Arbeitsgemeinschaft
Büro BASS . Konsumstrasse 20 . 3007 Bern . 031 / 380 60 80 . stefan.spycher@buerobass.ch
büro a&o . Waaghausgasse 5 . 3011 Bern . 031 / 311 59 88 . baillod@bueroaundo.ch

büro a&o
Dr. Jürg Baillod

BASS

Etrangers, étrangères, chômage et assurance-chômage

Synthèse d'un projet de recherche mené dans le cadre de l'évaluation de l'impact des mesures de marché du travail de l'assurance-chômage

Sur mandat du
Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

Dr. Stefan Spycher, Dr. Patrick Detzel, Jürg Guggisberg — Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)

Michael Weber, Marianne Schär Moser, Dr. Jürg Baillod — Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o)

Berne, mai 2006

Table des matières

Table des matières I

Résumé III

1 Introduction 1
1.1 Situation initiale : les étrangers sont particulièrement touchés par le chômage 1
1.2 Notions, définitions et concepts 3
1.3 Cadre analytique et questions 6
1.4 Démarche méthodologique et sources de données 9
1.5 Vue d'ensemble du projet de recherche 10

2 Le risque de chômage 10
2.1 Résultats de l'analyse statistique 11
2.2 Résultats de l'enquête auprès des experts 16
2.3 Résultats de l'enquête auprès des conseillers ORP et des étrangers 17
2.4 Récapitulation 18

3 La probabilité de réussir à sortir du chômage 18
3.1 Résultats de l'analyse statistique 18
3.2 Résultats de l'enquête auprès des experts 26
3.3 Résultats de l'enquête auprès des conseillers ORP et des étrangers 27
3.4 Récapitulation 33

4 Mesures envisageables dans le cadre et hors du cadre de l'assurance-chômage 34
4.1 Mesures à divers niveaux 34
4.2 Niveau 1 : la politique migratoire 37
4.3 Niveau 2 : politique de formation 43
4.4 Niveau 3 : politique sociale 48
4.5 Niveau 4 : politique du marché du travail 49
4.6 Niveau 5 : assurance-chômage 49
4.7 Récapitulation 54

5 Recommandations 57
5.1 Prémisses 57
5.2 Instruments et mesures agissant sur le contexte externe de l'assurance-chômage 58
5.3 Instruments et mesures agissant sur le contexte interne de l'assurance-chômage 58

Bibliographie **60**

Résumé

Situation de départ

En Suisse, les étrangers[1] sont beaucoup plus touchés que les Suisses par le chômage : ils représentent 22% des actifs (env. 800'000 personnes) mais 43% des sans-emploi (env. 80'000 personnes). Le taux de sans-emploi est particulièrement élevé chez les jeunes étrangers : 15% alors que le taux moyen est de 4,4%.

La situation des sans-emploi étrangers préoccupe également le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). En été 2003, il avait lancé un appel d'offres pour une vaste évaluation de l'impact des mesures de marché du travail et du service public de l'emploi en Suisse dont l'un des volets devait être consacré en particulier aux sans-emploi étrangers.

La présente synthèse condense un projet de recherche composé de quatre rapports scientifiques détaillés qui peuvent être téléchargés sous www.buerobass.ch :

■ Detzel Patrick, Jürg Guggisberg et Stefan Spycher (2005) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 1 : Eine Analyse der Daten aus der Volkszählung 2000 und aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2003

■ Detzel Patrick et Stefan Spycher (2005) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 2 : Eine statistische Untersuchung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2004.

■ Weber Michael et Marianne Schär Moser (2005) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 3 : Einschätzung von Expert/innen mit dem Fokus marché du travail und Migration

■ Weber Michael (2006) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 4 : Einschätzungen von betroffenen Ausländer/innen und ihren zuständigen RAV-Personalberater/innen

La communauté de travail formée par le **Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale** (Büros für arbeits- und sozialpolitische BASS) et le Bureau de recherche et de conseil en psychologie du travail et de l'organisation (Büros für arbeits- und organisationspsychologisch, büro a&o) a répondu à cet appel d'offres en proposant, sur ce thème particulier, un projet de recherche intitulé « Etrangers, chômage et assurance-chômage ». En février 2004, elle a reçu mandat de le réaliser.

Questions

Le présent projet enquête sur trois questions centrales. La **première** est celle du risque de chômage. Pourquoi les étrangers sont-ils surreprésentés parmi les sans-emploi ? Quels sont les facteurs déterminants ? Certains de ces facteurs sont-ils liés à la discrimination des étrangers ? Les différences peuvent-elles s'expliquer par des différences dans la formation ou la maîtrise de la langue ? Quel rôle jouent les branches ou les professions ?

La **deuxième** est celle des facteurs qui favorisent la sortie du chômage. Quel est en l'occurrence le poids des facteurs personnels et structurels, des facteurs liés au ménage et à la recherche d'emploi et des facteurs potentiellement discriminatoires ? Quel rôle jouent les ORP ? Est-il nécessaire d'élargir leur instrumentaire par des mesures spécialement conçues pour les sans-emploi étrangers ?

La **troisième** est celle des fronts sur lesquels intervenir pour réduire la forte vulnérabilité des étrangers face au chômage et accroître leurs chances d'en sortir. Quels instruments et quelles mesures individualisées peuvent-ils être employés dans l'assurance-chômage (AC) ? Quels champs d'action politiques situés en amont doivent-ils être associés aussi à la résolution du problème ?

Méthodes et données

Les trois questions ont été analysées sous l'angle quantitatif et qualitatif.

■ Dans l'analyse quantitative, nous avons étudié statistiquement et économétriquement les facteurs qui déterminent, chez les étrangers, la probabilité d'entrer au chômage et celle d'en sortir. Nous avons utilisé pour ce faire deux sources de données qui n'avaient encore jamais été exploitées dans l'étude de ces questions et qui contiennent des informations additionnelles très instructives. La première est **le Recensement fédéral de la population 2000 (RFP).** Il a l'avantage de recenser le statut de séjour de chaque étranger et ses connaissances linguistiques. Il permet également de distinguer entre étrangers naturalisés et étrangers résidents. La seconde est **l'Enquête suisse sur la population active (ESPA)** menée depuis 1991. Cette source de données est particulièrement riche en

[1] Pour ne pas alourdir le texte, nous nous conformons à la règle qui permet d'utiliser le masculin avec la valeur de neutre.

informations sur la situation professionnelle des étrangers, et son échantillon traditionnel a encore été volontairement complété en 2003 par un échantillon composé de 15'000 personnes étrangères. L'ESPA est menée sur un panel rotatif : chaque année, environ 80% des personnes ayant déjà participé à l'enquête précédente sont interrogées à nouveau, ce qui permet de suivre l'évolution de leur situation ; environ 20% des personnes sont remplacées par de nouvelles.

■ Pour estimer la risque de chômage, nous avons effectué 36 **régressions logistiques** multivariantes pour neuf groupes de personnes et quatre paquets de données ou spécifications différentes. Nous avons ensuite spécifié, dans une seconde étape, toujours sur la base de l'ESPA, trois **modèles multinomiaux** différents pour déterminer la probabilité de sortir du chômage.

■ L'analyse statistique permet d'isoler les grands facteurs qui déterminent la probabilité de sortir du chômage. Les ORP sont également impliqués dans cette sortie à travers leur processus de conseil. Or l'influence de ce processus est mal cernée par les statistiques. Aussi, pour pouvoir la mesurer plus précisément, une analyse qualitative complémentaire est apparue nécessaire. Sur la base des résultats des analyses statistiques, nous avons réparti les étrangers en six groupes selon le sexe et trois groupes de pays[2] et en avons sélectionné cinq dans chaque groupe par tirage au sort. Les 30 étrangers étaient sortis de l'assurance-chômage entre août et novembre 2004 pour une raison quelconque (nouvel emploi, arrivée en fin de droits, etc.). Nous les avons interrogés en été 2005 sur leur entrée au chômage, leurs impressions concernant le processus de conseil de l'ORP et la trajectoire suivie pour sortir du chômage.

Parallèlement, nous avons interrogé les conseillers ORP des 30 étrangers sélectionnés. Cela a permis d'une part de nuancer les expériences des étrangers. Nous avons interrogé en outre les conseillers ORP sur leurs expériences avec les étrangers en général. Nous les avons invités aussi à faire des suggestions quant aux mesures supplémentaires qui pourraient être prises.

■ L'enquête auprès des étrangers et de leurs conseillers OPR nous a permis de récolter des informations de première main auprès des personnes directement concernées. Dans le souci de prendre également en compte le métaniveau de l'orientation stratégique de la politique du marché du travail, nous avons interrogé de surcroît, dans neuf entretiens, douze **experts** des questions de marché du travail et des questions migratoires appartenant aux milieux de la recherche, de l'administration et de la pratique.

Le risque de chômage

Les résultats des analyses statistiques peuvent être résumés comme suit :

■ Les analyses effectuées avec les différents paquets de données indiquent que les caractéristiques « **branches** » (ESPA), « **professions exercées** » (ESPA) et « **langues** » (RFP) jouent un rôle prépondérant dans l'explication du risque de chômage. Le RFP recensant uniquement la langue parlée à la maison – il ne relève ni les « branches » ni les « professions » –, il se peut que la variable « langues » intègre également des aspects des variables « branches » et « professions ».

■ La **variable potentiellement discriminatoire** qu'est la nationalité ou le degré d'intégration arrive en deuxième position dans l'explication du risque de chômage. Les étrangers naturalisés et nés en Suisse (étrangers de la deuxième génération) ont, compte tenu de toutes les différences personnelles et structurelles, un risque de chômage 33% plus haut que les Suisses. Cette différence grimpe à 35% pour les étrangers titulaires d'un permis C (permis d'établissement) nés à l'étranger (1ère génération) et beaucoup plus haut encore pour les étrangers ayant un faible niveau d'intégration. Force est dès lors de constater que si un haut degré d'intégration diminue le risque de chômage, le fait de résider en Suisse depuis de longues années (voire d'y avoir accompli toute sa scolarité) ne suffit pas à mettre les étrangers sur pied d'égalité avec les ressortissants suisses. Outre la discrimination, une autre raison explique peut-être les difficultés de la deuxième génération : pour une partie de cette génération hétérogène, la tendance à reproduire les conditions structurelles de la situation de leurs parents pourrait être plus forte que les effets d'intégration des années d'enfance et d'adolescence passées en Suisse.

■ La variable « **formation accomplie la plus élevée** » appelle une remarque particulière. Pour les tenants de la théorie du capital humain, elle est absolument cruciale. Or seules les données du RFP confirment cette thèse. Par contre, si l'on cumule les informations sur les professions et les branches, l'importance du diplôme diminue fortement. Le résultat devient alors plus conforme aux postulats de la théorie de la segmentation du marché du travail qu'à ceux de la

[2] **Groupe de pays 1** : Italie, Espagne, Portugal, Grèce ; **groupe de pays 2** : Allemagne, Autriche, France, Suède, Norvège, Danemark, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Grande-Bretagne, Canada, USA ; **groupe de pays 3** : autres pays

théorie des ressources humaines. Le risque de chômage dépend davantage des professions et des branches. Il frappe là même les travailleurs hautement qualifiés. La formation à elle seule protège donc moins qu'on ne l'attendait contre le chômage.

Les entretiens menés avec les experts, les étrangers et leurs conseillers ORP confirment les résultats obtenus par l'analyse statistique. Ils mettent en lumière les difficultés que les étrangers ont partiellement rencontrées dans leur parcours de vie. Lesquelles peuvent avoir des retombées négatives sur leur relation au travail et leur capacité de performance.

La probabilité d'arriver à sortir du chômage

L'analyse statistique fait apparaître une différence entre sans-emploi suisses et étrangers dans l'importance des facteurs qui influent sur la sortie du chômage.

■ Pour les **Suisses**, les cinq facteurs essentiels sont « l'âge », « la formation », « l'état civil », « la durée du chômage » et « la disponibilité à déménager ». Ils expliquent environ 62% de la variance. Trois d'entre eux, l'âge, la formation et le chômage antérieur, appartiennent à la catégorie des facteurs personnels, un, l'état civil, à celle des caractéristiques du ménage et le dernier, la disponibilité à déménager, à celle des facteurs liés à la recherche. Jouent également un rôle, mais moins important, les facteurs « groupe de professions exercées », « sexe », « canaux de recherche » et « région ». Si nous considérons les facteurs les plus importants, nous concluons que le comportement de sortie du chômage des Suisses s'explique en très grande partie par la théorie du capital humain. Ce sont en effet surtout les attributs des compétences personnelles qui décident si la sortie interviendra plus tôt ou plus tard que la moyenne.

■ Pour les **étrangers**, les cinq facteurs essentiels sont « la nationalité », « le «sexe », « le groupe de professions exercées », « la formation » et « l'âge ». Ils expliquent ensemble 57,5% de la variance. Les facteurs personnels « âge » et « formation » jouent certes, comme pour les Suisses, également un rôle mais en deuxième position seulement après deux facteurs potentiellement discriminatoires (« nationalité » et « sexe »») et un facteur structurel (« groupe de professions exercées »). Viennent ensuite les facteurs « état civil », «branche», « sans expérience professionnelle » (signale les personnes qui n'ont pas exercé d'activité lucrative avant d'entrer au chômage), « canaux de recherche » et « durée du chômage ». Si nous retenons ici aussi les cinq variables principales, de nettes différences apparaissent par rapport aux Suisses. Les facteurs « nationalité » et « sexe » agissent, indépendamment des caractéristiques personnelles, comme des signaux négatifs et contrarient la sortie du chômage. Le cantonnement des étrangers dans certains segments du marché du travail et professions où le risque de chômage est plus élevé qu'ailleurs constitue un autre obstacle à la sortie du chômage. Enfin, la théorie du capital humain conserve tout de même une part de pertinence puisque, chez les étrangers aussi, les facteurs personnels « âge » et « formation » jouent un rôle important dans la sortie.

■ Les variables structurelles perdent en l'occurrence, surtout pour les Suisses, de leur valeur explicative par rapport à celle qu'elles ont dans la probabilité de chômage. Alors que les deux variables **«branche» et «groupe de professions exercées»** contribuent pour environ 40% à la probabilité de tomber au chômage, elles n'interviennent plus que pour 7,3% chez les Suisses et 17,3% chez les étrangers dans la probabilité d'en sortir.

■ L'ESPA interroge les sans-emploi sur les canaux qu'ils utilisent pour rechercher un nouvel emploi. Ceux qui disent s'être adressés à l'**ORP ou à l'office du travail** ne retrouvent pas du travail plus vite que les autres. L'ESPA leur demande aussi d'indiquer les cours de perfectionnement qu'ils ont suivis. Nous ne constatons, là non plus, aucune influence mesurable de ces cours, y compris des cours cofinancés par les ORP, sur la probabilité de sortir du chômage. Chez les étrangers, les réseaux sociaux peuvent faciliter la recherche d'un emploi.

■ La **durée du chômage** n'a chez les étrangers, au contraire des Suisses, aucune influence sur la probabilité de sortir du chômage. Cela met en lumière l'importance des facteurs potentiellement discriminatoires. La qualité d'étranger interfère sur les qualités personnelles. Cette donnée peut cependant présenter un côté positif en perspective de mesures de marché du travail : elle ouvre des champs supplémentaires à des mesures de formation de longue haleine puisque le facteur durée est moins critique pour les étrangers.

Les entretiens menés avec les experts, les conseillers ORP et les étrangers ont permis de dégager les constats suivants :

■ Le principe **d'égalité devant la loi** exige que tous les sans-emploi et demandeurs d'emploi soumis à la LACI soient traités de la même manière.

■ Chez les demandeurs d'emploi étrangers, les déficits linguistiques, les différences culturelles et les attitudes, opinions et comportements qui en

découlent, le manque de qualifications (ou leur manque de reconnaissance faute de certification) constituent les **handicaps aggravants les plus lourds** tant dans la recherche d'emploi que dans le processus de conseil en lui-même.

■ Les cas des 30 étrangers interrogés montrent bien toutefois qu'en dépit de toutes les tentatives de développer des approches qui dépassent le niveau individuel (par exemple dans l'esprit d'un « profilage »), chaque cas possède ses **particularités absolument propres** qui doivent être prises en compte dans le conseil. Il arrive pourtant qu'on rencontre dans la pratique, au lieu d'un suivi encourageant, une certaine résignation ou un manque de rigueur dans les stratégies pouvant aller jusqu'à la passivité voire à la démission.

■ A côté des mesures de marché du travail proprement dites, le **conseil dans l'acception étroite du terme** (suivi psychologique) pourrait jouer un rôle important car il faut souvent agir au niveau de la personne et éventuellement de son environnement. Or les conseillers ORP n'ont pas tous la même appréhension du conseil ni les mêmes compétences – tant en ce qui concerne l'idée qu'ils se font de leur rôle et sa concrétisation que les principes et exigences découlant du contexte supérieur dans lequel il s'inscrit (application de l'accord de prestations axé sur les résultats) – et ne reçoivent pas tous les mêmes appuis et encouragements de l'organisation dont ils dépendent.

■ Si les interrogés reconnaissent généralement une certaine efficacité aux **mesures actives de marché du travail existantes**, ils relèvent néanmoins la nécessité de les adapter sur le plan matériel, méthodologique, temporel et organisationnel. En particulier les cours de langues, les mesures de qualification et les programmes d'emploi temporaire suscitent quelques critiques mais aussi des suggestions d'améliorations. Il semble que, dans quelques ORP ou cantons, le cycle d'évaluation, de planification et de pilotage de l'offre de mesures de marché du travail collectives ne fonctionne pas aussi bien qu'il le devrait puisqu'on y déplore, de plusieurs côtés, une pénurie de places.

Mesures envisageables dans le cadre et hors du cadre de l'assurance-chômage

Les résultats des enquêtes statistiques permettent de dégager des pistes de solution, sous forme d'instruments ou de mesures individualisées, pour normaliser le risque de chômage des étrangers et accroître leurs chances d'en sortir. Les experts, les conseillers ORP et les étrangers interrogés se sont également exprimés sur la question des mesures.

