

Comment réduire le taux de chômage disproportionné des étrangers

Les étrangers connaissent davantage le chômage que les Suisses et retrouvent moins fréquemment et moins rapidement un nouvel emploi. Les enquêtes quantitatives et qualitatives montrent que ce n'est pas une fatalité et que le phénomène ne s'explique pas seulement par un manque général de formation ou des problèmes linguistiques. Pour traiter sérieusement la question, il convient d'utiliser et d'harmoniser entre eux les instruments et mesures déployés par les politiques de migration, de formation, des affaires sociales, de l'emploi et de l'assurance-chômage.



Les travailleurs étrangers sont davantage touchés par le chômage que les Suisses. Cela est, entre autres, dû au fait qu'ils exercent beaucoup dans des branches où le nombre de demandeurs d'emploi est important. Là-dessus s'ajoutent y les discriminations dont ils font l'objet de la part des employeurs comme des conseillers ORP. Photo: Keystone

En Suisse, le taux d'étrangers dans la population active est de 22% (800 000 personnes), mais de 43% parmi les chômeurs (80 000 personnes). Le taux de chômage est particulièrement élevé chez les jeunes étrangers: 15%, alors que la moyenne nationale est de 4,4%. Dans le cadre du programme d'évaluation de l'impact des mesures de marché du travail du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), la communauté de travail formée par le Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro Bass) et le Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (Büro a&o) a réalisé une analyse portant sur les trois ensembles de questions suivantes:

- pourquoi les étrangers sont-ils plus exposés que les Suisses au risque de chômage?
- quels sont les facteurs qui favorisent la sortie du chômage?
- comment réduire cette disproportion et améliorer les chances de trouver du travail?

Méthodes et données

Les questions posées ont été étudiées de façon à la fois quantitative et qualitative.

Pour l'analyse quantitative, on a procédé à une recherche en *économétrie* pour identifier les facteurs qui déterminent la probabilité pour les étrangers de devenir chômeurs ou de (re)trouver un emploi. À cet effet, on a recouru à deux sources de données: d'un côté, le recensement 2000 (R2000), qui enregistre tous les statuts de séjour et de naturalisation, ainsi que les connaissances linguistiques; de l'autre, les éditions 1992–2004 de l'*Enquête suisse sur la population active (Espa)*, qui fournit d'importantes indications sur la situation des étrangers en matière d'emploi (l'édition 2003 a été

Stefan Spycher
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro Bass), Berne

Patrick Detzel
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro Bass), Berne

Michael Weber
Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (Büro a&o), Berne

Jürg Baillod
Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (Büro a&o), Berne

délibérément augmentée de 15 000 étrangers).

Pour estimer la probabilité d'être inscrit au chômage, on a procédé à des régressions logistiques multivariées sur neuf groupes de personnes et quatre jeux de données. Pour la seconde analyse, destinée à estimer la probabilité du retour à une activité rémunérée, on a évalué trois modèles multinomiaux spécifiques différents à l'aide de l'Espa.

Une *enquête qualitative* a été effectuée pour analyser l'impact des conseils dispensés dans les offices régionaux de placement (ORP). Trente personnes d'origine étrangère (hommes et femmes) sélectionnés au hasard ont été interrogés jusqu'en été 2005 quant à la façon dont ils sont devenus chômeurs, leur appréciation des conseils dispensés dans les ORP et leur retour dans le monde du travail. Parallèlement, les conseillers en placement responsables de ces personnes ont été interrogés, ce qui a permis de nuancer les expériences des étrangers sondés. Les entretiens avec les deux groupes de personnes ont fourni des informations de première main puisque provenant des intéressés eux-mêmes.

Pour tenir compte du cadre général, autrement dit de l'orientation stratégique de la politique de l'emploi, douze experts issus de la recherche, de l'administration et de la pratique, mais tous spécialistes du marché du travail ou de la migration, ont également été interrogés en neuf séances différentes.

Le risque de chômage

Les résultats des analyses statistiques peuvent se résumer comme suit.

Les études effectuées au moyen des différents jeux de données indiquent que les «secteurs» (Espa), les «groupes de métiers exercés» (Espa) et les «compétences linguistiques» (R2000) jouent un rôle éminent dans le chômage.

