

L'intégration des immigrants et de leurs enfants sur le marché du travail en Norvège

Résumé

Compte tenu des écarts traditionnellement importants qui existent entre les résultats des Norvégiens d'origine et ceux des immigrants sur le marché du travail, l'intégration professionnelle de ces derniers est une question cruciale pour les pouvoirs publics en Norvège. Les différences sont imputables en grande partie à la prédominance de migrants familiaux et humanitaires par le passé, dont les résultats ne sont pas aussi bons que ceux des migrants de travail dans la plupart des pays.

D'après les observations faites dans de nombreux pays de l'OCDE, les immigrants, en particulier les nouveaux arrivants, sont en général particulièrement touchés en cas de détérioration de la conjoncture économique. Les premières informations disponibles sur le chômage permettent de penser que c'est aussi le cas en Norvège au cours de la récession actuelle, en particulier pour les nombreux migrants de travail arrivés récemment des nouveaux États membres de l'Union européenne. Cela pouvant affecter durablement leurs résultats sur le marché du travail, il est important que l'intégration des immigrants reste une priorité pour les pouvoirs publics. Au cours des années qui ont précédé le ralentissement de l'économie, les résultats au regard de l'emploi se sont clairement améliorés à la faveur d'une situation économique favorable, et à l'heure actuelle ils sont globalement plutôt positifs par rapport au passé. Même si la forte migration de travail venue d'Europe de l'Est a contribué à la hausse du taux d'emploi de la population immigrée dans son ensemble, les résultats de groupes de migrants de plus longue date se sont également améliorés.

Parallèlement, bien des efforts ont été faits pour améliorer l'intégration des immigrants sur le marché du travail, en particulier les nouveaux arrivants. Il est difficile de déterminer la part de l'amélioration des résultats qui est due à ces efforts, à la situation plus favorable du marché du travail ou à l'évolution vers une migration davantage axée sur le travail. La récession économique est donc aujourd'hui une forme de test pour l'intégration.

L'intégration des immigrants et de leurs enfants sur le marché du travail doit être replacée dans le contexte norvégien d'un PIB par habitant élevé (deuxième rang dans la zone de l'OCDE), d'un faible chômage et d'un fort taux d'activité des deux sexes. Il faut aussi tenir compte du contexte de l'État providence scandinave. Le marché du travail et le régime de sécurité sociale se caractérisent par un degré relativement important de compression des salaires, déterminés en grande partie dans le cadre de négociations centralisées, des taux élevés de remplacement net, en particulier pour les familles nombreuses à faibles revenus, un vaste secteur public et une politique du marché du travail relativement « active ».

Il faudrait accorder davantage d'attention aux immigrés peu qualifiés, dont les résultats au regard de l'emploi ne sont pas bons comparés à ceux observés dans d'autres pays. Cela semble imputable à la fois à des désincitations au travail et à une offre réduite d'emplois peu qualifiés. Pour surmonter ces obstacles, il faudrait envisager des programmes d'éducation et de formation plus ciblés.

Il faudrait également chercher davantage à optimiser l'utilisation des compétences des migrants qui ont acquis leurs qualifications en dehors de la zone de l'OCDE. Il semblerait que les qualifications étrangères ne soient guère prises en compte sur le marché du travail, mais des incertitudes subsistent à ce sujet car l'on sait peu de choses sur les qualifications étrangères des migrants. Cela constitue une lacune importante dans l'infrastructure de données, qu'il faudrait combler afin d'avoir une meilleure vision de l'usage qui est fait des compétences des migrants sur le marché du travail et, partant, d'une éventuelle action corrective.

Le processus d'évaluation et de reconnaissance des qualifications étrangères présente un certain nombre d'insuffisances auxquelles il faut remédier. En particulier, il semble qu'il n'y ait pas suffisamment d'offres « de cours-passerelles » pour les personnes dont le diplôme n'est pas jugé totalement équivalent à un diplôme norvégien. De même, les possibilités actuellement limitées en matière d'évaluation et de reconnaissance des compétences professionnelles, sanctionnées par un diplôme ou non, devraient être étendues en mettant spécifiquement l'accent sur les immigrés, en coopération avec les partenaires sociaux.