Le constat essentiel est que les interventions dans le cadre de l'assurance-chômage ne sauraient suffire, à elles seules, à améliorer durablement la situation des étrangers. Leur trajectoire de vie personnelle et professionnelle est largement déterminée par la politique migratoire, la politique de formation, la politique sociale, la politique économique et la politique du marché du travail. Or tous ces champs politiques interviennent en amont de l'assurance-chômage.

■ **Politique migratoire**. Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE instaurant la libre circulation des personnes avec les pays qui en font partie, la politique migratoire vise surtout les pays hors UE et leurs ressortissants. Les interrogés réclament, de manière très générale, l'adoption, dans le cadre de la politique migratoire, d'instruments et de mesures individualisées destinés à combattre la **discrimination** des étrangers.

De nombreux conseillers ORP estiment qu'on devrait se préoccuper davantage, au niveau politique supérieur, de l'intégration précoce des étrangers dans la société et la formation. On y gagnerait, à long terme, des demandeurs d'emploi étrangers ayant une connaissance plus intime du marché du travail suisse, de meilleurs réseaux de relations et des différences culturelles moins marquées ; trois facteurs propres à faciliter la recherche d'emploi et à favoriser une intégration professionnelle durable.

Les interrogés relèvent ensuite l'importance particulière des **compétences linguistiques**. Elles sont une condition essentielle de l'intégration sociale, professionnelle et culturelle ainsi que de la communication mutuelle. Ces deux éléments influent à leur tour sur le risque de chômage. A la différence des pays voisins, la Suisse fait peu pour aider les nouveaux immigrés à apprendre la langue du pays d'accueil, puis à développer et à entretenir leurs compétences linguistiques.

La **segmentation du marché du travail** par nationalité est très marquée et détermine fortement le risque de chômage. Les étrangers de la deuxième génération jouent un rôle particulièrement important dans l'assouplissement des barrières entre les segments. Ils sont socialisés en Suisse et peuvent contribuer, en choisissant d'autres professions et branches que leurs parents, à ébranler ces barrières. Nos analyses statistiques semblent cependant indiquer que, d'une part, la discrimination dont continue à souffrir la deuxième génération rend ces efforts de « brassage » plus difficiles. D'autre part, ces jeunes restent très marqués par l'environnement socio-économique et socio-culturel de leurs parents. Ce qui nous renvoie à deux pistes de solution : la lutte contre la discrimination et le ren-

forcement des efforts d'intégration de l'école et de la formation professionnelle.

■ **Politique de formation**. Les degrés secondaires 1 et 2 jouent un rôle absolument central dans l'intégration des étrangers et partant dans la prévention du chômage. Diverses enquêtes montrent qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce secteur car les mécanismes de sélection du **degré secondaire 1** défavorisent les étrangers et les discriminations ont une importance décisive au **degré secondaire 2**. La situation est également difficile dans les **formations professionnelles supérieures** : elles sont presque entièrement financées par les travailleurs, ce qui est source d'inégalité dans leur accès et défavorise ainsi encore une fois les étrangers. Les interrogés soulèvent également la question de la **reconnaissance des diplômes étrangers**. Ils se demandent si les ORP ne pourraient pas assumer, à côté de l'OFFT et des employeurs, un rôle plus actif dans le processus de reconnaissance.

Mais l'obstacle majeur réside dans le **cloisonnement entre la politique de formation et l'assurance-chômage**. Le Conseil fédéral rappelle avec insistance que les mesures de qualification de grande ampleur ne sauraient être du ressort de l'assurance-chômage. L'assurance-chômage doit concentrer ses efforts, par des mesures à court terme, sur la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail primaire. Les mesures de formation préventives destinées à réduire le risque de chômage sont du ressort de la politique de formation. Pourtant, tant que les investissements nécessaires ne seront pas entrepris dans ce cadre-ci, il conviendrait de se demander s'ils ne devraient pas l'être, à défaut, dans celui de l'assurance-chômage.

Les **systèmes cantonaux de bourses d'études** pourraient être utilisés comme moyens de faciliter l'accès des étrangers à la formation. Par exemple en élargissant dans leurs règlements la définition des formations ouvrant droit à une bourse.

■ **Politique sociale**. C'est dans le cadre de la politique sociale qu'est décidé le mode de complémentarité des différentes branches de la sécurité sociale. Tout le monde s'accorde à reconnaître, depuis quelque temps, que la collaboration interinstitutionelle entre les branches connexes que sont l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale – trois branches où les allocataires étrangers sont surreprésentés – fonctionne de manière insatisfaisante. On peut se demander en outre, en considérant aussi la situation des étrangers, si les branches de la sécurité sociale n'ont pas, à côté de leur mandat de base, la mission d'œuvrer à l'intégration sociale et professionnelle. Ainsi, par exemple, les mandats de prestations des ORP pourraient être complétés par des directives dans ce sens dont l'application devrait bien entendu être vérifiée encore une fois par des indicateurs.

■ **Politique du marché du travail**. Les **entreprises** jouent à l'évidence un rôle central dans la politique du marché du travail. Ce sont elles qui engagent les travailleurs, déterminent les besoins en travailleurs étrangers et les exigences à leur égard, offrent des places d'apprentissage et décident des licenciements. Conformément à l'ordre économique libéral qui prévaut en Suisse, les employeurs jouissent d'une large liberté dans la plupart de ces décisions. Pourtant, si le résultat est insatisfaisant – les entreprises offrent trop peu de places d'apprentissage, les jeunes étrangers sont sous-représentés parmi les apprentis, les étrangers sont plus touchés par le chômage, les employeurs ont tendance à donner la préférence, à qualifications égales, à un sans-emploi suisse – il y a lieu de se demander si des mesures correctives ne sont pas nécessaires. Elles pourraient aller d'incitations (financières) à des interdictions (par exemple quotas de places d'apprentissage réservés aux jeunes étrangers).

■ **Assurance-chômage**. Dans les discussions avec les conseillers ORP, ceux-ci soulignent, au-delà des mesures de marché du travail proprement dites, l'importance majeure du conseil en soi **(suivi psychologique)**, ce qui va exactement en sens contraire de la focalisation sur les résultats rapides qui sous-tend l'accord de prestations et sa mise en oeuvre. Les exemples et les déclarations des interrogés démontrent que ce sont moins les mesures en elles-mêmes que les avancées réalisées parallèlement dans le conseil qui sont susceptibles d'avoir des effets durables dans la voie vers l'intégration professionnelle (et sociale). Face à des comportements difficiles ou à des demandeurs d'emploi aux motivations incertaines, un travail sur les aspects essentiels (questions de genre, vision et estimation de sa propre situation, attitude face à l'engagement et à la performance, effet des modes de comportement, prise de conscience au sens de prise de certaines mesures, etc.) semble plus fructueux à long terme que l'usage de la contrainte et des sanctions.

Divers experts et conseillers ORP préconisent de **spécialiser les processus de prestations** des ORP (par exemple contacts avec les employeurs, placement et conseil), de renforcer la professionnalisation des **aspects psychologiques** du conseil et de continuer à **créer ou à développer des supports institutionnels**. Ils citent des modèles à suivre : amorce de médiation culturelle et sensibilisation ou mesures de formation

dans le domaine de la compréhension interculturelle, recrutement de conseillers parmi les étrangers de la deuxième génération, valorisation accrue des compétences psychologiques (tant dans le recrutement que dans la formation de base et continue), supervisions régulières et discussions collégiales de cas (échanges d'idées).

Les conseillers ORP ont différentes mesures à leur disposition. La première question qui se pose est par conséquent de savoir si la **panoplie de mesures** est suffisante. De l'avis des experts, des mesures spécialement conçues pour les étrangers ne sont pas nécessaires ; les mesures offertes actuellement, dans lesquelles les demandeurs d'emploi étrangers sont souvent surreprésentés, doivent, par principe, rester ouvertes à tous. Les experts suggèrent en outre de développer les modèles existants intéressants ou d'en expérimenter de nouveaux. Ils citent en l'occurrence les entreprises d'entraînement, les dispositifs de subventionnement des salaires pour les emplois mal payés, le subventionnement d'emplois à temps partiel combinés avec une formation, les dispositifs de retraite progressive avec passage du témoin, les dispositifs de retraite progressive ou un regroupement national des forces pour offrir un tutorat spécifique en matière d'intégration.

Les **compétences linguistiques** et la **formation** représentent, pour les étrangers, des ressources individuelles importantes susceptibles de faciliter la sortie du chômage. Comme nous l'avons dit, des moyens appropriés devraient être investis dans les domaines de la politique migratoire et de la politique de formation. Or, pour beaucoup d'étrangers arrivés en Suisse par le passé et aujourd'hui au chômage, ces investissement n'ont pas été faits. Il convient dès lors d'examiner si l'assurance-chômage n'est pas justement le lieu où doivent être réalisés ces investissements négligés. Comme ils répondent aussi à des intérêts sociétaux supérieurs communs, il conviendrait d'examiner en outre s'ils ne devraient pas être financés par les recettes fiscales de la Confédération.

Recommandations

Le projet de recherche confié par le seco à la communauté de travail Büro BASS / büro a&o se concentre sur l'assurance-chômage, bien que des domaines politiques situés en amont déterminent le contexte et les limites de son action. Nos recommandations se bornent par conséquent au domaine de l'assurance-chômage. Nous partons, dans le choix de nos recommandations, de trois prémisses.

■ Trop peu de moyens sont consacrés aujourd'hui, dans le cadre de la politique migratoire et de la politique de formation, à l'intégration et à la qualification durables des étrangers. Résultat, l'assurance-chômage doit prendre en charge un nombre croissant d'étrangers présentant de profonds déficits de qualification. L'assurance-chômage assume, comme l'aide sociale et l'assurance-invalidité, la fonction de « filet de sécurité ». Même si des changements interviennent dans la politique migratoire et la politique de formation, les bénéficiaires en seront les immigrés étrangers de demain. En attendant, il faut mettre en oeuvre dès maintenant, pour les sans-emploi étrangers d'aujourd'hui, des instruments et des mesures qui apportent une réponse adéquate à leurs problèmes. L'assurance-chômage va donc devoir jouer, même si ce n'est peut-être que temporairement, un rôle accru. En particulier, comme le montre notre étude, en matière de promotion de l'apprentissage de la langue et des qualifications.

■ Nous avons constaté que chez les étrangers, au contraire des Suisses, la durée du chômage n'a pas d'incidence négative sur la probabilité d'en sortir. Cette particularité ouvre pour eux, dans l'assurance-chômage, de nouveaux champs d'action (sous forme d'instruments et de mesures) puisque la pression du temps est moins forte pour eux que pour les Suisses. Or la longueur du temps à disposition est un atout important en particulier, encore une fois, dans la promotion de l'apprentissage de la langue et des qualifications.

■ Le groupe des sans-emploi étrangers est très hétérogène. Une catégorisation est néanmoins nécessaire au moins selon les critères pays d'origine, sexe, formation, compétences linguistiques et âge. Si les moyens sont limités, il faut alors les affecter là où ils devraient être le plus utile en termes d'accroissement de la probabilité de réintégration dans le marché du travail primaire. Le premier groupe cible est dès lors, logiquement, les jeunes sans-emploi étrangers entre 15 et 35 ans. Ils ont encore 30 à 50 ans de vie active devant eux. Une réintégration réussie et durable est par conséquent particulièrement payante. Viennent ensuite les sans-emploi étrangers qui possèdent déjà un certain niveau de formation et sont motivés à accroître leurs compétences linguistiques et culturelles. Il faut néanmoins prendre en considération les conséquences de ce ciblage pour les exclus de la société.

Nous proposons d'examiner et de transposer les recommandations qui suivent :

■ La **lutte contre la discrimination** des étrangers est une tâche supérieure transversale. Néanmoins, des mesures peuvent et doivent être prises aussi dans le cadre de l'assurance-

chômage. A savoir : (a) l'organisation d'actions d'information et de sensibilisation auprès des employeurs ; (b) l'examen de mécanismes d'incitation (financière) dissuadant les discriminations, de la part des employeurs, à l'embauche ou au licenciement ; (c) des mesures internes aux ORP : si l'on peut certes comprendre que, soucieux de remplir les indicateurs de l'accord de prestations, les conseillers ORP cèdent aux conditions discriminatoires des employeurs, cette tolérance n'en est pas moins problématique d'un point de vue social. Des actions conséquentes s'imposent en particulier lorsque les comportements discriminatoires sont dictés par des préjugés personnels (racistes).

■ Il faut introduire dans l'assurance-chômage la possibilité d'organiser, pour les sans-emploi étrangers (appropriés), des mesures de qualification de grande ampleur à titre de formation de rattrapage. Elles devraient être financées par les recettes fiscales de la Confédération puisqu'il s'agit là de compenser les mesures qui n'ont pas été prises dans le cadre de la politique migratoire et de la politique de formation. Il faut étudier aussi, en complément, l'introduction de nouvelles mesures, par exemple des prêts ou des crédits de formation aux étrangers.

■ Il faut introduire, dans l'assurance-chômage, la possibilité d'organiser pour les sans-emploi étrangers (appropriés) des cours avancés de développement des **compétences linguistiques**. Ces cours devraient être financés par les recettes fiscales de la Confédération puisqu'il s'agit là de compenser les déficiences de la politique migratoire et de la politique de formation.

■ Le processus de conseil étant particulièrement important pour le succès du conseil (très probablement plus important que les mesures actives de marché du travail), il faut renforcer la professionnalisation du **conseil** et de son **support organisationnel** (en particulier de ses aspects **psychologiques**) en donnant, entre autres, plus de poids à ces compétences dans le profil d'exigences des conseillers ORP. Il faudrait y veiller tant lors des futurs recrutements de personnel (par exemple en ce qui concerne les exigences en matière de formation) que dans la formation de base et continue des conseillers ORP. Entrent également dans les mesures à ce titre, l'institutionnalisation de lieux de réflexion ad hoc sur l'appréhension du rôle de conseiller et son évolution, sur les moyens d'améliorer le choix des mesures et l'optimisation des stratégies de conseil (par exemple l'orientation vers les ressources ou vers les solutions), tels que des échanges de vues (supervisions et intervisions) réguliers, éventuellement avec le concours ponctuel d'experts des questions interculturelles.

■ Afin d'accroître la pertinence et l'efficacité du processus de conseil aux demandeurs d'emploi étrangers, nous recommandons **de recruter** systématiquement des conseillers ORP parmi les **étrangers de la deuxième génération** et de prévoir, pour tous les conseillers ORP, des **formations continues sur les questions interculturelles**.

■ L'affinement des **spécialisations** au sein des processus de performance d'un ORP devrait être testé d'abord dans des projets pilotes qui seront ensuite évalués.

■ Un **support plus ciblé** doit être apporté aux conseillers ORP dans le choix des mesures. Nous pensons en particulier ici à un logiciel de profilage basé sur la statistique. Il faut cependant veiller, dans l'usage d'un outil de ce genre, à ce que les caractéristiques des étrangers soient relevées sous une forme appropriée.

■ Afin d'améliorer l'égalité de traitement des sans-emploi, il convient de prendre des mesures destinées à uniformiser la **conception de base** qu'ont les ORP de leur fonction (rôle social versus rôle de gendarme), leur interprétation de l'accord de prestations et des prestations nécessaires pour atteindre les objectifs assignés.

■ S'agissant du **pilotage de l'offre de mesures de marché du travail collectives**, il conviendrait de rechercher les moyens de raccourcir ou de flexibiliser le cycle de planification (de l'évaluation de l'offre à la décision politique qu'est l'octroi des crédits) et de permettre ainsi à la logistique des mesures de marché du travail de réagir plus rapidement et plus adéquatement aux changements de la demande dus à la conjoncture ou aux mouvements migratoires. En outre, dans quelques cantons ou ORP, les conseillers ORP sont, semble-t-il, insuffisamment associés à cette planification.

■ Il est très important d'intensifier et de développer la **collaboration interinstitutionelle** (CII) entre les domaines connexes de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalité et de l'aide sociale car on y rencontre aujourd'hui beaucoup de doublons. Il faut cependant réfléchir sérieusement à la direction dans laquelle doit aller cette collaboration. Les premières évaluations montrent qu'il ne faut pas s'attendre à que la CII entraîne forcément des économies en termes de frais d'exploitation. Le rapport coûts/bénéfices devrait néanmoins devenir positif à long terme grâce au gain d'efficacité qu'apporte la CII – dont la preuve reste d'ailleurs à apporter –. Par ailleurs, et c'est là un point absolument fondamental, il convient d'examiner comment délimiter les tâches entre ces trois branches des assurances sociales. Les frontières devraient être choisies de manière à maximiser les chances de

réinsertion dans le marché du travail primaire et à minimiser les risques de doublons.

■ Il convient enfin d'examiner si les ORP ne devraient pas jouer un rôle plus actif dans le **processus de reconnaissance des diplômes** des sans-emploi étrangers.

1 Introduction

1.1 Situation initiale : les étrangers sont particulièrement touchés par le chômage

En juin 2005, le nombre de sans-emploi[3] s'élevait à 183'000. Sur ce nombre, 81'000 (44%) étaient étrangers, soit une proportion nettement supérieure à leur part à la population active. Alors que le taux de sans-emploi était en moyenne de 4,4%, il s'élevait à 8,4% parmi les étrangers. Le taux de sans-emploi très élevé des jeunes étrangers de 15 à 25 ans, qui atteint près de 15%, est particulièrement préoccupant (voir **illustration 1**). En outre, non seulement les étrangers sont plus touchés par le chômage à un moment donné mais, comme le montre l'**illustration 2**, leur taux de sans-emploi est aussi beaucoup plus sensible à la conjoncture et aux mouvements migratoires que celui des Suisses.