Au deuxième rang figurent des variables potentiellement discriminantes: «nationalité» et/ou «degré d'intégration». Compte tenu de toutes les différences individuelles et structurelles, les étrangers naturalisés de la deuxième génération ont 33% de chances de plus que les Suisses de naissance de connaître le chômage. Ce différentiel est de 35% pour les personnes naturalisées de la première génération et nettement supérieur encore pour les étrangers faiblement intégrés. L'intégration, un très long séjour en Suisse (y compris parfois une scolarité suivie entièrement dans ce pays) réduit le risque de chômage; toutefois, ni l'un ni l'autre ne

permettent l'égalité de traitement avec les Suisses de naissance.

La variable «plus haut diplôme obtenu» appelle une remarque particulière. Si on la corrèle en effet avec les informations sur le métier et le secteur, l'importance du diplôme de fin de formation décline fortement. Le risque d'être au chômage dépend donc plus fortement du métier et du secteur: dans certains cas, il peut même frapper des personnes dotées d'une bonne formation. Cette dernière protège donc moins du chômage qu'on ne l'imaginait.

Les entretiens cités plus haut confirment ces résultats. On relèvera surtout les parcours parfois difficiles que les étrangers ont connus et qui peuvent compliquer les rapports de travail et affecter la capacité.

Les probabilités de sortir du chômage

Les données statistiques montrent que l'importance des facteurs qui déterminent la sortie du chômage diffère entre les Suisses et les étrangers. Pour les Suisses, les cinq facteurs principaux («âge», «formation», «état civil», «durée du chômage» et «être disposé à déménager») expliquent 62% de la variance. Trois d'entre eux («âge», «formation», «durée du chômage») font partie du groupe des facteurs individuels, les deux derniers relevant l'un des caractéristiques du ménage («état civil»), l'autre des facteurs liés à la recherche d'emploi («être disposé à déménager»). Si l'on se fonde sur ces facteurs principaux, ce sont surtout les compétences individuelles qui décident si la sortie du chômage se produira tôt ou tard.

Pour les étrangers, les cinq variables cruciales sont la nationalité, le sexe, le groupe de métiers exercés, la formation et l'âge. Elles expliquent à elles seules 57,5% de la variance. Les facteurs individuels «âge» et «formation» jouent certes un rôle, comme pour les Suisses, mais seulement derrière deux facteurs potentiellement discriminants («nationalité», «sexe») et un facteur structurel («groupe de métiers exercés»). Si l'on se fonde ici aussi sur les cinq variables principales, de nettes différences apparaissent entre les étrangers et les Suisses. La nationalité et le sexe fonctionnent comme des signaux négatifs, indépendamment des caractéristiques individuelles, et retardent la sortie du chômage. L'affectation des étrangers à des segments déterminés du marché du travail et à des métiers où le risque de chômage est élevé les empêche aussi de trouver une issue.

Encadré 1

Le projet de recherche

Le projet de recherche se compose de cinq rapports téléchargeables sur www.buerobass.ch:

- Spycher Stefan, Detzel Patrick, Guggisberg Jürg, Weber Michael, Schär Moser Marianne et Bailod Jürg, *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Synthese eines Forschungsprojektes im Rahmen der Wirkungsevaluation der aktiven Arbeitsmarktmassnahmen der Arbeitslosenversicherung*, 2006;
- Detzel Patrick, Guggisberg Jürg et Spycher Stefan, *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 1: Eine Analyse der Daten aus der Volkszählung 2000 und aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2003*, 2005
- Detzel Patrick et Spycher Stefan, *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 2: Eine statistische Untersuchung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2004*, 2005.
- Weber Michael et Schär Moser Marianne, *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 3: Einschätzung von Expert/innen mit dem Fokus Arbeitsmarkt und Migration*, 2005
- Weber Michael, *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 4: Einschätzungen von betroffenen Ausländer/innen und ihren zuständigen RAV-Personalberater/innen*, 2006.

Pour améliorer l'efficacité des conseils dispensés aux étrangers, il est recommandé de recruter délibérément des conseillers ORP parmi la deuxième génération d'immigrants.



Photo: Keystone

Des variables structurelles de plus faible importance

Les variables structurelles perdent de leur importance, lorsque l'on passe de la probabilité de perdre son emploi à celle de sortir du chômage, surtout pour les Suisses. Les deux variables «secteur» et «groupe de métiers exercés» représentent, en effet, 40% de la première, mais seulement 7,3% (Suisses) et 17,3% (étrangers) pour la seconde.

