'opération. Ainsi, au 31 décembre 2002, 78 301 emplois vacants ont été signalés et 70 555 pourvus, parmi lesquels 61 794 par des personnes d'origine étrangère. Même si on peut se poser quelques questions sur cette opération (refoulement d'autres candidats au profit de

candidats d'origine étrangère, influence de l'embellie conjoncturelle sur ces bons résultats et des tensions du marché du travail sur la bonne volonté des employeurs etc.), les commentateurs s'accordent à saluer cette initiative : il s'agit d'une première mesure concrète ciblée sur la demande de travail dans laquelle s'est engagé le gouvernement, et pour laquelle le service public de l'emploi a été mobilisé de manière directe, et d'une ouverture remarquable de l'univers des PME aux salariés d'origine étrangère (Tesser, Dagevos, 2002).

Au milieu de l'année 2002, une évaluation du dispositif fait apparaître que l'intégration dans l'emploi est stable, même s'il ne s'agit pas toujours du même emploi : en effet, six mois après le placement, hors placements en intérim, 71 % des personnes embauchées sont toujours en emploi, dont 49 % chez le même employeur. Les trois quarts des personnes qui sont toujours en emploi six mois après leur placement, le sont encore un an après .

... et dans les grandes entreprises

Après le monde des PME, une initiative de même nature a été prise conjointement par le ministre des Affaires sociales et celui des Grandes villes et de l'Intégration et 14 grandes entreprises, le 21 juin 2000, préluant à une prolongation en 2001 avec une centaine d'entreprises. Début 2003, 110 grandes entreprises sont engagées dans le processus. Signant un protocole avec le ministère des Affaires sociales, ces entreprises s'engagent à embaucher des jeunes issus des minorités ethniques, à favoriser en interne leur promotion, à sensibiliser leurs collaborateurs des départements RH au management interculturel, à mettre en place un système

de *coaching*, et à associer les conseils d'entreprise à cette politique. Les pouvoirs publics s'engagent à mettre à la disposition des entreprises une structure d'appui qui aidera aussi à la mise en place du protocole passé avec les PME. Deux ans plus tard, plus d'une centaine de grandes entreprises sont engagées dans le processus. Dans certains cas, elles se fixent des objectifs chiffrés dont la réalisation est mesurée.

Des conseillers spécialisés dans le placement des personnes d'origine étrangère

A la suite de l'accord de la Fondation du travail de 1990, ont été créés en 1991 au sein du service public de l'emploi (Arbeidsvoorziening puis CWI), cinquante postes de « conseillers d'entreprises pour les minorités » (*Bedrijfsadviseurs minderheden*), financés par le ministère des Affaires sociales (Herbillon, 2002). Il leur appartient de travailler sur le versant « demande » du marché du travail et de favoriser l'intégration des demandeurs d'emploi d'origine étrangère dans les entreprises en facilitant le travail de leurs collègues des services de placement et en influant sur le comportement de recrutement ou de promotion des entreprises par une action d'information, de sensibilisation à la dimension multiculturelle du management et des ressources humaines.

La fonction de conseiller pour les minorités a évolué en trois étapes (Herbillon, 2002). Dans un premier temps, ils devaient convaincre les entreprises de

d'étrangers ; dans un second temps, à partir de 1996, ils passent à un rôle plus structurel en soutenant le travail des professionnels du placement, en favorisant l'établissement de nouveaux canaux de recrutement, en facilitant les contacts entre secteurs d'activités, entreprises et organisations des minorités. Ils sont plus souvent sollicités par les entreprises à titre de conseillers pour améliorer l'intégration des étrangers dans l'entreprise. Enfin, dans un troisième temps, ils s'efforcent de promouvoir dans les entreprises la dimension de la diversité culturelle, de favoriser des pratiques de management interculturel et ils conseillent les entreprises sur leur politique de recrutement et de promotion des personnes issues de l'immigration.

Le soutien aux initiatives municipales

Le ministère des Affaires sociales a prévu entre mai 2001 et mai 2004 des subventions au bénéfice de municipalités mettant en œuvre des politiques d'activation spécifiques à l'égard de publics particuliers relevant du groupe des « allogènes » : jeunes quittant l'école sans diplômes entre 16 et 18 ans, adultes touchant des allocations de la protection sociale entre 18 et 65 ans, adultes de plus de 40 ans touchant des allocations d'invalidité, femmes inactives et non allocataires et personnes démunies de toute ressource. Il appartient aux communes de mettre au point, avec le secours de ces subventions, seules ou en coopération avec les services

l'intérêt qu'elles avaient à recruter parmi les minorités ethniques, notamment en multipliant les placements réussis

spécialisés de l'emploi, de la jeunesse, ou de la protection sociale, et même de la police, des outils et méthodes spécifiques

PAYS-BAS

pour améliorer les chances de ces différents publics sur le marché du travail.