La situation des sans-emploi étrangers préoccupe également le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). En été 2003, il avait lancé un appel d'offres pour une vaste évaluation de l'impact des mesures de marché du travail et du service public de l'emploi en Suisse dont l'un des volets devait être consacré en particulier aux sans-emploi étrangers. Les projets de recherche objets de l'appel d'offres poursuivent le programme d'évaluation des mesures de marché du travail de l'assurance-chômage lancé au milieu des années 90. L'évaluation des effets de la politique du marché du travail répond à trois préoccupations :**4**

1. Rendre compte aux citoyens de la politique du marché du travail menée par l'Etat et des efforts qu'il déploie dans ce domaine en montrant ce qu'ils rapportent à la société.
2. Indiquer aux instances dirigeantes politiques et administratives de la Confédération et des cantons (Conseil fédéral et Parlement, direction du Département fédéral de l'économie, seco, offices cantonaux de l'industrie, des arts et métiers et du travail) si le cadre institutionnel de la politique du marché du travail a besoin d'être réformé et, le cas échéant, dans quelle direction devraient aller les réformes.
3. Indiquer aux praticiens de l'administration (direction et personnel des offices régionaux de placement/ ORP et services de logistique des mesures de marché du travail / LMMT) quelles sont les mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité de leur travail.

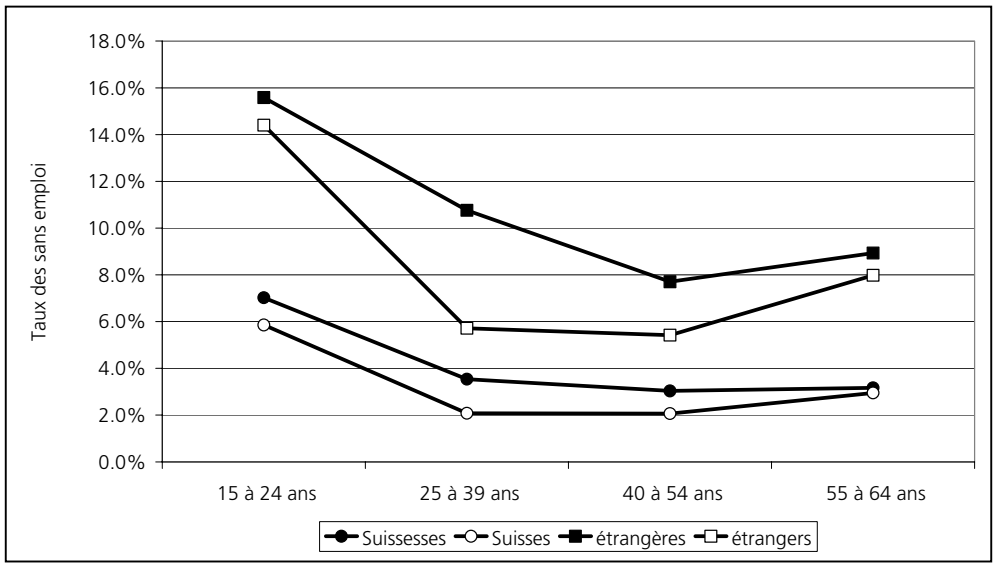
La communauté de travail formée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien / BASS) et le Bureau de recherche et de conseil en psychologie du travail et de l'organisation (Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung / büro a&o) s'est portée candidate en proposant, sur l'un des cinq sujets prescrits, un projet intitulé « Etrangers, chômage et assurance-chômage ». Tandis que les autres projets de recherche du programme se concentrent surtout sur l'optimisation des prestations de service fournies par les ORP, la présente étude s'attaque à la problématique plus fondamentale du chômage des étrangers. Elle cherche à identifier les causes de l'exceptionnelle vulnérabilité des étrangers face au chômage. Elle constate qu'il faut distinguer, dans les facteurs qui y contribuent, entre (au moins) les facteurs personnels, les caractéristiques du ménage, les facteurs structurels et les facteurs discriminatoires. Cependant, dans l'optique de l'étude d'impact et de l'assurance-chômage, le risque de chômage n'est pas le seul élément intéressant, les facteurs qui accroissent la probabilité de sortir du chômage le sont au moins autant si ce n'est plus.

---

[3] Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique. Sur ce nombre, 140'661 (77%) étaient également inscrits comme chômeurs aux ORP. La proportion d'étrangers parmi les chômeurs inscrits s'élevait à 41%.

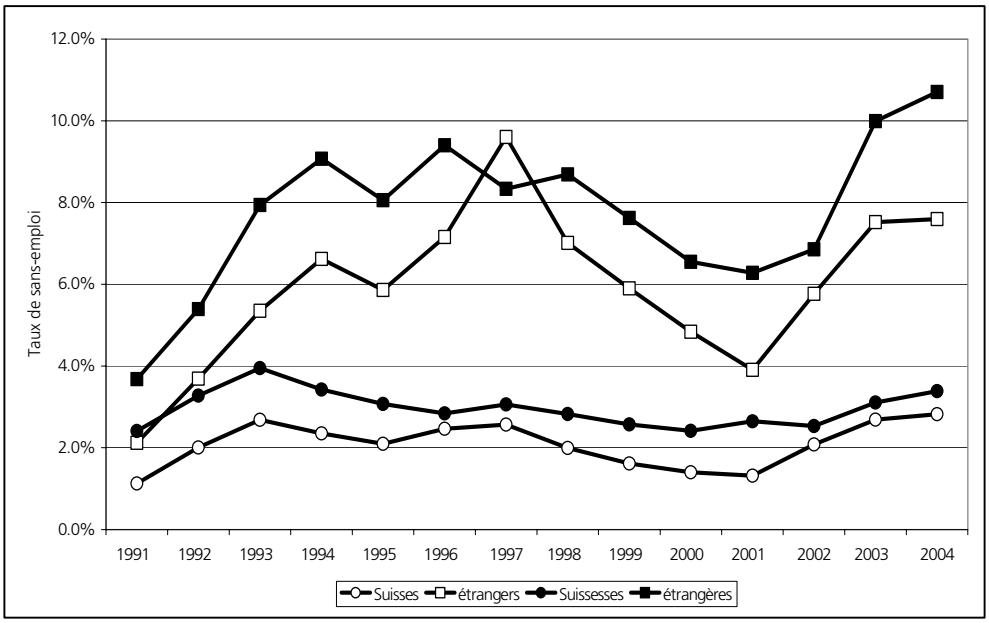
[4] seco (2003)

Illustration 1 : Taux de sans-emploi des Suisses et des étrangers en juin 2005 selon l'âge



Source : Office fédéral de la statistique

Illustration 2 : Evolution du taux de sans-emploi des Suisses et des étrangers



Source : Office fédéral de la statistique (2005) : Taux de sans-emploi selon le sexe, la nationalité et le groupe d'âge. Moyennes annuelles depuis 1991.

Dans la réponse aux questions soulevées, il faut tenir compte du fait que de nombreux champs politiques très différents concourent à déterminer la situation des étrangers. En premier lieu la politique migratoire et d'intégration, mais aussi la politique économique, la politique de formation, la politique sociale et, bien entendu, la politique du marché du travail. C'est de cette dernière que relève l'assurance-chômage. Dans la recherche de remèdes à la vulnérabilité exceptionnellement élevée des étrangers au risque de chômage, on est ainsi immanquablement amené à réfléchir à des mesures dans tous ces domaines. Nous nous concentrerons essentiellement sur la politique du marché du travail mais sans perdre de vue d'autres aspects.

La présente synthèse condense les résultats de quatre rapports finaux scientifiques exhaustifs. Ces rapports peuvent être téléchargés isolément ou en bloc sous www.buerobass.ch.

1.2 Notions, définitions et concepts

« Chômeurs » et « sans-emploi »

Dans le présent contexte nous avons retenu le terme de « sans-emploi » utilisé dans la notion de chômage selon l'ESPA plutôt que celui de chômeur utilisé dans le notion de chômage du seco. Le terme de « chômeur » est trop flou pour les besoins de notre étude puisqu'il inclut aussi des personnes qui sont en situation de sous-emploi. Par contre, nous avons conservé la notion de chômage pour désigner la situation des personnes sans emploi.

« Etrangers »

La notion d'« étrangers », c'est-à-dire de personnes ayant une autre nationalité que la nationalité suisse, est trop générique dans la question qui nous intéresse. Si nous voulons analyser la situation des étrangers sur le marché du travail, nous devons différencier ces étrangers selon des critères pertinents. Le statut de séjour, par exemple, en est un puisqu'il influe sur les chances d'un individu sur le marché du travail. Le fait d'être né en Suisse est également pertinent puisqu'il implique selon toute probabilité que l'étranger a accompli sa scolarité en Suisse. Il est possible par ailleurs de distinguer, chez les Suisses, entre ceux qui le sont de naissance et ceux qui le sont devenus par naturalisation. **Le tableau 1** montre la répartition de la population résidante entre les divers statuts retenus.

Tableau 1 : Personnes actives et sans-emploi selon la nationalité, le statut de séjour, la naturalisation et le degré d'intégration, 2000

Nationalité	**Suisses**				**Etrangers**					**Total**
Statut de séjour / naturalisation	De naissance	Naturalisés nés en Suisse	Naturalisés nés à l'étranger	Total	C, nés en Suisse	C, nés à l'étranger	B, déjà en Suisse il y a 5 ans	B, à l'étranger il y a 5 ans	Total	
Degré d'intégration		2e génér.	1e génér.		2e génér.	1e génér.	2e génér.	1e génér.		
En chiffres absolus										
Actifs	2'567'325	96'080	186'897	2'850'302	102'078	460'167	88'562	93'151	743'958	3'594'260
Sans-emploi	66'121	3'502	10'949	80'572	5'912	31'682	10'028	14'066	61'688	142'260
Total	**2'633'446**	**99'582**	**197'846**	**2'930'874**	**107'990**	**491'849**	**98'590**	**107'217**	**805'646**	**3'736'520**
En % (horizontalement)										
Actifs	71%	3%	5%	79%	3%	13%	2%	3%	21%	**100%**
Sans-emploi	46%	2%	8%	57%	4%	22%	7%	10%	43%	**100%**
Total	70%	3%	5%	78%	3%	13%	3%	3%	22%	**100%**
En % (verticalement)										
Actifs	97%	96%	94%	97%	95%	94%	90%	87%	92%	96%
Sans-emploi	2,5%	3,5%	5,5%	2,7%	5,5%	6,4%	10,2%	13,1%	7,7%	3,8%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Source : Office fédéral de la statistique, RFP 2000

Le tableau 2 donne ensuite les taux de sans-emploi pour ces mêmes catégories ventilées par sexe. Le taux le plus élevé (20,3%) est celui des femmes étrangères en Suisse depuis moins de cinq ans et titulaires d'une autorisation annuelle (permis B), le plus bas celui des hommes de nationalité suisse nés en Suisse (2,2%).

Tableau 2 : Taux de sans-emploi selon le degré d'intégration, 2000 (RFP)

	Suisses				**Etrangers**					**Total**
	De naissance	Naturalisés nés en Suisse	Naturalisés nés à l'étranger	Total	C, nés en Suisse	C, nés à l'étranger	B, déjà en Suisse il y a 5 ans	B, à l'étranger il y a 5 ans	Total	
Femmes	3,0%	3,9%	6,5%	3,3%	6,4%	8,7%	15,5%	20,3%	11,1%	**4,9%**
Hommes	2,2%	3,1%	4,2%	2,3%	4,9%	5,0%	5,8%	6,5%	5,3%	**3,0%**
Total	**2,5%**	**3,5%**	**5,5%**	**2,8%**	**5,5%**	**6,4%**	**10,2%**	**13,1%**	**7,7%**	**3,8%**

Source : Office fédéral de la statistique, RFP 2000

Le **tableau 3** indique la ventilation des étrangers, selon le RFP, entre les différents pays d'origines et statuts de séjour. Les Italiens forment le groupe le plus nombreux devant les ressortissants de l'ex-Yougoslavie. La fréquence des différents statuts de séjour varie grandement selon les pays. La proportion de personnes nées en Suisse et titulaires d'un permis d'établissement (permis C) est comparativement élevée, respectivement 34 et 22%, parmi les ressortissants des deux pays d'immigration traditionnels que sont l'Italie et l'Espagne. C'est par contre parmi les Nord-américains et les Latino-américains que se rencontre la plus forte proportion de titulaires de permis B résidant en Suisse depuis moins de cinq ans (respectivement 49% et 41%).

Tableau 3 : Statut de séjour des étrangers présents en Suisse, selon le pays d'origine (2000)

	Etablis				**Résidents à l'année**				**Total**	
	Nés en Suisse		**Nés à l'étranger**		**Déjà en Suisse il y a 5 ans**		**A l'étranger il y a 5 ans**			
A. Pays de l'UE/AELE										
Italie	65'973	34%	116'382	61%	2'498	1%	6'650	3%	**191'503**	**100%**
Portugal	2'380	3%	70'612	84%	5'831	7%	5'089	6%	**83'912**	**100%**
Espagne	12'135	22%	40'116	73%	799	1%	1'618	3%	**54'668**	**100%**
France	2'210	6%	22'049	63%	1'769	5%	8'875	25%	**34'903**	**100%**
Allemagne	5'174	8%	37'931	58%	3'121	5%	19'629	30%	**65'855**	**100%**
Autres pays de l'UE/AELE	5'386	10%	33'938	62%	2'662	5%	12'531	23%	**54'517**	**100%**
Total pays de l'UE/AELE	**93'258**	**19%**	**321'028**	**66%**	**16'680**	**3%**	**54'392**	**11%**	**485'358**	**100%**
B. Pays hors UE/AELE										
ex-Yougoslavie	6'839	4%	93'360	60%	42'756	28%	11'773	8%	**154'728**	**100%**
Turquie	5'542	13%	26'049	61%	7'173	17%	4'126	10%	**42'890**	**100%**
Autres pays hors UE/AELE	1'151	3%	21'705	51%	10'919	25%	9'047	21%	**42'822**	**100%**
Afrique	278	1%	7'558	38%	4'672	24%	7'135	36%	**19'643**	**100%**
Amérique du Nord	160	2%	3'298	38%	910	11%	4'260	49%	**8'628**	**100%**
Amérique latine	183	1%	6'734	40%	2'886	17%	6'872	41%	**16'675**	**100%**
Asie /Océanie	564	2%	12'051	35%	12'588	36%	9'600	28%	**34'803**	**100%**
Total pays hors UE/AELE	**14'717**	**5%**	**170'755**	**53%**	**81'904**	**26%**	**52'813**	**16%**	**320'189**	**100%**
Total	**107'975**	**13%**	**491'783**	**61%**	**98'584**	**12%**	**107'205**	**13%**	**805'547**	**100%**
Valeur minimale		1%		35%		1%		3%		
Valeur maximale		34%		84%		36%		49%		

Remarque : La différence de 101 personnes entre le total des étrangers du tableau 1 et celui du tableau 3 s'explique par la disparition, dans le tableau 3, des personnes « apatrides » qui, si elles peuvent être prises en compte dans une analyse selon le degré d'intégration, ne peuvent plus l'être dans une ventilation selon le pays d'origine.
Source : OFS RFP 2000

La ventilation entre ressortissants des pays de l'EU/AELE et ressortissants des pays hors UE/AELE est également importante pour la discussion des instruments et mesures envisageables puisque, depuis l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux, les premiers jouissent de la liberté de circulation. Ces accords limitent dorénavant presque exclusivement l'action régulatrice de la politique migratoire à l'immigration en prove-

nance des pays hors UE/AELE. Alors que la part des ressortissants de l'espace UE/AELE au total des étrangers est de 60%, leur part au total des chômeurs étrangers n'est que de 38% (voir **tableau 4**). Elle s'élève à 45% pour les hommes et à 33% pour les femmes.

Tableau 4 : Sans-emploi selon la région d'origine (2000)

	Permis C, nés en Suisse			**Permis C, nés à l'étranger**			**Permis B, déjà en Suisse il y a 5 ans**			**Permis B, à l'étranger il y a 5 ans**			**Total**		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Pays de l'UE/AELE	2'429	1'950	4'379	7'702	7'229	14'931	331	621	952	796	2'124	2'920	**11'258**	**11'924**	**23'182**
Pays hors UE/AELE	772	761	1'533	7'371	9'374	16'745	2'788	6'287	9'075	2'814	8'329	11'143	**13'745**	**24'751**	**38'496**
Total	**3'201**	**2'711**	**5'912**	**15'073**	**16'603**	**31'676**	**3'119**	**6'908**	**10'027**	**3'610**	**10'453**	**14'063**	**25'003**	**36'675**	**61'678**
Pays de l'UE/AELE	76%	72%	74%	51%	44%	47%	11%	9%	9%	22%	20%	21%	**45%**	**33%**	**38%**
Pays hors UE/AELE	24%	28%	26%	49%	56%	53%	89%	91%	91%	78%	80%	79%	**55%**	**67%**	**62%**
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Source : OFS RFP 2000

Approche théorique

Diverses théories expliquent la survenance du chômage, chacune mettant l'accent principal sur un élément différent. La **théorie du capital** met l'accent sur les ressources personnelles (en matière de formation) ; elle professe que plus ces ressources sont importantes meilleure est la position de l'individu sur le marché du travail. Les défenseurs de la **théorie des signaux** partent de l'idée que les diplômes d'un travailleur ne sont que des « étiquettes » signalant à l'employeur le genre de travailleur auquel il a affaire. Que cela corresponde effectivement à la réalité dans le cas d'espèce importe peu. Il s'agit pour les travailleurs d'émettre des signaux le plus positif possible. L'appartenance à un groupe jugé problématique par les employeurs, par exemple celui des étrangers, peut avoir de lourdes conséquences personnelles. La **théorie de la segmentation du marché du travail** part de l'idée qu'il n'existe pas un marché du travail unique homogène mais de nombreux marchés partiels où règnent des conditions de salaire et de travail très différentes. Il y a lutte pour les « bons » marchés partiels, et il peut arriver que certains groupes, par exemple les femmes ou les étrangers, soient graduellement cantonnés dans les marchés partiels moins attrayants. L'**approche néo-institutionnelle** insiste sur le rôle important des institutions dans la parfaite adéquation de la rencontre entre les besoins et les intérêts des employeurs et des travailleurs. Plus spécialement de l'apprentissage professionnel qui établit une étroite adéquation entre la profession apprise et la profession exercée. Aussi est-il très difficile aux individus qui n'ont pas fait d'apprentissage d'accéder aux emplois offrant de bonnes conditions de salaire et de travail.