Dans l'Espa, les personnes au chômage se voient demander les différentes voies qu'elles empruntent pour rechercher du travail. Celles qui répondent avoir cherché par le biais des ORP ou des offices du travail ne retrouvent pas plus vite d'emploi que celles qui ne l'ont pas fait. Une autre question porte sur les cours de formation continue fréquentés. Là aussi, il ne ressort pas d'influence mesurable sur la probabilité de sortir du chômage. Ce résultat concerne même les formations continues cofinancées par les ORP. Pour les étrangers, les réseaux sociaux peuvent faciliter la recherche de travail.

Contrairement aux Suisses, la durée du chômage des étrangers n'a pas d'influence sur la probabilité d'en sortir, ce qui souligne l'importance des facteurs potentiellement discriminants. Le fait d'être d'origine étrangère passe donc avant les caractéristiques individuelles. Il peut, toutefois, être interprété «positivement» par les ORP, à qui il donne une marge de manœuvre supplémentaire pour prendre des mesures de formation durables, le facteur temps étant moins stressant dans ce cas.

Les entretiens menés ont permis de dégager les conclusions suivantes sur la sortie du chômage. Il s'avère, d'abord, qu'appliquer la LACI exige de traiter tous les chômeurs de la même manière, afin que règne l'égalité devant la loi. Il en ressort également que les principaux facteurs qui compliquent la recherche d'emploi des étrangers sont l'insuffisance des connaissances linguistiques, les différences de culture (et les attitudes, mentalités et comportements qui en découlent), l'absence de qualifications (ou la difficulté de les prouver ou de les faire reconnaître), mais aussi le comportement des employeurs. Ce qui précède est autant valable pour la recherche d'emploi proprement dite que pour la forme prise par les consultations.

Malgré les efforts entrepris pour dégager des grandes lignes, les trente entretiens avec des étrangers montrent que chaque cas présente des aspects particuliers, dont les conseillers doivent tenir compte. Dans la pratique, on constate, toutefois, qu'à part un appui et un suivi véritables, il existe des cas où se manifeste une certaine résignation ou une stratégie peu claire (qui peut aller jusqu'à la passivité, voire l'impuissance).

À part les mesures de marché du travail (MMT) proprement dites, les consultations (au sens strict) pourraient jouer un rôle plus important, car dans plusieurs cas, le suivi psychologique serait indiqué au niveau personnel, voire à celui de l'entourage. Or on constate justement des divergences d'opinion entre les conseillers ORP quant à la nature de leur activité et aux compétences requises – qu'il s'agisse de leur interprétation et application personnelle, des

directives et exigences formulées par le cadre général (mise en œuvre de l'accord de prestations axé sur les résultats), ou encore de l'appui et du soutien institutionnel disponible.

D'une manière générale, on reconnaît que les MMT sont d'une certaine efficacité, bien que des remarques soulignent la nécessité d'adapter leur contenu, la méthode utilisée, le calendrier et l'organisation. Dans le détail, on souligne certaines restrictions et on suggère différentes approches pour les cours de langue, les mesures de qualification ou les programmes d'occupation. En ce qui concerne les mesures collectives, le cycle d'évaluation, de planification et de pilotage de l'offre ne semble pas fonctionner de façon optimale dans certains ORP ou cantons, où l'on déplore le manque de postes.

Mesures possibles au sein et en dehors de l'assurance-chômage (AC)

Des résultats de nos enquêtes, il est possible de dégager des pistes débouchant sur des instruments et des mesures individuelles. Le constat principal est que les interventions dans le cadre de l'AC ne suffiront probablement pas pour améliorer durablement la situation des étrangers. Un rôle particulier revient aux politiques de la migration et de la formation (voir encadré 2).