L'afflux massif de migrants en Norvège étant assez récent, l'infrastructure d'intégration globale est bien développée. Les immigrés sont devenus une priorité des politiques actives en faveur de l'emploi des chômeurs ordinaires, ce qui semble avoir eu un effet bénéfique. Même si l'ordre des priorités a été modifié en 2009 au profit d'une évaluation individuelle des aptitudes professionnelles de chaque chômeur, les immigrés continueront de faire l'objet d'un ciblage indirect puisqu'ils sont l'un des principaux groupes cibles de la politique du marché du travail en général.

À l'heure actuelle, toutefois, peu d'immigrés participent à des programmes de subventions salariales, qui se révèlent pourtant être un outil particulièrement efficace pour leur insertion sur le marché du travail, que ce soit en Norvège ou dans d'autres pays de l'OCDE. De même, peu de mesures visent à surmonter le handicap structurel dont souffrent les migrants sur le marché du travail du fait qu'ils ne possèdent pas de réseaux. Dans cette optique il serait bon de favoriser plus largement les programmes de parrainage.

Les migrants humanitaires de fraîche date et les membres de leur famille (aussi bien ceux qui sont déjà installés que ceux qui viennent tout juste d'arriver) doivent participer à un programme d'accueil d'une durée de deux ans s'ils ne possèdent pas les qualifications de base. Le programme semble correctement ciblé, mais il décourage les entrées précoces sur le marché du travail, ce qui peut s'avérer contreproductif. La Norvège s'efforce de répartir les migrants humanitaires sur tout le territoire, par voie de négociations entre l'État et les municipalités. C'est un processus très long, et les petites municipalités ne sont pas toujours en mesure de proposer aux réfugiés des programmes d'intégration adaptés à leurs besoins. Cela permet de penser que le processus d'établissement pourrait être plus efficace s'il tenait compte du fait que les besoins varient en fonction de l'aptitude. Les municipalités pourraient se spécialiser dans l'intégration de certains groupes de migrants, et un engagement à plus long terme devrait être assorti d'incitations financières.

Le marché du travail norvégien semble accorder beaucoup d'importance à la maîtrise parfaite de la langue norvégienne et, de fait, la Norvège investit des sommes importantes

pour offrir une formation linguistique. On peut néanmoins s'interroger sur la qualité de la formation proposée, et les incitations offertes aux municipalités pour qu'elles assurent une formation qui soit adaptée aux compétences des migrants pourraient être renforcées. Le droit à une formation linguistique devrait également être étendu aux immigrés des pays de l'espace économique européen (EEE).

Ces dernières années l'accent a été mis sur une meilleure intégration des immigrés dans le vaste secteur public de la Norvège. Il est notamment obligatoire de recevoir en entretien au moins une personne issue de l'immigration pour tout nouveau poste à pourvoir et, à titre d'essai depuis 2009, à qualification égale, de donner la préférence aux candidats immigrés plutôt qu'aux natifs du pays. Il y lieu de penser que ces efforts, parmi d'autres, déployés à tous les niveaux dans le secteur public, ont porté leurs fruits. Au cours des cinq années passées, le secteur public a énormément contribué à la hausse de l'emploi chez les migrants originaires de pays non membres de l'OCDE installés en Norvège depuis assez longtemps.