Ces cinq approches théoriques nous ont servi de fil conducteur dans l'élaboration du modèle utilisé pour répondre aux questions soulevées. Les résultats empiriques montreront laquelle d'entre elles apparaît la plus pertinente.

« Discrimination »

La présent projet de recherche adopte, pour clarifier les probabilités d'entrer au chômage et d'arriver à en sortir, une approche multithéorique avec de nombreuses variables. L'objectif est d'établir quelles variables explicatives sont discriminatoires pour les étrangers.

Il peut exister, entre les individus, de nombreuses inégalités susceptibles d'avoir des répercussions avant et après l'entrée sur le marché du travail. Ainsi, la formation est déterminée avant l'entrée sur le marché du travail, le salaire est déterminé sur le marché du travail. Nous distinguons entre « inégalité » et « discrimination » à l'aide d'un critère économique : toutes les caractéristiques du travailleur pertinentes pour le rapport de travail (formation, profession, etc.) sont considérées comme non discriminatoires. Par

contre, celles sans rapport direct avec l'exploitation de la force de travail (la nationalité ou le sexe) sont qualifiées de discriminatoires.

L'un des écueils auxquels se heurtent souvent les analyses statistiques est l'absence de données permettant de donner une représentation aussi fidèle que possible de la réalité de la question à analyser. Il peut arriver de ce fait que les variables utilisées incorporent également des effets qui résultent d'un mauvais choix ou d'une mauvaise spécification des variables. Aussi, dans les groupements de variables utilisés dans le présent projet de recherche, nous ne parlons pas de variables « discriminatoires » mais de variables « potentiellement discriminatoires » puisqu'il se peut par exemple que la variable «nationalité » reflète également d'autres caractères.

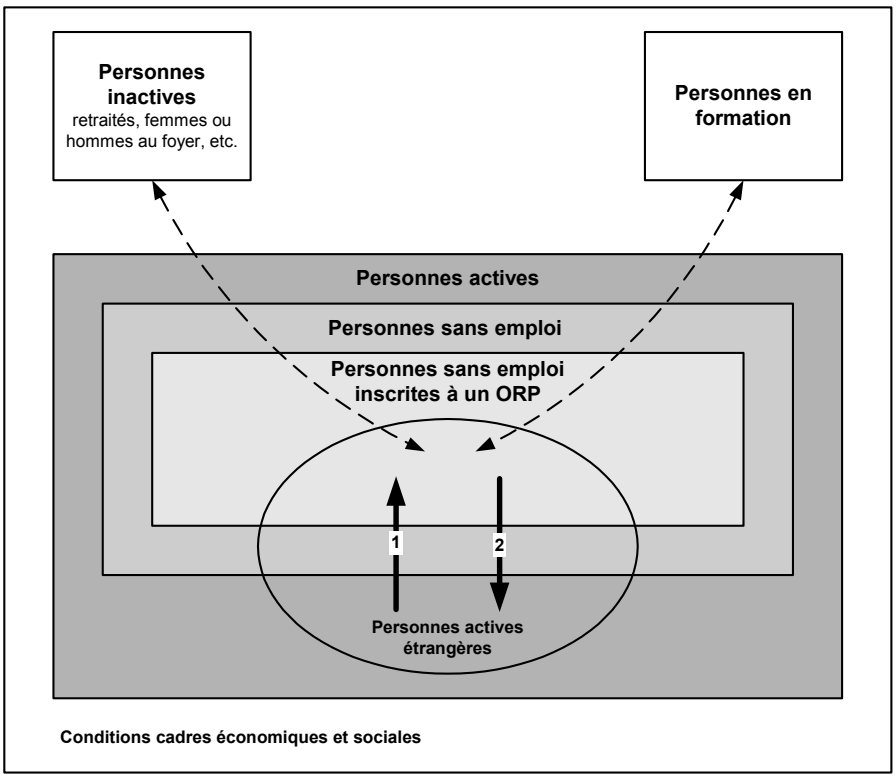
■ **Facteurs personnels :** nous appuyant sur la théorie du capital humain, nous distinguons divers facteurs personnels tels que l'âge, la formation et les compétences linguistiques. Ces facteurs représentent les compétences personnelles.
■ **Facteurs liés à la recherche :** les stratégies de recherche, par le canal du réseau social, des bureaux de placement privés ou des ORP, jouent un rôle particulièrement important dans la sortie du chômage. Les canaux de recherche sont dictés, pour partie, par un choix personnel mais aussi, pour partie, par une contrainte institutionnelle (à savoir l'obligation de s'adresser à un ORP pour avoir droit à des prestations de l'assurance-chômage).
■ **Caractéristiques du ménage :** les personnes actives sont (pour la plupart) insérées dans un environnement social. Celui-ci peut, dans l'optique de la théorie du capital humain, être considéré comme une ressource puisqu'un environnement social favorable est susceptible d'avoir un effet stabilisateur. Toutefois, dans l'optique de la théorie des signaux, la présence d'enfants par exemple peut avoir un effet négatif parce que les employeurs y voient éventuellement l'indice d'un manque de mobilité.
■ **Facteurs structurels :** le chômage est un phénomène personnel et structurel. Ainsi, la branche dans laquelle le travailleur est occupé est importante dans l'optique de la théorie de la segmentation du marché du travail, la profession apprise ou la profession exercée dans l'optique de l'approche néoinstitutionelle.
■ **Facteurs potentiellement discriminatoires** : nous classons dans cette cinquième catégorie les facteurs qui peuvent être considérés comme étant potentiellement discriminatoires. A savoir, outre le sexe, la nationalité, le degré d'intégration et le pays d'origine – trois facteurs centraux dans la question que nous cherchons à élucider.

1.3 Cadre analytique et questions

L'illustration 3 présente le cadre analytique que nous avons utilisé. On peut distinguer trois statuts de marché du travail : les personnes actives (inoccupées et occupées), les personnes en formation et les personnes inactives (retraités, femmes ou hommes au foyer, etc.). Ce qui nous intéresse ici au premier chef ce sont les personnes sans emploi et partant les personnes actives. Les illustrations 1 et 2 ont montré que les étrangers sont plus touchés par le chômage. Ils constituent de ce fait, sur le marché du travail, du point de vue du chômage, un « groupe à risque »[5] qui est toutefois très hétérogène. Les deux questions centrales du présent projet de recherche s'énoncent dès lors comme suit : quels sont les facteurs qui font des étrangers en tant que tels un « groupe à risque » face au chômage, et quels sont les facteurs qui font que les membres de ce « groupe à risque » arrivent à sortir du chômage? Nous affinons ces deux questions centrales en posant, pour chacune, trois questions principales et des questions subsidiaires.

[5] C'est le terme adopté par le seco dans son appel d'offres (seco 2003).

Illustration 3 : Cadre analytique des questions



Source : Auteurs du projet

Lorsqu'une personne active entre au chômage ...

1) Quel est le poids des différents groupes de facteurs explicatifs (facteurs personnels, caractéristiques du ménage, facteurs structurels, facteurs potentiellement discriminatoires) dans l'entrée au chômage?

1a) En ce qui concerne les facteurs personnels :
Quels sont l'importance et les effets des caractéristiques typiques du « groupe à risque étrangers »[6]? Quels sont l'importance et les effets d'autres facteurs personnels? Quelles caractéristiques typiques sont liées au capital humain (par exemple les connaissances linguistiques), lesquelles sont l'indice de discriminations indirectes (par exemple la nationalité)?

1b) En ce qui concerne les facteurs personnels sans rapport direct avec les caractéristiques typiques du « groupe à risque étrangers » :
Dans quelle mesure et comment la probabilité accrue de chômage est-elle liée à des caractéristiques (par exemple faible formation) fréquemment rencontrées dans le groupe à risque? Lesquelles de ces caractéristiques appartiennent au capital humain (par exemple la formation), lesquelles sont l'indice de discriminations indirectes (par exemple le sexe)?

[6] Notamment la qualité d'étranger, le pays d'origine, le statut de séjour, la maîtrise de la langue, la génération, la vague d'immigration.

Lorsqu'une personne sans emploi sort du chômage...

2) Quels sont l'importance et les effets des différents groupes de facteurs explicatifs (facteurs personnels, caractéristiques du ménage, facteurs structurels, facteurs potentiellement discriminatoires) dans la sortie du chômage? Quels sont l'importance et les effets de l'action des ORP?

2a) En ce qui concerne les facteurs personnels :
Quels sont l'importance et les effets des caractéristiques typiques du « groupe à risque étrangers »? Quels sont l'importance et les effets d'autres facteurs personnels? Quelles caractéristiques typiques sont liées au capital humain (par exemple les connaissances linguistiques), lesquelles sont l'indice de discriminations indirectes (par exemple la nationalité)?

2b) En ce qui concerne les facteurs personnels sans rapport direct avec les caractéristiques typiques du « groupe à risque étrangers » :
Dans quelle mesure et comment la probabilité accrue de rester au chômage est-elle liée à des caractéristiques (par exemple faible formation) fréquemment rencontrées dans le groupe à risque? Lesquelles de ces caractéristiques appartiennent au capital humain (par exemple la formation), lesquelles sont l'indice de discriminations indirectes (par exemple le sexe)?

2c) En ce qui concerne l'influence des ORP :

2c1) Dans quelle mesure un traitement spécial et différencié du « groupe à risque étrangers » par rapport à d'autres groupes à risques apparaît-il nécessaire pour permettre à ses membres de sortir du chômage? Les ORP disposent-ils des instruments et infrastructures nécessaires à cet effet?

2c2) En l'état actuel des instruments et infrastructures des ORP, dans quelle mesure les conseillers ORP exploitent-ils la marge de décision et d'action dont ils disposent pour maximiser les chances de réinsertion rapide et durable des membres du « groupe à risque étrangers »?

Implications pour la politique du marché du travail et l'assurance-chômage

3) Sur quels fronts faut-il agir pour réduire le risque de chômage et faire en sorte que l'épisode de chômage dure le moins longtemps possible? Quelle est l'importance des mesures et des stages pratiques organisés dans le cadre de l'assurance-chômage et l'importance des mesures déployées hors de ce cadre?

3a) En ce qui concerne l'assurance-chômage :

3a1) Quelles conclusions peuvent être tirées quant à la conception des mesures actives de marché du travail?

3a2) Quelles conclusions peuvent être tirées quant à la mise en oeuvre des mesures de marché du travail et au processus de conseil des ORP?

3a3) Quelles conclusions peuvent être tirées quant à la contribution des personnes sans emploi à la solution des problèmes?

1.4 Démarche méthodologique et sources de données

Les questions posées sont analysées sous l'angle quantitatif et qualitatif.

Analyse quantitative

Dans le cadre de l'analyse quantitative, nous étudions statistiquement et économétriquement les facteurs qui déterminent, chez les étrangers, la probabilité d'entrer au chômage et celle d'en sortir. Nous utilisons pour ce faire deux sources de données qui n'ont encore jamais été exploitées dans l'examen de ces questions et qui contiennent des informations additionnelles très instructives. La première est le Recensement fédéral de la population 2000 (RFP). Il a l'avantage de recenser le statut de séjour de chaque étranger et ses connaissances linguistiques de manière différenciée. Il permet également de distinguer entre étrangers naturalisés et étrangers résidents. La seconde est l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) organisée depuis 1991. Elle est riche en informations sur la situation professionnelle des étrangers, et son échantillon traditionnel a encore été volontairement complété en 2003 par un échantillon composé de 15'000 personnes étrangères. L'ESPA est menée sur un panel rotatif : chaque année, environ 80% des personnes ayant déjà participé à l'enquête précédente sont interrogées à nouveau, ce qui permet de suivre l'évolution de leur situation ; environ 20% des personnes sont remplacées par de nouvelles.

■ Pour estimer le risque de chômage, nous avons effectué 36 (9x4) régressions logistiques multivariantes pour neuf groupes de personnes et quatre paquets de données ou spécifications différentes. Ces neufs groupes sont : (1) toutes les personnes sans emploi, (2) les femmes, (3) les hommes, (4) les Suisses, (5) les étrangers, (6) les hommes suisses, (7) les femmes suisses, (8) les hommes étrangers, (9) les femmes étrangères.
Les quatre paquets de données ou spécifications sont : (1) le RFP 2000, (2) l'ESPA 1992 à 2003 avec les mêmes spécifications que le RFP, (3) l'ESPA 1992 à 2003 avec des variables supplémentaires tirées de l'ESPA et (4) l'ESPA 1992 à 2003 en tenant compte du revenu du ménage. Pour ce qui est de l'ESPA, seuls sont indiqués dans la présente synthèse les résultats obtenus au moyen du modèle 3.
■ Pour estimer la probabilité de sortir du chômage, nous avons évalué, sur la base de l'ESPA, trois modèles multinomiaux.[7] Depuis son lancement, l'ESPA a été régulièrement développée et enrichie de nouvelles variables. Le modèle de base 1 couvre l'ensemble de la période d'observation de 1992 à 2004. Le modèle 2 couvre une période plus courte allant de 1998 à 2004 mais prend en compte des variables supplémentaires (principalement le comportement de recherche). Le modèle 3 couvre uniquement les années 2003/2004 parce qu'en 2003 l'échantillon d'étrangers a été fortement élargi et de nouvelles variables ont été encore une fois ajoutées.

Analyse qualitative : enquête auprès des étrangers et des ORP

L'analyse statistique permet d'isoler les grands facteurs qui déterminent la probabilité de sortir du chômage. Les ORP sont également impliqués dans cette sortie à travers leur processus de conseil. Or ce processus est mal cerné par les statistiques. Aussi, pour pouvoir mesurer plus précisément son influence, une analyse qualitative complémentaire est apparue nécessaire.

---

[7] Un modèle multinomial doit être utilisé pour évaluer la probabilité de sortir du chômage puisqu'il faut tenir compte ici non plus de deux statuts d'activité, comme dans l'analyse de la situation de « sans-emploi » par rapport à celle d'actif occupé, mais de trois : « sans-emploi », « actif occupé » et « inactif ».

Sur la base des résultats de l'analyse statistique, nous avons réparti les étrangers en six groupes selon le sexe et trois groupes de pays[8] et en avons sélectionné cinq dans chaque groupe par tirage au sort (N=30). Les 30 étrangers étaient sortis de l'assurance-chômage entre août et novembre 2004 pour un motif quelconque (nouvel emploi, arrivée en fin de droits, etc.). Nous les avons interrogés en été 2005 sur leur trajectoire vers le chômage, leurs impressions concernant le processus de conseil de l'ORP et les voies par lesquelles ils étaient sortis du chômage.

Parallèlement, nous avons interrogé les conseillers ORP des 30 étrangers sélectionnés (échantillon apparié). Cela a permis d'une part de nuancer les expériences des étrangers. Nous avons interrogé en outre les conseillers ORP sur leurs expériences avec les étrangers en général. Nous les avons invités aussi à faire des suggestions quant aux mesures supplémentaires qui pourraient être mises en place.

Analyse qualitative : enquête auprès des experts

■ L'enquête auprès des étrangers et de leurs conseillers ORP nous a permis de récolter des informations de première main auprès des personnes directement concernées. Dans le souci de prendre aussi en compte le métaniveau de l'orientation stratégique de la politique du marché du travail, nous avons interrogé de surcroît, dans neuf entretiens, douze experts des questions de marché du travail et des questions migratoires appartenant aux milieux de la recherche, de l'administration et de la pratique.

1.5 Vue d'ensemble du projet de recherche

Le projet de recherche a donné lieu à quatre rapports finaux scientifiques (disponibles uniquement en allemand) qui peuvent être téléchargés isolément ou en bloc sur le site www.buerobass.ch. La présente synthèse en résume les résultats.

■ **Rapport statistique 1** : Examen de la probabilité de chômage (140 pages). Sources de données : RFP 2000, ESPA 1992-2003. Estimation de modèles logistiques.[9]
■ **Rapport statistique 2** : Examen de la probabilité de sortir du chômage (59 pages). Sources de données : ESPA 1992-2004. Estimation de modèles multinomiaux.[10]
■ **Rapport experts** : Enquête auprès de douze experts des milieux de la recherche, de l'administration et de la pratique dont le travail est centré sur les questions de marché du travail et de migration (34 pages).[11]
■ **Rapport conseillers ORP et étrangers** : Enquête auprès de 30 étrangers et de leurs conseillers ORP permanents respectifs (74 pages).[12]

2 Le risque de chômage

Le chapitre 2 présente les résultats du projet de recherche sur le risque de chômage. Le chapitre 2.1 expose les résultats des enquêtes statistiques, le chapitre 2.2 les résultats de l'enquête auprès des experts et

---

[8] **Groupe de pays 1** : Italie, Espagne, Portugal, Grèce ; **groupe de pays 2** : Allemagne, Autriche, France, Suède, Norvège, Danemark, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Grande-Bretagne, Canada, USA ; **groupe de pays 3** : autres pays

[9] Detzel Patrick, Jürg Guggisberg und Stefan Spycher (2005) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 1 : Eine Analyse der Daten aus der Volkszählung 2000 und aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2003

[10] Detzel Patrick und Stefan Spycher (2005) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 2 : Eine statistische Untersuchung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2004.

[11] Weber Michael und Marianne Schär Moser (2005) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 3 : Einschätzung von Expert/innen mit dem Fokus Arbeitsmarkt und Migration

[12] Weber Michael (2006) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 4 : Einschätzungen von betroffenen Ausländer/innen und ihren zuständigen RAV-Personalberater/innen.

le chapitre 2.3 ceux de l'enquête auprès des conseillers ORP et des étrangers. Le chapitre 2.4 récapitule les résultats dans ces trois volets.