Des projets individualisés combinant à la fois assistance sociale et orientation professionnelle sont un outil majeur de ces politiques, et le recrutement d'assistants spécialisés originaires des mêmes communautés est favorisé. Vingt-huit municipalités, les plus grandes villes du pays, sont impliquées dans ces conventions.

Le projet « *Entreprendre fortement avec les minorités* »

Reprenant une initiative de trois branches professionnelles (hôtellerie-restauration, transports logistique et sécurité), lancée en 2000, le ministère des Affaires sociales a associé début 2002 des structures régionales du service public de l'emploi, ces trois branches professionnelles et deux branches supplémentaires (bâtiment et nettoyage) à une action destinée à améliorer la coopération avec les établissements d'enseignement professionnel initial.

Le projet « *Entreprendre fortement avec les minorités* » (KOM) visait l'orientation des sortants vers les offres d'emploi disponibles, le signalement des possibilités d'embauche, la mise en place de formations spécialisées, le repérage et l'orientation de candidats d'origine étrangère vers ces opportunités, l'amélioration des carrières, la sensibilisation des entreprises au management interculturel. Il a été mis fin à ce projet en février 2003. Si au plan quantitatif les résultats sont très modestes (autour d'une centaine de placements réussis par secteur concerné), au plan structurel, la coopération entre les branches, les entreprises et le service de l'emploi et les structures de formation professionnelle a fait l'objet d'un apprentissage commun.

La fin annoncée des dispositifs ciblés : un infléchissement à risques

Fin 2002, début 2003, on approche des dates fixées pour l'achèvement de ces programmes, à un moment où la situation sur le marché du travail connaît une brutale dégradation. Ainsi, le protocole passé avec les grandes entreprises sera prolongé jusqu'au 1^{er} juin 2004, de même que l'activité de la structure de projet « *Vaste emploi pour les minorités* ». La loi imposant un bilan de la composition du personnel (loi SAMEN) est prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 2004. La suppression de la loi SAMEN est prévue dans le cadre des mesures de simplification administrative. Le gouvernement étudiera si des mesures spécifiques doivent être prises pour continuer à promouvoir une politique de ressources humaines multiculturelle, sans passer par une réglementation supplémentaire mais en s'appuyant sur les expériences réussies des protocoles avec les PME et les grandes entreprises et le projet KOM.

A partir de 2003, le service public de l'emploi s'est engagé envers le ministère des Affaires sociales à intégrer dans ses pratiques habituelles de placement l'expérience tirée du protocole passé avec les PME : accompagnement plus étroit du demandeur d'emploi d'origine étrangère et de l'entreprise signalant un poste vacant, estimé en moyenne à deux heures supplémentaires de travail par intermédiation. Les CWI (centres pour l'emploi et les revenus, structures du service public de l'emploi) seront responsables des moyens à mettre en place pour une telle politique. Mais l'activité particulière des conseillers pour les minorités est réorganisée. Ils n'interviendront plus directement dans le champ des placements à

partir de 2003, mais interviendront comme conseillers seniors en appui aux structures des CWI.

Pour le gouvernement, l'amélioration de la situation des immigrés sur le marché du travail constatée au tournant des années 2000 justifie cet arrêt des dispositifs ciblés, nonobstant la nouvelle tendance à la dégradation qui se dessine à partir de 2002. Au niveau global, l'amélioration statistique est claire. L'objectif de réduction de moitié du différentiel entre les taux de chômage des Néerlandais de souche et des personnes d'origine étrangère qu'avait fixé le gouvernement début 1999 a été atteint. Cependant, dans une réponse parlementaire faite par le ministre De Geus (Affaires sociales) le 21 février 2003, un nouvel objectif est fixé : faire progresser de 0,75 % par an le taux d'emploi des étrangers pour atteindre 54 % en 2005. Mais il devra être atteint sans les moyens spécifiques jusque là mis en œuvre. Le ministre veut croire à la capitalisation des différentes expériences réussies dans le fonctionnement habituel des organisations et des entreprises et au caractère durable de certains changements de comportement. Ces décisions d'arrêt des dispositifs sont critiquées au plan politique par le parti travailliste dès 2002, et par la FNV. Et l'optimisme du ministre est loin d'être partagé par les experts. Ceux-ci craignent justement que les immigrés ne fassent les premiers les frais sur le marché du travail du retourne-