Quelles mesures éventuelles les différents acteurs voient-ils dans le domaine de l'assurance-chômage? Au-delà des MMT proprement dites, les entretiens avec les conseillers ORP font ressortir l'importance essentielle du conseil en soi (accompagnement psychologique), tout à l'opposé de l'orientation préconisée dans l'accord de prestations axé sur les résultats et de son application. Les exemples et les remarques faites par les personnes interrogées suggèrent que ce sont moins les mesures techniques que les progrès effectués au cours des consultations qui peuvent avoir un effet durable sur l'intégration professionnelle (et sociale). Au lieu de réagir aux attitudes butées et aux motivations peu claires par des pressions et des sanctions, il semble plus fécond de travailler sur des problèmes partiels importants (questions liées au sexe, idées et évaluation de la situation personnelle, attitude vis-à-vis de l'engagement et de la conduite à suivre, conséquences du comportement, compréhension envers certaines mesures, etc.).

Divers experts et conseillers ORP recommandent de spécialiser les prestations des ORP (en séparant, par exemple, les contacts avec les employeurs, des placements et des conseils), de professionnaliser davantage les aspects psychologiques du conseil, et de mettre en place ou de développer des institutions d'appui complémentaires. Ils donnent des exemples qui pourraient faire école: mesures de sensibilisation ou de formation en matière de compréhension interculturelle, recrutement de conseillers de la deuxième génération, supervisions régulières, discussions de cas entre collègues («interventions»), etc.

De l'avis des experts, il n'est pas nécessaire de proposer des mesures spécialement destinées aux étrangers. Les spécialistes préconisent en outre d'étendre l'application de modèles existants ou d'en essayer de nouveaux. On parle d'entreprises virtuelles, de cofinancement des salaires pour les emplois faiblement rémunérés, du financement de postes à temps partiel assortis d'une formation continue, de modèles pour des départs progressifs à la retraite, de temps partiel pour les salariés âgés, ou de l'instauration dans toute la Suisse d'un accompagnement en matière d'intégration.

Pour les étrangers, les compétences linguistiques et la formation sont d'importantes ressources individuelles qui peuvent faciliter leur sortie du chômage. Comme cela a déjà été dit, il faudrait investir de façon adéquate dans les domaines situés en amont, autrement dit les politiques en

Encadré 2

Mesures extérieures à l'assurance-chômage

En dehors de l'assurance-chômage, les politiques de la migration et de la formation jouent un rôle particulier quant à la place des étrangers sur le marché de l'emploi.

Politique migratoire

Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE, la politique migratoire met l'accent sur les pays extérieurs à l'UE et leurs ressortissants. D'une façon générale, les personnes interrogées dans le cadre du présent projet demandent que l'on introduise dans la politique migratoire des instruments et des mesures pour lutter contre la discrimination à l'égard des étrangers.

De l'avis de nombreux conseillers ORP, il faudrait accorder plus de place, dans le paysage politique, à l'intégration sociale et éducative précoce. À plus long terme, cela pourrait aboutir à ce que les étrangers en quête d'emploi connaissent mieux le marché suisse du travail, que l'écart culturel se réduise, et qu'ils disposent de meilleurs réseaux: des facteurs qui seraient tous favorables à la recherche d'emploi et à une intégration professionnelle durable.

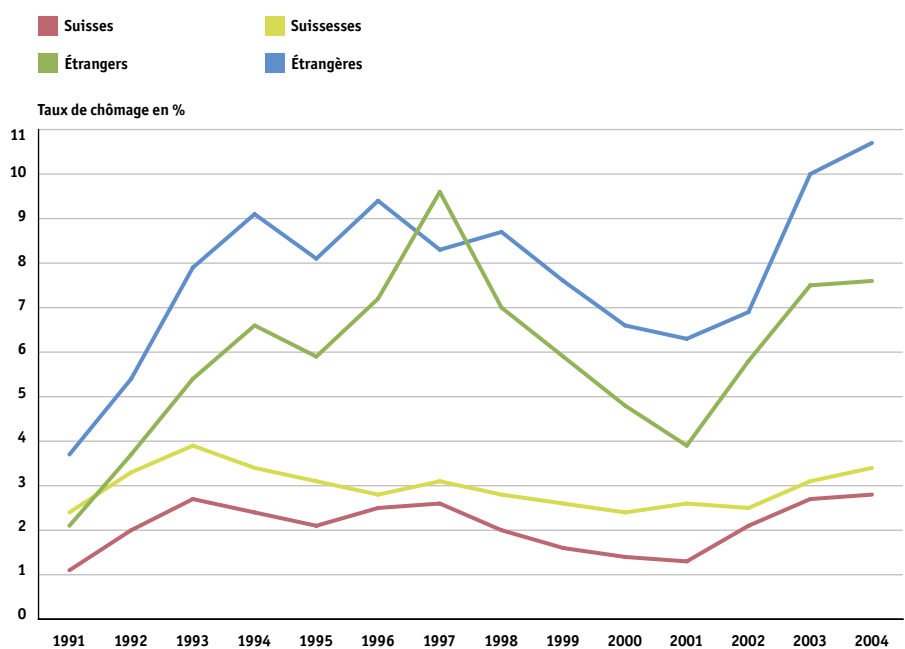
On insiste par ailleurs sur l'importance particulière des compétences linguistiques, prémisses indispensables de la compréhension et de l'intégration sociale, professionnelle et culturelle. Contrairement à d'autres pays, la Suisse en fait peu pour promouvoir, développer ou entretenir les compétences linguistiques des immigrants.