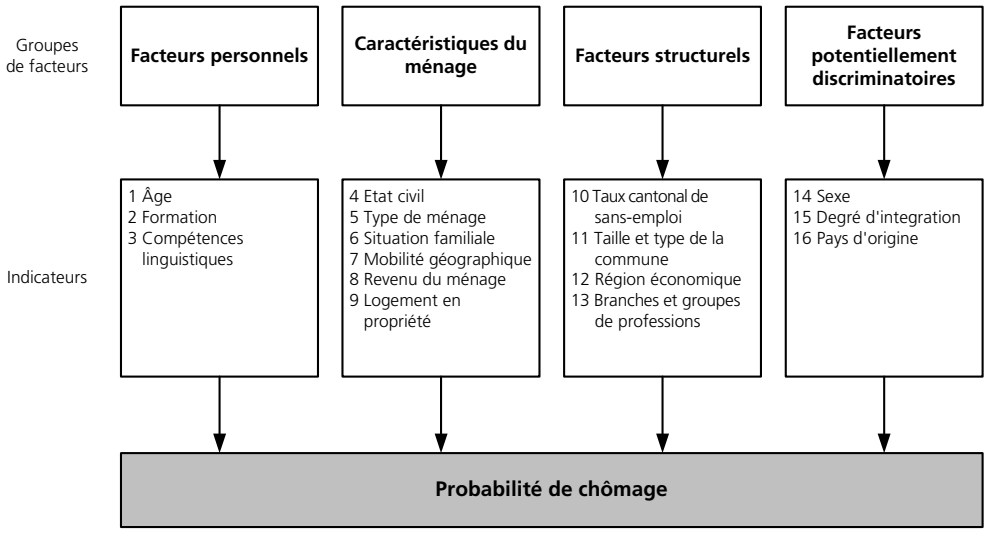
2.1 Résultats de l'analyse statistique

La question des facteurs qui déterminent la probabilité d'être au chômage a été examinée au moyen des données du RFP 2000 et des données combinées de l'ESPA de 1992 à 2003 à l'aide de régressions logistiques.

Le modèle d'impact

Nous appuyant sur les diverses théories du marché du travail, sur les informations contenues dans les deux sources de données (RFP, ESPA) ainsi que sur des tests de spécification minutieux, nous avons élaboré un modèle d'impact destiné à expliquer la probabilité de chômage (voir **illustration 4**). Nous identifions au total 17 variables que nous ventilons en quatre groupes.

Illustration 4 : Modèle d'impact servant à expliquer la probabilité d'être au chômage



Source : Auteurs du projet

Qualité des estimations statistiques

Nous mesurons la valeur explicative des régressions logistiques par la valeur R^2.[13] Elle peut osciller entre 0 et 100%. Plus elle est proche de 100%, plus les différences personnelles peuvent être expliquées par les variables retenues. Lorsqu'il s'agit d'expliquer l'apparition de groupes de petite taille – les sans-emploi ne représentent que 4% environ des personnes actives –, les valeurs R^2 obtenues se situent usuellement, selon la littérature scientifique, entre 5 et 20%. Mesurée à cette fourchette, la qualité des estimations effectuées dans le présent contexte peut être qualifiée de bonne à très bonne.

■ **RFP** : Dans les neuf modèles estimés, nous avons obtenu des valeurs R^2 entre 5,9% (Suissesses ; N=1'233'878) et 28,3% (étrangères ; N=271'815). Pour l'ensemble des personnes actives, la valeur R^2 atteignait 14% (N=3'408'701).

■ **ESPA** : Les valeurs R^2 oscillaient ici, dans les neuf nouveaux modèles estimés, entre 9,4% (Suissesses ; N=70'626) et 20,3% (étrangères ; N=14'240). Pour l'ensemble des personnes actives, la valeur R^2 atteignait 13,6% (N=180'727).[14]

Quelles sont les variables les plus importantes?

L'estimation pas à pas (méthode pas à pas) de la régression logistique permet de vérifier dans quel ordre les variables sont intégrées dans la régression. C'est toujours celle qui présente la plus grande valeur explicative supplémentaire qui est intégrée en premier. Le **tableau 5** montre que, dans l'analyse effectuée avec les données du RFP, les compétences linguistiques sont la variable dominante. Elle explique à elle seule 9,2 des 14,0 points de pourcentage de toute la régression logistique (soit dans une proportion de 65,7%).

Tableau 5 : Poids des différentes variables dans l'explication du risque de chômage, données du RFP

	Variable	Groupe de variables	Valeur R^2	Contribution à l'explication
1	Langue parlée à la maison ou au travail	Personnelles	9,2%	65,7%
2	Degré d'intégration	Discriminatoires	10,5%	9,3%
3	Formation accomplie la plus élevée	Personnelles	11,4%	6,4%
4	Etat civil	Caract. des ménages	12,1%	5,0%
5	Sexe	Discriminatoires	12,6%	3,6%
6	Taux de sans-emploi	Structurelles	13,1%	3,6%
7	Type de commune	Structurelles	13,4%	2,1%
8	Groupe d'âge	Personnelles	13,7%	2,1%
9	Enfants	Caract. des ménages	13,8%	0,7%
10	Commune de domicile il y a plus de 5 ans	Caract. des ménages	13,8%	0,0%
11	Ménage monoparental	Caract. des ménages	13,9%	0,7%
12	Région économique	Structurelles	13,9%	0,0%
13	Taille de la commune	Structurelles	14,0%	0,7%
14	Type de ménage	Caract. des ménages	14,0%	0,0%

Source : Auteurs du projet

Le RFP demande à chacun d'indiquer les langues qu'il parle ordinairement à la maison et dans son travail. Nous en avons tiré quatre niveaux de compétences linguistiques.[15] L'inconvénient est que les personnes

---

[13] Il s'agit, dans les régressions logistiques, en raison de l'emploi de la méthode Maximum-Likelihood, de pseudo R^2.

[14] Nous nous référons dans le chapitre 2 aux résultats du modèle ESPA 2. Deux autres spécifications du modèle ont été testées dans le rapport détaillé. Dans le modèle ESPA 1, nous avons cherché à avoir exactement la même spécification que dans le modèle RFP (R^2 entre 4,4% et 8,5%). Le modèle ESPA 3 intègre, en plus des variables du modèle ESPA 2, le revenu net moyen par ménage (R^2 entre 8,8% et 20,7%).

sans emploi peuvent indiquer, par la force des choses, uniquement la langue qu'elles parlent ordinairement à la maison, ce qui biaise les résultats. Leurs compétences linguistiques risquent de ce fait d'avoir été souvent sous-estimées, surtout chez les étrangers. Le degré d'intégration arrive en deuxième position (part de 9,3%)[16], suivi de la formation (6,4%), de l'état civil (5%), du sexe (3,6%), du taux de sans-emploi dans le canton (3,6%), du type de commune (2,1%) et de l'âge (2,1%). Toutes les autres variables n'ont qu'une faible valeur explicative. Les variables dites « personnelles » et « potentiellement discriminatoires » sont ainsi particulièrement pertinentes, celles des groupes « valeurs structurelles » et « caractéristiques du ménage » ont un peu moins d'importance.

Le tableau 6 indique, comme pour les données du RFP, le classement de la valeur R^2 par la méthode de la régression pas à pas dans le modèle utilisant les données de l'ESPA. Arrivent ici en tête deux variables structurelles qui n'apparaissent pas dans les données du RFP : la branche où le sans-emploi travaillait auparavant (part de 47% au total de la valeur R^2) et le « groupe de professions exercées » auparavant (18,2%). La variable « groupe de professions exercées » combine des éléments hiérarchiques (fonction de direction, etc.) et des éléments des secteurs professionnels (professions du commerce, etc.). Nous trouvons, en troisième position, la variable « nationalité » (14,7%) qui, comme le degré d'intégration, revêt une très grande importance dans le modèle utilisant les données du RFP. Le statut de séjour ne joue par contrôle qu'un rôle mineur. Nous avons, en quatrième position, de nouveau une variable structurelle, le taux de sans-emploi (6,5%), importante elle aussi dans l'analyse avec les données du RFP. La première variable personnelle n'occupe que le sixième rang (groupe d'âge, 2,6%) et la formation le huitième (1,7%). Les caractéristiques du ménage pèsent par contre plus lourd que dans l'analyse avec les données du RFP : les propriétaires de logement sont moins touchés par le chômage (5e rang, 3,8%), de même que les couples de même nationalité (7e rang, 1,6%).

Tableau 6 : Poids des différentes variables dans l'explication du risque de chômage, données de l'ESPA

	Variable	Groupe de variables	Valeur R^2	Contribution à l'explication
1	Groupe de professions exercées	Structurelles	6,4%	47,1%
2	Branche	Structurelles	8,9%	18,2%
3	Nationalité	Discriminatoires	10,9%	14,7%
4	Taux de sans-emploi	Structurelles	11,8%	6,5%
5	Propriété de logement	Caract. des ménages	12,3%	3,8%
6	Groupe d'âge	Personnelles	12,7%	2,6%
7	Partenaires de même nationalité	Discriminatoires	12,9%	1,6%
8	Formation accomplie la plus élevée	Personnelles	13,1%	1,7%
9	Ménage monoparental	Caract. des ménages	13,2%	0,5%
10	Ménage familial	Caract. des ménages	13,2%	0,4%
11	Etat civil	Caract. des ménages	13,3%	0,7%
12	Sexe	Discriminatoires	13,4%	0,6%
13	Type de commune	Structurelles	13.5%	0.9%
14	Permis B	Discriminatoires	13.6%	0.5%
15	Enfants de moins de 25 ans	Caract. des ménages	13.6%	0.1%

Source : Auteurs du projet

Les résultats des deux analyses ne concordent pas entièrement. Quelle est néanmoins l'impression générale qui s'en dégage?

---

[15] Niveau 1 : ne parle pas la langue d'usage de la région ; ne parle aucune langue nationale (2,5% de la population résidante permanente) ; niveau 2 : ne parle pas la langue d'usage de la région ; parle une autre langue nationale (1,6%) ; niveau 3 : parle la langue d'usage de la région ; ne parle pas d'autre langue nationale (71,4%) ; niveau 4 : parle la langue d'usage de la région ; parle une autre langue nationale (24,5%).

[16] Le degré d'intégration a été formé en combinant le statut de séjour et la naturalisation selon le tableau 1.

■ Avant de passer à l'interprétation, une **remarque** s'impose. Nous avons analysé deux sources de données différentes ayant des qualités et des défauts différents. Le recensement fédéral est très exhaustif mais couvre uniquement l'année 2000. De plus, il ignore la branche et la profession dans lesquelles le sans-emploi travaillait auparavant, d'où l'impossibilité de prendre en compte dans l'analyse les informations sur les branches et professions. Les données de l'ESPA couvrent l'ensemble d'un cycle conjoncturel et sont beaucoup plus riches d'informations sur le rapport de travail et le revenu du ménage. Mais c'est une enquête par sondage. Un faible degré de signifiance des résultats peut par conséquent être dû aussi à la taille des échantillons. En outre, certaines variables présentes dans le RFP sont absentes dans l'ESPA (par exemple les compétences linguistiques).

■ L'analyse effectuée avec les données de l'ESPA indique que la « **branche** » et le « **groupe de professions exercées** » sont extrêmement importants. Ces deux variables ne pouvaient pas être prises en considération dans l'analyse avec les données du RFP. Inversement, nous n'avions dans l'ESPA aucunes indications sur les compétences linguistiques. Or, coïncidence intéressante, dans la première analyse les variables « branche » et « groupe de professions exercées » expliquent ensemble 65,3% du risque de chômage tandis que dans la seconde la **variable langue** en explique à elle seule 65,7%. Nous savons par ailleurs que la variable langue du RFP est entachée de certains biais de mesure puisque les indications à ce sujet se limitent forcément, chez les personnes sans emploi, à la langue parlée à la maison. Se pose dès lors la question de savoir si la variable langue du RFP intègre aussi des caractéristiques structurelles des branches et professions ? L'interprétation qui suit semble plausible : le marché du travail est fortement segmenté par sexe et nationalité.[17] Les étrangers se voient de plus en plus cantonnés dans des branches et professions où le risque de chômage est plus élevé. Des branches où ils n'ont pas absolument besoin de connaître la langue d'usage de la région pour accomplir leur travail et où ils ont peu de chances de l'apprendre. On constate aussi, dans certains secteurs, une concentration croissante d'étrangers de même nationalité et ils y parlent entre eux leur langue d'origine. Ce schéma d'interprétation signifierait que la variable langue du RFP ne reflète pas uniquement les compétences linguistiques de l'individu mais également des caractéristiques structurelles des branches et des professions. Les analyses effectuées ne nous permettent pas de décider de manière concluante si cette interprétation est correcte.

■ La **variable potentiellement discriminatoire** qu'est la nationalité ou le degré d'intégration arrive en deuxième position dans l'explication du risque de chômage. Les étrangers naturalisés et nés en Suisse (étrangers de la deuxième génération) ont, compte tenu de toutes les différences personnelles et structurelles, une probabilité plus élevée de 33% que les Suisses de se retrouver sans emploi. Cette différence grimpe à 35% pour les étrangers titulaires d'un permis C (permis d'établissement) nés à l'étranger (1ère génération) et beaucoup plus haut encore pour les étrangers ayant un faible niveau d'intégration. Force est dès lors de constater que si un haut degré d'intégration diminue le risque de chômage, le fait de résider en Suisse depuis de longues années, voire d'y avoir accompli toute sa scolarité, ne suffit pas à mettre les étrangers sur pied d'égalité avec les ressortissants suisses.[18] Outre la discrimination, une autre raison

---

[17] Deutsch et al. (2005) trouvent dans leur étude des indices significatifs de ségrégation entre Suisses et étrangers. Ils ont mesuré le degré de ségrégation au moyen de l'indice de Duncan communément utilisé à cet effet. Cet indice varie entre 0 et 1, 0 indiquant l'absence totale de ségrégation, 1 une ségrégation maximale. Si l'on considère les branches, le degré de ségrégation s'élevait à 0,15 entre Suisses et étrangers et à 0,13 entre Suissesses et étrangères. Si l'on considère les professions exercées, il était de 0,15 pour les hommes et de 0,14 pour les femmes. A titre de comparaison, le degré de ségrégation selon le sexe atteignait 0,30 dans les branches et 0,49 dans les professions exercées.

[18] Par rapport aux ressortissants suisses, le risque de chômage est plus élevé de (a) 33% pour les étrangers naturalisés nés en Suisse, (b) 72% pour les étrangers naturalisés nés à l'étranger, (c) 85% pour les titulaires d'un permis d'établissement nés en Suisse, (d) 35% pour les titulaires d'un permis d'établissement nés à l'étranger, (e) 77% pour les résidents à l'année en Suisse depuis plus de cinq ans, (f) 113% pour les résidents à l'année en Suisse depuis moins de cinq ans.

explique peut-être les difficultés de la deuxième génération : pour une partie de cette génération hétérogène, la tendance à reproduire les conditions structurelles de la situation de leurs parents pourrait être plus forte que les effets d'intégration des années d'enfance et d'adolescence passées en Suisse.

■ La variable « **formation accomplie la plus élevée** » appelle une remarque particulière. Pour les théoriciens du capital humain, elle est absolument cruciale. Or seules les données du RFP confirment cette thèse. Par contre, si l'on cumule les informations sur les professions et les branches, l'importance du diplôme diminue fortement. Le résultat devient alors plus conforme aux postulats de la théorie de la segmentation du marché du travail qu'à ceux de la théorie des ressources humaines. Le risque de chômage dépend davantage des professions et des branches. Il frappe là même les travailleurs hautement qualifiés. La formation à elle seule protège donc moins qu'on ne l'attendait contre le chômage.

■ Les **caractéristiques du ménage** ne jouent qu'un rôle plutôt secondaire.

Importance des différentes variables considérées isolément

Les tableaux 5 et 6 indiquent l'importance relative des différentes variables dans leur contexte global. Le **tableau 7** décrit en détail les effets des principales variables influant sur le risque de chômage.

Tableau 7 : Influence concrète des principales variables responsables du risque de chômage

Variables	Influence sur le risque de chômage
A. Facteurs personnels	
Langue	■ Les personnes qui ne parlent pas régulièrement à la maison ou au travail la langue d'usage de la région ont un risque de chômage plus élevé (RFP). ■ Les personnes qui ne parlent ni la langue d'usage de la région ni une autre langue nationale sont particulièrement défavorisées. Or c'est le cas de 12,7% des hommes sans emploi et de 19,5% des femmes sans emploi (RFP).
Formation	■ En ce qui concerne la formation, l'analyse confirme le rôle central de la formation professionnelle. Des formations de niveau inférieur ou purement scolaires (par exemple la maturité) accroissent la probabilité de se retrouver sans emploi tandis que des formations de niveau plus élevé la réduisent (RFP). ■ Il est néanmoins surprenant de constater que, par rapport à la formation professionnelle, les formations supérieures (du degré tertiaire) ne réduisent que peu le risque de chômage. Les diplômes des hautes écoles spécialisées, en particulier, entraînent même un risque de chômage plus élevé. (RFP). ■ Toutefois, si l'on neutralise dans la régression l'effet de l'appartenance aux branches et aux profession, on ne constate alors presque plus d'effet de la formation. Cela semble indiquer que les formations servent au premier chef à ouvrir l'accès à des marchés du travail partiels déterminés qui comportent de leur côté un risque de chômage plus faible ou plus élevé (ESPA). ■ Le rôle de la formation est encore moins important chez les étrangers que chez les Suisses (ESPA). ■ La possession de diplômes suisses n'a – contrairement aux résultats d'autres études – aucune influence significative sur le risque de chômage. La moindre influence de la formation chez les étrangers peut donc difficilement être expliquée par le manque de reconnaissance des diplômes étrangers (ESPA).
Age	■ Nous constatons une relation en U inversée : le groupe des 35 à 44 ans a la plus faible probabilité de chômage. Les plus âgés et les plus jeunes ont des probabilités plus élevées (RFP). ■ Les groupes d'âge présentant le plus faible risque de chômage sont les 15 à 19 ans chez les hommes suisses, les 25 à 34 ans chez les hommes étrangers, les 25 à 59 ans chez les femmes suisses et les 35 à 44 ans chez les femmes étrangères qui ont d'ailleurs le risque de chômage le plus bas de tous les groupes (RFP). ■ Toutefois, si l'on neutralise dans la régression l'effet de l'appartenance aux branches et aux profession, on ne constate alors presque plus d'effet de l'âge (ESPA).
B. Caractéristiques du ménage	
Propriété de logement	■ La propriété de logement réduit la probabilité de chômage (ESPA).
Etat civil	■ Par rapport aux célibataires, les personnes mariées ou veuves ont en moyenne un risque moindre de chômage, les personnes divorcées un risque plus élevé. Si l'on prend uniquement les femmes, les veuves ont elles aussi un risque plus élevé (RFP). ■ Toutefois, si l'on neutralise dans la régression l'effet de l'appartenance aux branches et aux profession, on ne constate alors, en moyenne, presque plus d'effet de l'état civil. Mais si l'on considère uniquement les femmes, la position des célibataires devient nettement meilleure. (ESPA).
C. Facteurs structurels	
Branches	■ Le secteur primaire et les services aux entreprises et aux personnes comportent un moindre risque de chômage que le secteur industriel (ESPA).
Groupes de professions exercées	■ Par rapport aux personnes exerçant des professions artisanales, les personnes qui exercent des professions universitaires, celles qui occupent des fonctions de spécialistes dans le secteur primaire ou des fonctions d'auxiliaire ont un moindre risque de chômage, celles qui occupent des fonctions dirigeantes et les anciens sans-emploi un risque supérieur (ESPA).
Taux de chômage	■ Plus le taux de chômage régional est élevé, plus la probabilité individuelle de chômage est haute (RFP, ESPA).