Le problème qui commence à se poser est celui de l'intégration dans la vie active des enfants nés en Norvège de parents immigrés, qui sont maintenant de plus en plus nombreux à entrer sur le marché du travail. Leurs résultats au regard de l'emploi sont inférieurs à ceux de leurs homologues nés dans le pays, même si les différences ne semblent pas être plus grandes que dans d'autres pays de l'OCDE. Ils ont particulièrement du mal à trouver des places d'apprentissage, et l'on peut s'attendre à ce que cette situation s'aggrave maintenant pour tous les groupes du fait de la récession économique. Il semblerait utile à cet égard que le système éducatif aide davantage les jeunes à trouver des places et il faudrait aussi inciter davantage les employeurs à embaucher des apprentis issus de l'immigration. Les enfants d'immigrés gagneraient aussi beaucoup à fréquenter généralement le jardin d'enfants avant l'âge de 4 ans, la tranche d'âge pour laquelle ils sont le plus sous-représentés à l'heure actuelle. Un obstacle en la matière est l'aide financière versée aux personnes qui demeurent à la maison pour s'occuper d'un enfant, qui désincite fortement à scolariser les très jeunes enfants. Étant donné que cette aide empêche semble-t-il également l'intégration des femmes immigrées sur le marché du travail, il serait fort souhaitable de la supprimer. Les sommes ainsi économisées devraient être utilisées pour créer davantage de places dans des établissements officiels dans les zones du pays où il y a encore pénurie.

Malgré les nombreux plans d'action gouvernementaux mis en place depuis 1992, la plupart des autres parties prenantes accordent généralement peu d'importance à la question de la discrimination à l'égard des immigrés sur le marché du travail, et aucune étude de testing, qui aurait permis d'en quantifier l'importance, n'a été réalisée en Norvège jusqu'à présent. Il faudrait remédier à cette lacune et, de fait, quelques premières mesures allant dans ce sens ont été prises, et une étude de testing est en cours. Une démarche adoptée au début de l'année 2009, qui pourrait avoir son importance dans le cadre de la lutte contre les procédures de recrutement sélectives, est l'obligation pour les employeurs de mettre en place et d'appliquer des mesures actives afin de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination à l'encontre des immigrés. Cependant, les petites et moyennes entreprises en sont dispensées, même si un certain nombre d'indices tendent à prouver que c'est dans cette partie du marché du travail que la sélection à l'embauche est la plus prononcée. Pour que le contrôle soit un outil acceptable, il faut que la charge administrative pesant sur les employeurs soit limitée ; il faudrait en outre favoriser une mise en œuvre efficace en offrant des incitations et un soutien administratif, notamment aux petites et moyennes entreprises. On trouvera dans l'encadré ci-dessous un résumé des principales recommandations d'action.

Résumé des principales recommandations politiques pour la Norvège

A. Améliorer l'efficacité de la formation linguistique et du programme d'accueil

- Inciter davantage les municipalités à assurer une formation linguistique de qualité et axée sur les résultats, adaptée aux capacités et aux besoins des migrants, en tenant davantage compte des progrès en norvégien des participants dans le calcul des sommes qui leur sont versés.
- Envisager une stratégie d'installation plus adaptée, tenant compte du fait que les besoins varient selon les capacités de chacun, afin de permettre aux municipalités de proposer des programmes d'accueil adaptés et d'accélérer le processus d'établissement.
- Encourager les municipalités à mettre à profit plus efficacement la possibilité d'accélérer l'accès au marché du travail pour les primo-arrivants qui y sont mieux préparés et supprimer les mesures qui n'incitent pas à prendre rapidement un emploi dans le cas des migrants ayant acquis les compétences de base qui leur permettraient de s'intégrer durablement sur le marché du travail.
- Modifier le mécanisme actuel de financement du programme d'accueil par le versement d'une somme forfaitaire en vue d'axer les incitations des municipalités sur l'objectif d'intégration rapide et durable sur le marché du travail, et de répondre aux différents besoins des migrants en la matière selon leur niveau de formation.
- Améliorer le partage d'expérience entre les municipalités. Pour ce faire, mettre en place un système d'évaluation comparative des municipalités qui permette de vérifier leur capacité à intégrer les primo-arrivants (maîtrise de la langue et insertion sur le marché du travail).
- Envisager d'étendre le droit à la formation linguistique aux immigrés de longue durée originaires de pays de l'espace économique européen.
- Intégrer pleinement la formation linguistique dans l'ensemble des mesures de formation prises aux fins de réadaptation professionnelle.