ment peut avoir des résultats et conduire à réduire les handicaps des personnes d'origine étrangère par rapport à l'emploi, sans les faire disparaître totalement. L'identification précise des contours des groupes relevant des minorités ethniques facilite les travaux d'évaluation et de suivi des politiques sociales et éducatives mises en œuvre au niveau national à leur égard. Par contraste, les statistiques disponibles au niveau des municipalités, encore trop souvent établies sur la base de la nationalité, sont insuffisantes pour évaluer avec précision les effets de leur action, alors que les politiques de l'intégration sont de plus en plus décentralisées. L'appui sur les groupes et leurs représentants fournit des interlocuteurs aux pouvoirs publics, facilite la définition ou la discussion de politiques sociales au niveau national, ou au quotidien comme l'expérience des « pères du quartier » à Amsterdam.

Mais ces aspects positifs sont contrebalancés par des interrogations ou des risques. L'appui sur les groupes nationaux ou religieux comporte un risque d'enfermement des communautés sur elles-mêmes, entravant l'évolution des comportements individuels vers l'assimilation. Le comptage statistique précis sur la base de l'origine favorise aussi la stigmatisation des groupes sociaux grandement bénéficiaires du système de protection sociale, conduisant à la question récemment soulevée du coût de l'im-

ment de conjoncture, annihilant les progrès enregistrés ces dernières années.

L'expérience hollandaise montre qu'une politique de discrimination posi-

migration pour la société. Enfin, une politique de discrimination positive n'a de chances d'être efficace que si « la cheminée de l'emploi recommence à tirer » pour utiliser une expression en vogue aux

PAYS-BAS

temps de la modération salariale aux Pays-Bas. Les instruments mis en place à partir de la fin de la décennie quatre-vingt-dix auraient-ils été créés si les organisations patronales, les entreprises et les pouvoirs publics n'y avaient été poussés par les tensions grandissantes sur le marché du travail ? Une des conclusions à la fois modeste et ambitieuse que l'on retire des travaux d'évaluation consultés pour cet article est bien qu'un contexte économique de croissance, favorisant l'insertion professionnelle, le déblocage de dépenses publiques, mais aussi la confiance en l'avenir, a été le meilleur terreau de la politique de l'intégration aux Pays-Bas. La récession actuelle les mettent au défi de ne pas perdre le terrain gagné ces dernières années.

Sources :

CBS (2002), *Allochtonen in Nederland 2002*, novembre.

Chambon L. (2002), *Le sel de la démocratie, l'accès des minorités au pouvoir politique en France et aux Pays-Bas*, thèse soutenue le 21 novembre, à l'Université d'Amsterdam.

Dagevos J. (2001), *Rapportage minderheden 2001, deel II, Meer werk*, Sociaal en Cultureel Planbureau, septembre.

de Volk H. A. G., Esveldt I., Henks K., Liefbroer A.C. (2001), *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland, een demografische profiel*, WRR werkdokument W 123, juillet.

Herbillon J.- M. (2002), *Améliorer la position des minorités ethniques sur le marché du travail : la stratégie néerlandaise*, ANPE, Direction des études et des statistiques, rapport d'étude, décembre.

Hooghiemstra E., 2003, *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*, SCP.

Lijphart A. (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Ed. Becht-Haarlem, rééd. 1988.

Noicolaas H., Sprangers A. (2002a), « Immigreren, voor het gezin, als vluchteling of om te werken », *Demos*, Avril.

Nicolaas H., Sprangers A., (2002b), « Toename aandeel azielzoekers in immigratie », *CBS web magazine*, 5/8/2002

OCDE (2003), *Tendances des migrations internationales*.

Roodenburg H., Euwals R., Ter Reeke H. (2003), *Immigration and the Dutch Economy*, Centraal Plan Bureau, juin.

Tesser P., Dagevos J. (2002), « Voorbij de etnische onderklasse ? De integratie van etnische minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt », *Transnationaal Nederland*, Wiardi Beckman Stichting.

Wetenschappelijke Raad voor de Regering, *Nederland als immigratiesamenleving*, 1/1/2001.

NRC Handelsblad.

FORCES ET FAIBLESSES DE L'INTEGRATION