Variables	Influence sur le risque de chômage
D. Facteurs potentiellement discriminatoires	
Statut de séjour, années passées en Suisse	■ A une importante exception près, il apparaît qu'un long séjour en Suisse diminue le risque de chômage. Il n'empêche que même le groupe présentant le plus haut degré d'intégration (les étrangers naturalisés nés en Suisse et qui y ont toujours résidé) a un risque de chômage plus élevé de 33% que les Suisses (RFP). ■ L'exception concerne la deuxième génération, c'est-à-dire les enfants de la première génération d'immigrés (titulaires d'un permis C nés en Suisse). Bien qu'ils aient grandi en Suisse et aient fréquenté les écoles suisses, ils ont un risque de chômage plus élevé que les titulaires d'un permis C nés à l'étranger et que les titulaires d'un permis B en Suisse depuis plus de cinq ans (RFP). ■ Le risque de chômage plus élevé des étrangers peut aisément s'expliquer, chez les personnes qui sont en Suisse depuis peu de temps, par des déficits personnels en matière de formation et de langue ainsi que par des effets structurels (branches, groupes de professions exercées). Par contre, pour les étrangers présents en Suisse depuis longtemps, ces facteurs contribuent peu à l'explication. Ce qui laisse conclure à un possible comportement discriminatoire des employeurs (RFP, ESPA). Le risque relativement faible des titulaires de permis B pourrait s'expliquer par une plus grande souplesse en matière de salaires. ■ Les analyses spécifiques des discriminations montrent que les étrangers sont défavorisés par rapport aux Suisses d'une manière qui ne peut s'expliquer par leurs capacités individuelles (formation, âge, etc.) ni par leurs structures familiales (RFP).
Pays	■ Parmi les étrangers provenant des pays d'immigration traditionnels, les Portugais, les Espagnols et les Allemands ont un moindre risque de chômage que les Italiens. Ceux qui proviennent des nouveaux pays d'immigration (Afrique, Asie, Amérique latine, ex-Yougoslavie) ont un risque plus élevé (RFP, ESPA). ■ Si l'on neutralise dans la régression l'effet de l'appartenance aux branches et aux profession, l'effet de la nationalité devient moins marqué. Les Portugaises et les Françaises restent néanmoins relativement « favorisées » (ESPA).
Sexe	■ Les femmes ont un risque de chômage plus élevé que les hommes (RFP). ■ Si l'on neutralise dans la régression l'effet de l'appartenance aux branches et aux profession, on ne constate alors, en moyenne, presque plus d'effet du sexe. Cela indique que les femmes et les hommes ont accès à des marchés du travail partiels déterminés présentant un risque de chômage plus ou moins haut. Le constat général ci-dessus doit néanmoins être nuancé selon la nationalité : les Suissesses ont même un risque de chômage plus bas, les étrangères, par contre, un risque plus élevé (ESPA).

Source : Auteurs du projet

2.2 Résultats de l'enquête auprès des experts

Les douze experts interrogés se sont exprimés sur les facteurs susceptibles d'expliquer pourquoi les étrangers sont plus touchés par le chômage que les Suisses.

Appréciation générale du marché du travail

Les experts sont unanimes à reconnaître que la situation des étrangers sur le marché du travail s'est dégradée. Ce qui les préoccupent le plus pourtant, en l'occurrence, n'est pas tant le haut niveau du chômage que sa durée supérieure à la moyenne. La situation des étrangers varie fortement selon leur niveau de qualification. Les étrangers non qualifiés ou semi-qualifés sont les plus touchés. Si de surcroît ces derniers sont jeunes, comme c'est manifestement trop fréquemment le cas, la situation devient encore plus problématique.

Causes de la vulnérabilité supérieure au chômage

Les experts identifient diverses catégories de causes et de facteurs ponctuels qui rendent les étrangers plus vulnérables au chômage.

■ Les **facteurs personnels**. Les experts citent, comme première cause du fort taux de chômage, le faible niveau de qualification non seulement sur le plan professionnel mais également sur le plan scolaire. Nombre d'étrangers resteraient, de manière très générale mais aussi en partie par incompatibilité culturelle, à l'écart de la formation. Cette distance fait particulièrement problème chez les jeunes. Les experts citent ensuite les connaissances linguistiques dans lesquelles ils voient, à côté du niveau de qualification, un facteur clé de l'accès au marché du travail. L'âge est un autre facteur important entraînant une vulnérabilité

accrue au chômage. La position socio-économique constitue aussi, intrinsèquement, une source fondamentale de vulnérabilité au chômage.

■ Les **facteurs structurels.** Les experts sont convaincus que la tertiarisation de l'économie va se poursuivre. Les fonctions auxiliaires se raréfieront, une évolution dont les étrangers ont déjà subi et subiront encore les conséquences négatives. Quelques experts reprochent à la politique migratoire de s'intéresser uniquement aux étrangers hautement qualifiés. Il existe aussi, qu'on le veuille ou non, un segment des bas salaires qui mériterait davantage d'attention.

Divers experts soulignent que les entreprises, en particulier les PME, pourraient fournir une contribution importante à l'intégration sociale et culturelle des étrangers. Mais, en raison de leur petite taille, elles ne sont souvent pas en mesure d'assumer leur mission d'intégration. Avec les conséquences négatives que l'on sait : les étrangers mal intégrés sont généralement les premières victimes en cas de licenciements ; une fois au chômage, ils sont moins bien armés, à cause de leur faible degré d'intégration, pour affronter la situation.

Une partie des experts relèvent que le regroupement familial intervient souvent trop tard. Résultat, les étrangers gardent l'essentiel de leurs attaches à l'étranger et l'intégration ne progresse pas assez vite. En outre, les enfants arrivent trop tard en Suisse et ont ainsi de plus gros problèmes d'intégration.

■ Les **facteurs potentiellement discriminatoires.** Quelques experts mentionnent l'existence de discriminations de la part des employeurs envers leurs travailleurs étrangers, en particulier ceux appartenant à certaines nationalités.

2.3 Résultats de l'enquête auprès des conseillers ORP et des étrangers

Les entretiens avec les conseillers ORP et avec les étrangers ont également fourni des informations sur le risque de chômage plus élevé des étrangers. Dans environ un tiers des cas particuliers examinés, nous n'avons pas trouvé d'indices de problèmes spécifiquement propres aux étrangers. Dans le reste des cas, les deux groupes de facteurs ci-après sont intervenus – le plus souvent en combinaison néfaste – dans la trajectoire qui a conduit les étrangers au chômage.

■ Les **facteurs structurels.** Quelques-uns des étrangers interrogés travaillent dans des secteurs d'activité où les fluctuations saisonnières, l'absence sporadique de commandes, le recours systématique aux intérimaires ou une forte rotation du personnel due aux conditions de travail précaires entretiennent un climat d'instabilité permanente. Les mutations structurelles en cours dans diverses branches accroissent encore le risque de chômage des travailleurs non qualifiés et semi-qualifiés ou encore de ceux possédant des formations ou des diplômes mal reconnus, c'est-à-dire, pour l'essentiel, des étrangers. Il existe aussi une concurrence entre les travailleurs étrangers, les uns cherchant à supplanter les autres.

Quelques-uns des étrangers interrogés tentent de se sortir de ce genre de situations professionnelles insatisfaisantes. Tous ne réussissent pas à changer d'orientation, à améliorer leur formation et à changer de branche : une fois sortis du monde du travail, ils ont toutes les peines du monde à y rentrer.

En outre, la pénurie de places d'apprentissage frappe manifestement encore plus les jeunes étrangers que les Suisses.

■ Les **facteurs personnels**. Divers étrangers interrogés ont connu des trajectoires de vie difficiles et vivent dans des conditions précaires (évènements traumatisants, déracinement social et culturel), ce dont leur relation au travail et leur capacité de performance peuvent se ressentir. Plusieurs d'entre eux font état aussi de conflits personnels au travail – le plus souvent avec leurs supérieurs hiérarchiques – pour différents motifs (problèmes de communication, différence de mentalité, xénophobie, etc.), conflits qui, cumulés à d'autres incidents, ont fini par entraîner leur licenciement. Lorsque, de surcroît, les étrangers ne sont

pas prêts à se défendre, qu'ils ne le veulent pas ou ne le peuvent pas, la situation devient encore plus problématique.
Le défaut de reconnaissance des formations peut avoir accessoirement pour effet de contraindre un étranger à se « déqualifier » pour obtenir un emploi (en d'autres termes, à accepter un emploi pour lequel il est surqualifié). Ce genre d'emploi risque, à la longue, d'être source de frustration voire de dépression qui pourra conduire au final, lorsque l'insatisfaction ou les tensions auront dépassé la mesure du supportable, à la résiliation du rapport de travail.
Enfin, des problèmes de santé (par exemple usure physique due à l'âge chez les travailleurs auxiliaires du bâtiment) peuvent aussi entraîner une incapacité de travail totale ou partielle.

2.4 Récapitulation

Les résultats recoupent des résultats attendus ou déjà obtenus, pour partie, dans d'autres études mais apportent également des constats nouveaux et surprenants. Comment dresser en quelques traits le tableau général?

■ Le taux de chômage des étrangers est plus élevé que celui des Suisses. La faute en est à de nombreux facteurs. Le premier est le cantonnement de beaucoup d'étrangers – mais pas tous – dans des branches et professions présentant un risque de chômage supérieur à la moyenne. Ce cantonnement est dû surtout au fait que les étrangers maîtrisent souvent insuffisamment la langue du pays d'accueil et ont plus souvent que les travailleurs indigènes un faible niveau de formation. Le sexe joue ici également un rôle puisque les femmes, qu'elles soient suisses ou étrangères, ont généralement une probabilité supérieure de travailler dans ces branches menacées.
■ Un certain nombre d'indices suggèrent que les étrangers sont en outre l'objet de discriminations. Même si l'on prend en considération un très grand nombre de facteurs, le risque de chômage des étrangers reste supérieur à celui des Suisses.

Les entretiens avec les experts, les étrangers et leurs conseillers ORP confirment les résultats obtenus dans l'analyse statistique.

3 La probabilité de réussir à sortir du chômage

Nous exposons dans ce chapitre les résultats de l'analyse de la seconde question que nous nous sommes posée : quels sont les facteurs qui favorisent ou freinent la sortie du chômage ? Comme dans le chapitre 2, nous suivrons les étapes de la démarche méthodique adoptée. Nous présenterons ainsi au chapitre 3.1 les résultats de l'analyse statistique, aux chapitres 3.2 et 3.3 les indications tirées des entretiens avec les experts, avec les conseillers ORP et les étrangers avant de faire, au chapitre 3.4, la récapitulation des résultats obtenus à chacune de ces étapes.

3.1 Résultats de l'analyse statistique

Sortie du chômage

Le tableau 8 montre que plus de la moitié des personnes qui étaient au chômage l'année t ont retrouvé un emploi l'année t+1. Un bon quart d'entre elles sont toujours au chômage et un autre petit quart n'exercent plus d'activité lucrative. La situation diffère toutefois d'un groupe à l'autre. Les étrangères sans emploi, par exemple, sont proportionnellement plus nombreuses à être encore au chômage un an plus tard ou à s'être retirées du marché du travail.

Tableau 8 : Statut d'activité des personnes sans emploi un an plus tard, selon la nationalité et le sexe

Statut d'activité un an plus tard	**Ex-sans-emploi Suisses**			**Ex-sans-emploi étrangers**			**Total**
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	
Sans-emploi	27,6%	21,0%	23,8%	32,5%	29,9%	31,2%	26,6%
Actifs occupés	57,1%	53,0%	54,7%	54,7%	45,1%	50,1%	53,0%
Inactifs	15,3%	26,0%	21,4%	12,8%	25,0%	18,7%	20,4%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Source : OFS ESPA 1992-2004

Modèle d'impact

Dans la recherche des facteurs qui conditionnent la probabilité de rester au chômage, nous avons évalué, au moyen de régressions multinomiales, les données regroupées et appariées de l'Enquête suisse sur la population active pour les années 1992 à 2004. Dans cette seconde analyse statistique, nous avons intégré, outre les quatre groupes de facteurs (personnels, liés au ménage, structurels et potentiellement discriminatoires), un nouveau groupe de facteurs pour évaluer l'incidence des stratégies de recherche (par le canal du réseau social, des bureaux de placement privés, des ORP) et de la participation à des mesures de formation continue (voir **illustration 5**).

Qualité des estimations statistiques

Nous avons estimé la probabilité de sortir du chômage à l'aide de trois modèles multinomiaux qui diffèrent par la période d'observation et les variables retenues. Le modèle 1 couvre la plus longue période d'observation (1992-2004). Le modèle 2 couvre une période plus courte que le modèle 1 (1998-2004) mais intègre deux variables supplémentaires : les épisodes de chômage précédents (outre la durée du dernier épisode de chômage) et le motif de licenciement. Enfin, dans le modèle 3 (2003/2004), nous avons exploité l'élargissement de l'échantillon des personnes étrangères et l'ajout de nouvelles variables (existence de problèmes physiques ou psychiques, formations continues suivies, pays d'origine le Kosovo) intervenus dans l'ESPA en 2003.

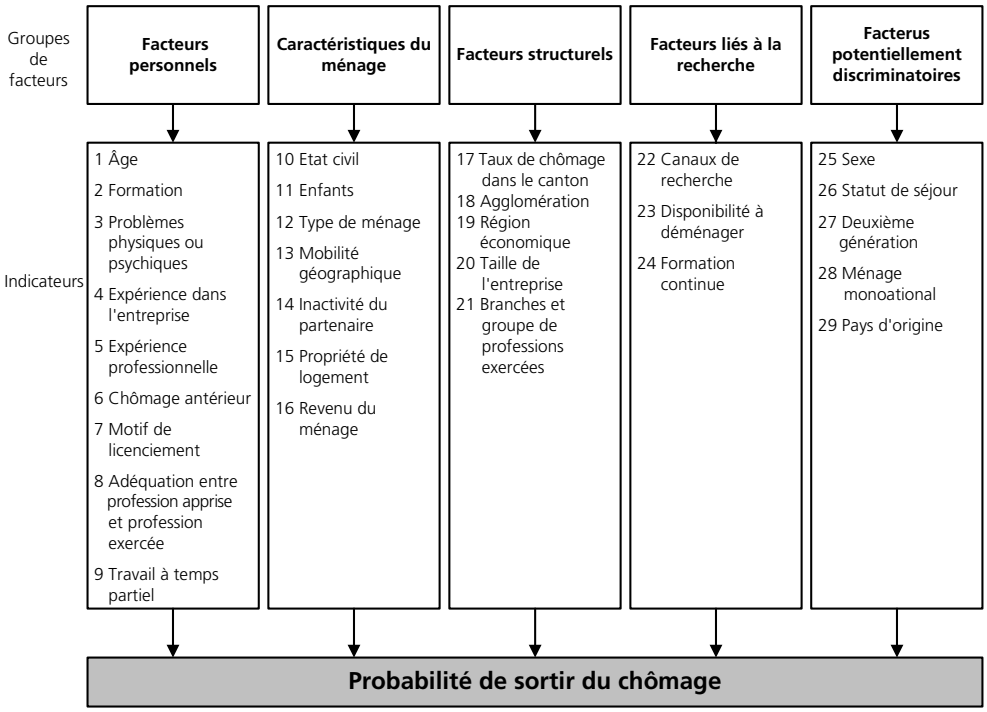
Pour les Suisses, la valeur R^2 s'élève à 12,48% (N=2'277) dans le modèle 1 ; elle monte à 17,2% (N=666) dans le modèle 2 et à 30,5% dans le modèle 3 (N=479). Pour les étrangers, elle est respectivement de 22,9% (modèle 1 ; N=942), 42,0% (modèle 2 ; N=1'211) et 39,0% (modèle 3 ; N=220). Le fait que le modèle 2 a une valeur explicative 25% plus élevée que le modèle 1 prouve, d'une part, que l'homogénéité des données est meilleure lorsque la période d'observation est plus courte mais confirme aussi, d'autre part, le poids important des variables supplémentaires retenues (nombre d'épisodes de chômage précédents et motif de licenciement). Les valeurs R^2 du modèle 3 sont même encore nettement plus hautes que celles des modèles 1 et 2. C'est ici surtout la variable « problèmes physiques ou psychiques » qui présente une forte valeur explicative. Les valeurs R^2 indiquent, dans l'ensemble, que la sortie du chômage s'explique plus aisément pour les étrangers que pour les Suisses. Les valeurs R^2, surtout dans les modèles 2 et 3, sont très élevées pour des analyses transversales. La spécification du modèle est donc bonne.

Quelles sont les variables les plus importantes?

La sortie du chômage n'obéit pas aux mêmes mécanismes pour les Suisses et les étrangers. Les **tableaux 9** et **10** montrent les poids différents de chacun des facteurs explicatifs.