B. Mieux exploiter les compétences des migrants

- Faire de l'évaluation formelle et de la reconnaissance ultérieure des titres étrangers – associées à des cours-passerelles le cas échéant – une partie intégrante du programme d'accueil s'adressant aux primo-arrivants.
- Améliorer l'étendue et la portée des cours-passerelles qui permettent aux migrants d'obtenir une qualification reconnue par les employeurs, et veiller à ce que les différentes possibilités offertes aux migrants soient plus transparentes.
- Mettre en œuvre des procédures d'évaluation et de reconnaissance pour les personnes possédant des qualifications professionnelles étrangères. Ce dispositif pourrait être intégré à un système plus large afin d'améliorer la validation des acquis de l'expérience en mettant spécifiquement l'accent sur les immigrés, en coopération avec les partenaires sociaux.
- Mettre en place un centre d'information et de service à guichet unique pour l'évaluation et la reconnaissance des qualifications à tous les niveaux.
- Établir des lignes directrices plus claires à l'intention des universités pour la reconnaissance des professions universitaires, et favoriser leur mise en œuvre efficace à l'aide d'incitations.
- Enregistrer les qualifications étrangères des migrants pour avoir une meilleure vue d'ensemble de l'usage de leurs compétences sur le marché du travail, et prendre ensuite les mesures qui s'imposent. De même, il faudrait évaluer l'impact de la reconnaissance des qualifications étrangères sur le marché du travail dans le cadre d'une étude pilote.

C. Favoriser l'intégration durable sur le marché du travail

- Étoffer l'offre de formation s'adressant aux migrants peu qualifiés pour relever leur niveau de littératie fonctionnelle et créer un lien avec l'expérience professionnelle.
- Augmenter progressivement le recours aux subventions salariales destinées à favoriser l'intégration des migrants sur le marché du travail, ainsi que leur ciblage.
- Évaluer l'impact sur la réintégration des migrants sur le marché du travail de la décision récemment prise de ne plus viser directement les migrants dans les dispositifs concernant les chômeurs ordinaires. Si les effets sont négatifs, prendre des mesures correctives.
- Mettre en œuvre des programmes de parrainage à plus grande échelle.

D. Accorder plus d'attention aux enfants d'immigrés

- Supprimer la prestation en espèces pour inciter davantage les parents à mettre leurs enfants à l'école maternelle, au moins pour les enfants de plus de 2 ans – âge à partir duquel la fréquentation de structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants influe favorablement sur les futurs résultats scolaires des enfants de migrants. La réduction de la période pendant laquelle la prestation en espèces peut être perçue aurait également un impact favorable sur l'offre de main-d'œuvre de femmes immigrées.
- Étendre l'exonération de frais de garde de jour/de jardins d'enfants existante à l'ensemble des familles à faibles revenus.
- Expliquer aux familles immigrées l'importance du jardin d'enfants pour la réussite future de leurs enfants, et les informer des possibilités d'exonérations de frais.
- Envisager des hausses ciblées des subventions d'apprentissage pour les employeurs qui proposent des places aux enfants d'immigrés, et renforcer l'aide à la recherche de contrats d'apprentissage proposée par les établissements d'enseignement.

E. Améliorer le système de lutte contre la discrimination

- Faire en sorte que le système de lutte contre la discrimination soit plus visible pour les immigrés et les informer de leurs droits. On pourrait, pour cela, prévoir une session sur la lutte contre la discrimination dans les stages d'accueil.
- Réaliser une étude expérimentale de testing pour évaluer la fréquence de la discrimination à l'embauche.
- Surveiller l'embauche sélective dans les petites et moyennes entreprises.
- Inciter davantage les employeurs à mettre en œuvre un suivi anti-discrimination.
- Soutenir la mise en œuvre de plans de lutte contre la discrimination et de plans en faveur de la diversité en faisant appel à des consultants rémunérés sur fonds publics.



Extrait de :

Jobs for Immigrants (Vol. 3)

Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264167537-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Norvège - Résumé », dans *Jobs for Immigrants (Vol. 3) : Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264167919-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.