Politique de la formation

Il est capital de séparer la politique de la formation de l'AC. Le Conseil fédéral relève que les mesures de perfectionnement des qualifications ne sauraient être l'objet de l'AC, celle-ci devant se concentrer sur la réintégration rapide dans le premier emploi. Les mesures préventives en matière de formation destinées à réduire le risque de chômage doivent être prises dans le cadre de la politique de formation. Toutefois, tant que les investissements nécessaires ne sont pas effectués, il faut se demander si des investissements compensatoires pourraient et devraient être envisagés du côté de l'AC.

Graphique 1

Évolution du taux de chômage des Suisses et des étrangers (hommes et femmes), 1991–2004



Source: OFS / La Vie économique

matière de migration et de formation. Or, pour nombre d'étrangers arrivés il y a longtemps et inscrits aujourd'hui à l'AC, ces investissements n'ont pas été faits. Il convient donc d'examiner si l'AC doit rattraper les prestations qui ont fait défaut.

Recommandations

Le mandat confié par le Seco se concentre sur l'assurance-chômage. Nos recommandations se limiteront donc à cette dernière, même si les domaines politiques situés en amont restent primordiaux.

Combattre la discrimination dont pâtissent les étrangers est une tâche transversale générale, mais on peut et on devrait recourir aussi aux mesures de l'AC:

- en réalisant des campagnes d'éducation et de sensibilisation auprès des employeurs;
- en étudiant des systèmes d'incitation (financière) qui encouragent les employeurs à ne pas discriminer les étrangers lors d'engagements et de licenciements;
- en prenant des mesures au sein même des ORP, même si on peut comprendre – mais cela demeure problématique du point de vue social en général – que les conseillers se plient aux directives discriminatoires des employeurs lors de placements en vertu de l'accord de prestations axé sur les résultats.

On devrait introduire dans l'AC la possibilité d'organiser des cours de perfectionnement (appropriés) pour les étrangers au chômage. Le financement pourrait en être assumé par la Confédération dans la mesure où il s'agit de compenser des prestations non fournies par les politiques de la migration et de la formation. Il convient d'étudier en outre de nouvelles mesures, comme des prêts ou des bons, tous deux destinés à améliorer la formation des étrangers.

Comme le conseil joue un grand rôle dans le succès des mesures mises en œuvre, leur aspect psychologique et le soutien organisationnel qu'elles nécessitent devraient être davantage professionnalisés. On y parviendra par exemple en accordant plus de poids à ces compétences dans les qualifications demandées aux conseillers ORP. Il faudrait en tenir compte lors de leur recrutement futur (par exemple, dans la formation requise) et dans la formation continue qui leur sera fournie. Une autre possibilité consiste à institutionnaliser des plages de réflexion et d'approfondissement de l'idée que les conseillers se font de leur rôle, ou pour améliorer l'allocation des mesures et les stratégies de conseil (interventions ou supervisions régulières, en faisant appel éventuellement et occasionnellement à des spécialistes des questions interculturelles).

Pour améliorer l'efficacité des conseils dispensés aux étrangers, il est recommandé de recruter délibérément des conseillers ORP parmi la deuxième génération d'immigrants. Il convient en outre de prévoir des cours spécifiques de perfectionnement interculturel.

L'effet d'une spécialisation accrue au sein des ORP (contacts avec les employeurs, placements, conseils, etc.) devrait être testé et évalué dans des projets pilotes. ■