■ Chez les Suisses, les cinq facteurs essentiels sont « l'âge », « la formation », « l'état civil », « la durée du chômage » et « la disponibilité à déménager ». Ils expliquent environ 62% de la valeur R^2. Trois d'entre eux, l'âge, la formation et le chômage antérieur, appartiennent à la catégorie des facteurs personnels, un, l'état civil, à celle des facteurs liés au ménage et le dernier, la disponibilité à déménager, à celle des facteurs liés à la recherche. Jouent également un rôle les facteurs « groupe de professions exercées », « sexe », « canaux de recherche » et « région ». Si nous considérons les facteurs les plus importants, nous arrivons à la conclusion que le comportement de sortie du chômage des Suisses s'explique en très grande partie par la théorie du capital humain. Ce sont en effet surtout les attributs des compétences personnelles qui décident si la sortie interviendra plutôt précocement ou plutôt tardivement.

illustration 5 : Modèle d'impact servant à expliquer la sortie du chômage



Source : Auteurs du projet

■ Pour les **étrangers**, les cinq facteurs essentiels sont « la nationalité », « le sexe », « le groupe de professions exercées », « la formation » et « l'âge ». Ils expliquent ensemble 57,5% de la valeur R^2. Les facteurs personnels « âge » et « formation » jouent certes, comme pour les Suisses, un rôle important mais seulement en quatrième et cinquième positions après deux facteurs potentiellement discriminatoires (« nationalité », « sexe ») et un facteur structurel (« groupe de professions exercées »). Viennent ensuite les facteurs « état civil », « branche », « sans expérience professionnelle » (signale les personnes qui n'ont pas exercé d'activité lucrative avant d'entrer au chômage), « canaux de recherche » et « durée du chômage ». Si nous retenons, ici aussi, les cinq variables principales, de nettes différences apparaissent par rapport aux Suisses. Les facteurs « nationalité » et « sexe » agissent, indépendamment des caractéristiques personnelles, comme des signaux négatifs et contrarient la sortie du chômage (théorie des signaux). Le cantonnement des étrangers dans certains segments du marché du travail et professions où le risque de chômage est plus élevé qu'ailleurs constitue un autre obstacle à la sortie du chômage (théorie de la segmentation du marché du travail). Enfin, la théorie du capital humain n'est pas non plus totalement dénuée de pertinence pour les étrangers puisque, chez eux aussi, les facteurs personnels « âge » et « formation » jouent un rôle important dans la sortie.

Les variables structurelles semblent perdre ici, surtout pour les Suisses, de leur pouvoir explicatif par rapport à celui qu'elles avaient dans la probabilité de chômage. Alors que les deux variables « branche » et « groupe de professions exercées » contribuaient pour environ 40% à la probabilité de tomber au chômage, elles n'interviennent plus que pour 7,3% chez les Suisses et 17,3% chez les étrangers dans la probabilité d'en sortir.

Tableau 9 : Poids des différentes variables dans l'explication du passage du chômage à l'emploi ou à l'inactivité, Suisses (*)

Suisses **Variable**	**Groupe de facteurs**	**R² de Nagelkerke** **valeur isolée**	**R² de Nagelkerke** **valeur globale**	**Pouvoir explicatif**
Groupe d'âge	Personnels	4.21%	4.21%	33.7%
Formation accomplie la plus élevée	Personnels	2.01%	5.34%	9.1%
Etat civil	Caract. du ménage	1.48%	6.12%	6.3%
Durée du chômage	Personnels	1.47%	6.96%	6.7%
Disponibilité à déménager	Liés à la recherche	1.42%	8.00%	8.3%
Groupe de professions exercées	Structurels	1.36%	8.74%	5.9%
Sexe	Potentiellement discriminatoires	1.11%	9.65%	7.3%
Canaux de recherche	Liés à la recherche	0.95%	10.12%	3.8%
Région	Structurels	0.83%	10.73%	4.9%
Propriété de logement	Caract. du ménage	0.78%	10.97%	1.9%
Structure familiale	Caract. du ménage	0.67%	11.05%	0.6%
Sans expérence professionnelle (**)	Personnels	0.64%	11.15%	0.8%
Taux de chômage	Structurels	0.46%	11.34%	1.5%
Ménage mononational	Potentiellement discriminatoires	0.43%	11.39%	0.4%
Temps partiel	Personnels	0.35%	11.42%	0.2%
Partenaire inactif	Caract. du ménage	0.31%	11.50%	0.6%
Revenu du ménage	Caract. du ménage	0.30%	11.59%	0.7%
Branche	Structurels	0.29%	11.77%	1.4%
Enfants de moins de 25 ans	Caract. du ménage	0.26%	11.90%	1.0%
Mobilité	Caract. du ménage	0.21%	12.02%	1.0%
Années d'expérience	Personnels	0.12%	12.07%	0.4%
Agglomération	Structurels	0.11%	12.22%	1.2%
Taille de l'entreprise	Structurels	0.07%	12.42%	1.6%
Adéquation entre profession et formation	Personnels	0.02%	12.48%	0.5%

(*) Estimation avec le modèle 1 (1992-2004) ; certaines variables n'y figurent pas ; (**) « sans expérience professionnelle » : passage de l'état de personne inactive à celui de personne sans emploi
Source : Auteurs du projet

Tableau 10 : Poids des différentes variables dans l'explication du passage du chômage à l'emploi ou à l'inactivité, étrangers (*)

Etrangers **Variable**	**Groupe de facteurs**	**R² de Nagelkerke** **valeur isolée**	**R² de Nagelkerke** **valeur globale**	**Pouvoir explicatif**
Nationalité	Potentiellement discriminatoires	2.86%	2.86%	12.5%
Sexe	Potentiellement discriminatoires	2.66%	5.42%	11.2%
Groupe de professions exercées	Structurels	2.64%	8.34%	12.7%
Formation accomplie la plus élevée	Personnels	2.54%	9.82%	6.4%
Groupe d'âge	Personnels	2.51%	13.19%	14.7%
Etat civil	Caractéristiques du ménage	1.86%	14.05%	3.7%
Branche	Structurels	1.83%	15.10%	4.6%
Sans expérience professionnelle (**)	Personnels	1.52%	15.25%	0.7%
Disponibilité à déménager	Liés à la recherche	1.46%	15.43%	0.8%
Canaux de recherche	Liés à la recherche	1.21%	16.72%	5.6%
Durée du chômage	Personnels	1.12%	17.01%	1.3%
Adéquation entre profession et formation	Personnels	0.95%	17.41%	1.7%
Deuxième génération	Potentiellement discriminatoires	0.83%	17.68%	1.2%
Région	Structurels	0.79%	19.07%	6.1%
Partenaire inactif	Caract. du ménage	0.65%	19.45%	1.7%
Enfants de moins de 25 ans	Caract. du ménage	0.58%	20.47%	4.4%
Revenu du ménage	Caract. du ménage	0.53%	20.80%	1.4%
Temps partiel	Personnels	0.51%	21.01%	0.9%
Taux de chômage	Structurels	0.49%	21.48%	2.0%
Années d'expérience	Personnels	0.38%	21.35%	-0.6%
Taille de l'entreprise	Structurels	0.18%	21.52%	0.7%
Ménage mononational	Potentiellement discriminatoires	0.18%	21.57%	0.2%
Agglomération	Structurels	0.12%	21.59%	0.1%
Propriété de logement	Caract. du ménage	0.11%	21.69%	0.4%
Structure familiale	Caract. du ménage	0.10%	22.16%	2.0%
Mobilité	Caract. du ménage	0.06%	22.66%	2.2%
Permis B	Potentiellement discriminatoires	0.02%	22.95%	1.3%

(*)Estimation avec le modèle 1 (1992-2004) ; certaines variables n'y figurent pas ; (**) « sans expérience professionnelle » : passage de l'état de personne inactive à celui de personne sans emploi
Source : Auteurs du projet

Importance des différentes variables prises isolément

Il est important de connaître non seulement l'ampleur de l'influence d'une variable sur la probabilité de sortir du chômage mais également le sens concret dans lequel s'exerce cette influence. Nous dressons, dans le **tableau 11**, une présentation synoptique des interactions qui nous paraissent les plus intéressantes.

Tableau 11 : Influence concrète des principales variable sur la probabilité de rester au chômage

Variable	Influence sur la probabilité de rester au chômage
A. Facteurs personnels	
Age	■ Il existe une corrélation positive : plus la personne sans emploi est âgée plus sa probabilité de rester au chômage est grande. Cette corrélation est particulièrement manifeste chez les Suisses.
Formation	■ L'importance cruciale de la formation professionnelle se confirme. De bas niveaux de formation impliquent un risque accru de rester au chômage. Ce lien apparaît surtout chez les Suisses. ■ Chez les étrangers, même ceux qui sont hautement qualifiés restent plus longtemps au chômage.
Expérience professionnelle	■ Il est beaucoup plus difficile aux sans-emploi sans expérience professionnelle de sortir du chômage. Il s'agit là pour la plupart de personnes qui n'avaient encore jamais travaillé avant d'entrer au chômage. L'influence négative de l'absence d'expérience professionnelle s'observe uniquement chez les étrangers.
Problèmes physiques et psychiques	■ L'existence de problèmes physiques et psychiques entraîne plus fréquemment chez les Suisses le passage du chômage à l'inactivité.
Chômage antérieur (durée)	■ La durée de l'épisode de chômage précédent n'a pas le même effet pour les étrangers que pour les Suisses. ■ Elle a une incidence négative pour les Suisses : plus l'épisode a été long, plus ils risquent de rester longtemps au chômage. Elle n'a par contre pas d'incidence pour les étrangers.
Chômage antérieur (nombre d'épisodes)	■ On observe chez les étrangers une corrélation positive entre le nombre d'épisodes de chômage et la probabilité d'en sortir.
B. Caractéristiques du ménage	
Etat civil	■ Les personnes célibataires ou divorcées ont un risque moindre de rester au chômage que les personnes mariées. Ce constat n'est valable toutefois que pour les étrangers.
C. Facteurs structurels	
Région	■ Les étrangers résidant dans la région zurichoise ou dans les cantons du nord-ouest de la Suisse ont un moindre risque de rester au chômage que les étrangers résidant dans les autres régions.
Branche	■ L'appartenance à la branche a des effets différents chez les étrangers que chez les Suisses. Ainsi, l'appartenance à la « distribution » et aux « services aux entreprises » réduit chez les Suisses la probabilité de rester au chômage alors que la première l'accroît chez les étrangers.
Groupe de professions exercées	■ L'appartenance à la profession a des effets différents chez les étrangers que chez les Suisses. ■ Chez les Suisses, l'exercice antérieur de professions des services réduit le risque de rester au chômage. ■ Chez les étrangers, les ex-travailleurs auxiliaires ont un risque nettement supérieur de rester au chômage.
D. Critères liés à la recherche	
Canaux de recherche (réseau social, bureaux de placement privés, ORP)	■ Les stratégies de recherche ont des effets différents chez les étrangers que chez les Suisses. ■ Chez les Suisses, le canal de recherche « ORP » réduit la probabilité de retrait du marché du travail. ■ Les étrangers ont de meilleures chances de sortir du chômage lorsqu'ils recourent aux services de bureaux de placement privés. ■ Les étrangers qui recourent aux services des ORP ont une probabilité moindre de sortir du chômage (niveau de signifiance 10%). ■ Les étrangers qui exploitent leur réseau social ont une probabilité plus élevée de sortir du chômage (niveau de signifiance 10%).
Formation continue	■ La fréquentation de cours de formation continue, quelles que soient la raison qui l'a motivée, la nature des cours et qu'ils aient été ou non cofinancés par les ORP, n'a aucune incidence sur la probabilité de sortir du chômage. Ceci vaut aussi bien pour les Suisses que pour les étrangers.
Disponibilité à déménager	■ La disponibilité à déménager pour un nouvel emploi réduit la probabilité de rester au chômage, mais uniquement chez les Suisses.
E. Facteurs potentiellement discriminatoires	
Sexe	■ Les Suissesses ont une probabilité moindre de rester au chômage (encore que nous n'ayons observé cet effet que dans le modèle EPSA 1). Nous n'avons pas constaté d'effet de ce genre chez les étrangères.
Statut de séjour / deuxième génération	■ Les titulaires d'un permis B ne se distinguent pas des titulaires d'un permis C en ce qui concerne la probabilité de sortir du chômage. ■ Les étrangers de la deuxième génération ne sont pas mieux lotis que ceux qui ne sont pas nés en Suisse.
Pays d'origine	■ Les Espagnols ont un moindre risque de rester au chômage que les Italiens. ■ Les ressortissants de l'ex-Yougoslavie ont un risque plus élevé de rester au chômage.

Source : Auteurs du projet

■ **Office régionaux de placement**. L'ESPA demande aux personnes sans emploi d'indiquer leurs canaux de recherche. L'une des options proposées s'intitule « office du travail/ORP ». Chez les sans-emploi suisses, le recours à l'ORP n'accroît pas la probabilité de sortir du chômage. En revanche, fait intéressant, elle

réduit la probabilité de retrait du marché du travail. Une explication plausible est que les conseillers ORP réussissent à motiver les sans-emploi suisses à ne pas abandonner la recherche. Pour les étrangers, l'interaction est inattendue : ceux qui ont utilisé le canal OPR restent plus longtemps au chômage que ceux qui ne l'ont pas fait. Les causes peuvent être diverses. Les sans-emploi étrangers qui s'adressent aux ORP seraient ceux dont la situation est la plus difficile. Une présomption que semble confirmer le constat que, chez les demandeurs d'emploi étrangers, le recours aux bureaux de placement privés, qui peuvent choisir leurs clients – ils n'acceptent que ceux dont les chances de placement sont bonnes –, réduit fortement la probabilité de rester au chômage. Ce résultat inattendu pourrait s'expliquer aussi par la prise, de la part de l'ORP, de mesures qui allongent le chômage mais sont susceptibles d'assurer plus tard une réintégration durable dans le marché du travail que nous ne pouvons observer notre analyse. Il semble aussi, mais les indices sont faibles, que les étrangers qui activent leur réseau social sortent plus rapidement du chômage.[19] On peut voir là une confirmation de la segmentation du marché du travail. Les étrangers seraient censés posséder un solide réseau parmi leurs compatriotes et pouvoir trouver, grâce à ce réseau, des emplois dans les mêmes branches et professions qu'eux.

■ **Formations**. L'ESPA recense les cours de formation continue suivis. Elle recense en outre des informations détaillées (date à laquelle ils ont été terminés, s'ils ont été fréquentés pendant les heures de travail, leur durée, par qui ils étaient organisés et financés) sur au maximum deux cours par personne choisis au hasard si la personne en a suivi plus de deux. Elle demande également si les ORP ont participé au financement. Les résultats sont dans l'ensemble très décevants : la fréquentation de formations continues n'accroît en rien, ni chez les Suisse ni chez les étrangers, les chances de sortir du chômage pour prendre un nouvel emploi. Le fait, en particulier, que le cours a été (co)financé par un ORP n'y change rien. Le seul effet que nous ayons observé concerne les femmes étrangères : chez elles, la fréquentation d'un cours (co)financé par un ORP fait baisser la probabilité de retrait du marché du travail.

■ **Durée du chômage**. Plus le chômage dure, plus il devient difficile aux Suisses d'en sortir. Cette corrélation ne s'observe pas chez les étrangers. Les Suisses semblent davantage pâtir de l'effet individuel stigmatisant du chômage. Peut-être les employeurs sont-ils plus prompts à voir dans le chômage un signe d'échec chez les Suisses que chez les étrangers. L'absence d'influence de la durée du chômage chez les étrangers élargit le champ des possibilités en matière de mesures car, comme leurs chances de réinsertion ne s'amenuisent pas avec la longueur du chômage, la nécessité de les réintégrer rapidement dans le marché du travail est moins pressante pour eux que pour les Suisses.

Les résultats concernant le canal de recherche « ORP » et l'influence des formations continues sont décevants. Quelles raisons, outre les possibles imperfections des données de l'ESPA, peuvent-elles encore les expliquer ? Une explication possible est que l'action des ORP déploie toute une série d'effets positifs (restructuration de la journée, intégration sociale, etc.) dont les effets sont invisibles à court terme, en l'espace d'un an, mais pourraient certainement jouer un rôle à long terme.

3.2 Résultats de l'enquête auprès des experts

Les douze experts interrogés se sont également exprimés sur les facteurs qui accélèrent ou freinent la sortie du chômage.

---

[19] L'ESPA demande aux personnes sans emploi d'indiquer les canaux qu'elles ont utilisés dans les quatre derniers mois pour chercher un nouvel emploi. Une des options s'intitule «recherches auprès d'amis, parents, collègues, syndicats ...». Environ 12% des sans-emploi suisses et étrangers disent avoir utilisé ce canal. L'influence des contacts privés n'est cependant statistiquement significative que chez les étrangers.

Rôle des différents facteurs

Les experts citent divers facteurs qui influent fortement à leur avis sur la sortie du chômage :

■ Les **facteurs personnels**. Les experts mentionnent ici encore une fois les compétences linguistiques. Ils remarquent toutefois qu'elles devraient être développées au travail avant l'entrée au chômage.
Quelques-uns d'entre eux déplorent chez certains groupes, par exemple les jeunes des Balkans, une absence de volonté de coopération avec les conseillers ORP.
■ **Facteurs potentiellement discriminatoires**. Plusieurs experts abordent franchement la question des pratiques pour partie discriminatoires des employeurs. Ils reprochent à trop d'entre eux un comportement qui défavorise les étrangers (par exemple par des profils d'exigences surfaits). Ils donnent aussi quelques contre-exemples de coopérations réussies en matière de formation de base ou continue qui ont contribué de manière générale à favoriser l'intégration ou à prévenir le chômage.[20]

Rôle des ORP dans la sortie du chômage

Les experts jugent diversement les mesures actives de marché du travail telles qu'elles existent aujourd'hui. Selon eux, les plus efficaces, mais aussi les plus difficiles à mettre en oeuvre, sont celles réalisées sur le marché du travail primaire en collaboration avec les employeurs. En ce qui concerne les mesures de qualification, il leur paraît difficile de mettre sur pied, à côté des cours de langue, d'autres programmes de cours pertinents qui aillent au-delà du colmatage de petits déficits. Plusieurs experts réclament l'assouplissement des cloisonnements politiques afin de permettre à l'assurance-chômage de financer de vraies formations de base ou continues. Les cours de langue sont en soi, à leur avis, un outil important ; encore faut-il qu'il soit utilisé à bon escient. La qualité des cours offerts laisse, semble-t-il, parfois à désirer quant à la méthode didactique et au rapport à la réalité. Tous les experts considèrent le semestre de motivation comme une mesure très pertinente pour les jeunes étrangers car elle les aide à prendre conscience de l'importance d'un diplôme professionnel. Ils reconnaissent aux programmes d'emploi temporaire un effet stabilisateur (structuration de la journée) et certains effets de formation mais leur reprochent leur caractère souvent artificiel : pour qu'ils aient un effet direct sur l'employabilité des participants, il faudrait qu'ils soient aussi proches que possible de la réalité du marché. Enfin, ils jugent très efficaces les mesures préventives mises en place en collaboration avec les employeurs pour les personnes menacées de chômage.

3.3 Résultats de l'enquête auprès des conseillers ORP et des étrangers

Les entretiens avec les conseillers ORP et les étrangers ont été sources de multiples renseignements concernant l'influence des ORP et des mesures actives de marché du travail sur la sortie du chômage.

Appréciations générales

De nombreux conseillers ORP rappellent que le but de l'exécution de la LACI ne saurait impliquer un traitement spécial des étrangers ou un traitement différent de celui réservé aux Suisses. L'exigence d'égalité devant la loi l'interdit. Chaque cas est particulier et doit être traité dans les limites de la LACI. La LACI offre de surcroît dans l'ensemble, sous réserve de certaines restrictions surtout dans le domaine des mesures

---

[20] En vertu des réglementations applicables aux étrangers, tous les sans-emploi étrangers inscrits aux ORP ne sont pas traités de la même manière. Les requérants d'asile (livret N) et les étrangers accueillis provisoirement (livret F) n'ont en principe pas droit aux prestations de l'AC mais sont autorisés à travailler sous certaines restrictions. Pour pouvoir bénéficier de l'aide des ORP, ils doivent prouver qu'ils ont commencé par chercher du travail par leurs propres moyens pendant au moins deux mois.

préventives, un bon cadre pour répondre aux difficultés des personnes en quête d'emploi. La moitié des conseillers ORP estiment par ailleurs qu'ils disposent d'une marge de manœuvre et de possibilités suffisantes dans l'emploi des mesures de marché du travail pour traiter adéquatement chaque cas particulier. L'autre moitié trouvent au contraire qu'ils n'ont pas les coudées assez franches en ce qui concerne les mesures de qualification et les cours de langue.

Problèmes majeurs

Les plus gros handicaps des demandeurs d'emploi étrangers dans la sortie du chômage sont, selon les conseillers ORP, les carences linguistiques, les différences culturelles, le manque de qualification et d'expérience et la discrimination par les employeurs. Plusieurs de ces facteurs ont un **double effet** : ils rendent, d'un côté, le **processus de conseil** intrinsèquement plus difficile et constituent, de l'autre, un obstacle dans la **recherche d'emploi** et l'intégration dans le marché du travail.

Les **connaissances linguistiques insuffisantes** rendent la communication – et donc le conseil – quasiment impossible en même temps qu'elles réduisent l'employabilité sur le marché du travail. Ce second handicap affecte même les étrangers vivant depuis longtemps en Suisse parce qu'ils sont souvent peu encouragés à apprendre la langue ou parce que, bien qu'ils en connaissent les rudiments, le sens de la langue leur fait défaut.

Les **différences culturelles** exacerbent encore les difficultés à de multiples égards. Cela va de l'attitude envers l'Etat et des prestations que l'individu en attend, en passant par le statut social de l'homme et de la femme[21], à la conception des formes à respecter et à la manière dont un individu procède dans la recherche d'emploi et sur le marché du travail. Ici aussi, les choses sont plus difficiles que pour les Suisses tant dans le processus de conseil que dans la recherche d'emploi.

Les **qualifications insuffisantes** (carences dans la formation scolaire et professionnelle) constituent un handicap en premier lieu dans la recherche d'emploi mais peuvent aussi rendre plus difficile l'assignation à des mesures de marché du travail puisque ces mesures présupposent un niveau minimum de formation scolaire. Toutefois, les déficits objectifs ne sont pas seuls en cause, le problème se situe également du côté des employeurs, dans leur manque de reconnaissance des diplômes étrangers, leur tendance à hausser toujours la barre du professionnalisme et des exigences.

Les conseillers ORP parlent en outre des obstacles supplémentaires rencontrés **du côté des employeurs,** dus à un **manque de sensibilité** envers l'étranger et de conscience de la plus-value qu'apporte la multiculturalité, mais aussi à **l'augmentation des pratiques discriminatoires** et à une **perte du sens de la responsabilité sociale**. Malgré l'interdiction formelle de toutes discriminations dans la mise en oeuvre de la LACI, force est de constater que si les ORP ne les encouragent certes pas activement, il leur arrive pour le moins de les tolérer. Les conseillers ORP déplorent aussi la tendance croissante des employeurs à exploiter l'assurance-chômage.

Les interrogés invoquent encore, mais avec beaucoup moins d'unanimité, d'**autres facteurs handicapants** pour la sortie du chômage : manque de mobilité géographique et de flexibilité dans les horaires, statut de séjour (notamment les livrets L, N et F), conditions de santé chez les travailleurs âgés, manque d'intégration sociale, attitudes et comportements conditionnés par la religion.

---

[21] Les conseillers ORP en signalent notamment deux conséquences. (1) Les hommes appartenant à certains environnements culturels n'aiment pas être dirigés par une conseillère femme. (2) Dans d'autres cultures, les femmes sont traditionnellement confinées aux soins de la famille et de la maison. Le marché du travail est ainsi pour elles un terrain où elles n'ont pas l'habitude de s'aventurer. Elles se verraient aussi souvent cloîtrées par leur mari dans leur rôle traditionnel.

Effets des mesures de marché du travail

Les mesures actives de marché du travail visent à favoriser la sortie du chômage et l'intégration durable sur le marché du travail. Dans l'ensemble, les interrogés attestent une certaine efficacité aux différentes mesures (telles que cours de langue, de technique de candidature et d'acquisition de qualifications de base, programmes d'emploi temporaire, allocations d'initiation au travail, stages pratiques, gain intermédiaire). Ils relèvent toutefois qu'offrir une mesure n'est pas encore forcément utile si la mesure n'est pas **en adéquation,** du point vue matériel, méthodologique, temporel et organisationnel, avec les capacités de l'étranger en ce qui concerne non seulement son bagage scolaire et professionnel mais encore son bagage culturel et ses conditions de vie. Voici ce que les conseillers ORP pensent des différentes mesures de marché du travail :

■ **Cours de langue**. Bien que les cours de langue soient la mesure la plus fréquemment utilisée, de nombreux conseillers ORP doutent qu'ils soient efficaces et aient un effet durable. Ce défaut d'efficacité durable tient aux caractéristiques des sans-emploi (manque de familiarité avec la formation, etc.), à la qualité des cours, à leur durée, mais aussi au manque d'enracinement des connaissances acquises. Les plus efficaces sont ceux qui s'inscrivent dans le cadre d'activités professionnelles exercées en situation réelle (programmes d'emploi temporaire, gain intermédiaire, etc.).
■ **Mesures de qualification**. Les plus utilisées sont les cours d'acquisition de qualifications de base, de bilan de compétences et de technique de candidature. Les conseillers ORP jugent leur efficacité limitée. La majorité d'entre eux déplorent que la LACI ne permette pas des mesures de qualification de plus grande ampleur alors que c'est justement ce genre de mesures qu'il faudrait pouvoir employer chez les étrangers.
■ **Programmes d'emploi temporaire**. Ils sont jugés fondamentalement utiles. Le problème réside plutôt dans l'insuffisance de l'offre.

S'agissant des **mesures préventives**, les interrogés brossent un tableau assez peu réjouissant de la situation. La plupart de leurs réponses laissent transparaître une **certaine passivité** ou une **certaine impuissance**. Les conseillers ne peuvent guère s'appuyer ici sur des dispositifs institutionnels patentés d'action préventive. C'est avant tout à chacun d'eux de s'impliquer et de mobiliser toute son inventivité.

Quelques-uns d'entre eux disent par ailleurs être **inutilement bridés** dans l'aménagement du conseil : d'une part, par le travail administratif – stérile à leurs yeux – et le manque de temps (nombre excessif de dossiers) et, d'autre part, par les prescriptions en matière de recherche d'emploi ainsi que d'usage des sanctions et des assignations.

Etendue de l'offre

Les conseillers ORP se plaignent généralement de l'insuffisance de l'offre. Ils déplorent avant tout l'insuffisance de places dans les programmes d'emploi temporaire, particulièrement dans ceux taillés sur mesure. Il existe, par exemple dans le domaine des soins, des programmes d'emploi temporaire qui obtiennent des taux de réintégration dans le marché du travail primaire remarquablement hauts mais où le nombre de places offertes est loin de suffire aux besoins. Les conseillers déplorent en outre l'inexistence de mesures appropriées pour les sans-emploi bien à très bien qualifiés.

L'accord de prestations axé sur les résultats laisse aux cantons une pleine liberté, sur le plan matériel et quantitatif, dans la conception de l'offre de cours collectifs organisés à l'échelon cantonal. Les conseillers ORP jugent très important de participer à cette entreprise. Il semble qu'ils n'y soient pas suffisamment associés dans certains ORP ou cantons.

Rôle du processus de conseil

Au-delà des mesures actives de marché du travail, quelques conseillers ORP insistent en outre sur l'importance, justement aussi pour les demandeurs d'emploi étrangers, d'un aménagement adéquat du processus de conseil et de son cadre organisationnel. Les remarques formulées sur différents points laissent entendre que le soutien apporté dans la voie vers la sortie du chômage n'est pas toujours approprié ou ne peut pas toujours l'être. Ils estiment que la mesure la plus efficace chez les étrangers est un suivi psychologique intensif (travail de conseil et de persuasion). Le problème est qu'il dépasse très vite les limites de l'assurance-chômage et qu'il va plutôt à l'encontre des priorités fixées aujourd'hui dans l'accord de prestations axé sur les résultats. Or, comme cela a déjà été dit plus haut, en plus des déficits linguistiques et de formation, la réinsertion des étrangers se heurte avant tout aux obstacles suivants : questions de genre, vision et estimation de sa propre situation, attitude face à l'engagement et à la performance, effet des modes de comportement, prise de conscience au sens de prise de certaines mesures, etc.

Ce suivi demanderait d'une part du **temps**, un temps **trop chichement compté** aux conseillers ORP en raison de leur charge (nombre de dossiers par conseiller) et de la place congrue du « conseil » par rapport à celle du « placement ». Il demanderait, d'autre part, du tact, de la compréhension interculturelle et du savoir-faire dans la gestion d'arrière-plans culturels différents. Pour qualifiés qu'ils soient sur les autres plans, quelques conseillers ORP semblent présenter certaines **lacunes** à ces égards. De plus, rares sont les endroits où ont été institués des dispositifs ad hoc de support aux indispensables échanges internes d'expériences, à l'auto-réflexion et à l'enrichissement de l'instrumentaire qu'exige ce genre de suivi.

Problèmes internes des ORP

Divers conseillers ORP font état de problèmes internes des ORP qui pèsent de surcroît sur les relations avec les étrangers. Quelques-uns d'entre eux laissent entendre que certains conseillers de leur propre ORP adopteraient des comportements discriminatoires et que cela arriverait également dans d'autres ORP. Cela peut aller de comportements simplement opportunistes face aux employeurs qui posent des exigences discriminatoires à, dans de rares cas, des déclarations carrément racistes. De manière générale, les attitudes et les caractères diffèrent grandement d'une personne à l'autre. Les unes se montrent plus compréhensives ou plus sociales, les autres plus sévères et plus autoritaires. Ces différences influent sur les relations avec les assurés en général et les étrangers en particulier, par exemple sur la propension à sanctionner plus ou moins rapidement. Reste à savoir si les comportements taxés de racistes sont effectivement dictés par des opinions personnelles ou s'ils ne sont pas plutôt un effet pervers de la pondération des indicateurs de résultats et de l'évaluation des conseillers par ces mêmes indicateurs, qui font des étrangers en général des « clients » moins « payants ».

Informations tirées des cas particuliers des 30 étrangers interrogés

Les descriptions que les 30 étrangers interrogés font de leur trajectoire confirment les déclarations générales des conseillers ORP, par exemple sur la dureté d'un marché du travail de plus en sélectif, les difficultés de communication, les sous-entendus et les préjugés concernant la fiabilité des étrangers, leur attitude à l'égard du travail ou le partage des rôles, de même que sur les inconvénients du manque de qualifications, de leur manque de reconnaissance ou de certification. Elles mettent cependant en lumière des aspects et des nuances supplémentaires.

Les étrangers adoptent en gros deux schémas de comportement : une partie d'entre eux refusent véhémentement d'être traités en « étranger » (entre autres ceux du groupe de pays 2 et ceux de la deuxième génération ou des générations suivantes, à l'exception de ceux qui viennent de l'ex-Yougoslavie). Les au-

tres s'étendent au contraire longuement sur les diverses discriminations subies (notamment en raison de la couleur de leur peau, de la religion de leur pays d'origine ou de leur nom).

Les déficits de qualifications sont de toute évidence un problème encore que tous les étrangers n'en aient manifestement pas la même perception : les uns ne voient même pas où est le problème, les autres regrettent le bon vieux temps où ces déficits n'avaient pas d'importance et espèrent qu'il reviendra bientôt, d'autres encore se jugent incapables, faute de motivation, de capacités intellectuelles ou de moyens financiers suffisants, de combler ces déficits.

Les déficits linguistiques constituent non seulement un handicap notoire sur le marché du travail mais force est de constater qu'ils restreignent déjà les chances d'accès à ce marché et de rencontre avec les employeurs potentiels puisque les problèmes de communication rendent plus difficiles la recherche d'emploi et les actes de candidature (en particulier par téléphone).

De nombreux interrogés sont handicapés dans leurs recherches d'emploi par un manque de mobilité géographique ou de flexibilité et de disponibilité temporelles. La cause peut en être l'absence de permis de conduire mais aussi des obligations d'entretien à l'égard d'enfants. Ce handicap touche, selon les cultures, plus fréquemment les femmes. Les étrangères déclarent qu'il leur est plus difficile d'étendre leurs recherches à d'autres régions lorsqu'elles sont établies à un endroit où la situation du marché du travail est difficile et/ou la proportion d'étrangers est élevée même si, en vertu de l'accord entre les ORP et les cantons, il leur était possible en soi d'accepter un emploi hors de leur canton de domicile.

Les étrangers interrogés qui possèdent de bonnes qualifications citent divers exemples où ces qualifications se sont avérées un handicap : d'une part, ils sont jugés trop chers par les employeurs (bien qu'ils se montrent prêts à rabattre leurs exigences), d'autre part, ils sont ressentis comme une menace – à cause justement de leurs qualifications.

Plus le chômage se prolonge, plus les sans-emploi étrangers deviennent démotivés. Ce sentiment peut chez eux, en raison des traumatismes subis et exacerbé par les difficultés de communication, engendrer plus facilement que chez les Suisses de véritables hantises du complot, la conviction qu'employeurs et autorités (y compris le personnel des ORP) se sont ligués contre eux. Leur attitude dans la recherche d'emploi s'en ressent forcément très négativement.

Les tableaux brossés par les étrangers suggèrent qu'un nombre croissant d'entre eux connaissent des situations personnelles difficiles et que leurs conditions de santé (physique et psychique) ne sont pas particulièrement bonnes. Les conseillers ORP perçoivent cette dégradation en termes de handicap dans la recherche d'emploi sur lequel ils ne peuvent toutefois, dans la plupart des cas, guère influer.

Bon nombre des étrangers interrogés ne peuvent s'appuyer sur un réseau de relations utiles sur le plan professionnel suffisamment fourni. De plus, quelques-uns ne peuvent justifier des années d'expériences sur le marché du travail exigées pour certains emplois auxquels ils ont postulé.

Du point de vue des conseillers ORP, d'autres facteurs personnels semblent compromettre sérieusement les recherches des demandeurs d'emploi étrangers : le manque de focalisation sur l'essentiel, la versatilité et l'égocentrisme, le manque de conscience de la nécessité et la passivité face à une réorientation professionnelle indiquée. Reste à savoir si ces problèmes sont spécialement propres aux étrangers. Les entretiens ne permettent d'en juger définitivement. Ce qui est sûr en tous cas, c'est qu'il est plus difficile de s'y attaquer efficacement dans le conseil lorsque, de surcroît, des problèmes de langue rendent la communication difficile.

Selon les déclarations des interrogés, le soutien de leur propre milieu et les contacts personnels (soit l'intégration sociale en général) sont les éléments qui les ont le plus aidés dans leur recherche. Ces déclarations sont corroborées par les conseillers ORP et concordent bien avec les résultats de l'analyse statistique. L'activisme et l'auto-initiative sont également considérés comme des éléments positifs. Les déclarations confirment qu'une connaissance intime du marché du travail et de la mentalité suisses peuvent être un atout.

La comparaison des différents cas permet de constater combien la démarche des conseillers ORP peut différer d'un conseiller ou d'un ORP à l'autre selon la personnalité du conseiller, le contexte institutionnel (chef de groupe, ORP, canton) ou un mélange des deux. Ces différences sont criantes par exemple dans l'interprétation des consignes en matière de recherches d'emploi et d'assignations. Il y a en outre les conseillers qui considèrent les attitudes personnelles, les opinions et les modes de comportement comme des éléments figés impossibles à modifier et ceux pour qui ils constituent les éléments centraux de leur démarche de conseil.

Divers indices suggèrent que le conseil dans l'acception stricte du terme et son aménagement sont importants pour l'effectivité de l'aide. Différents aspects semblent y participer : l'orientation du conseil vers les ressources (travail sur l'initiative et la motivation personnelle), le traitement de chaque cas comme un cas particulier, l'emploi d'outils de travail pour la planification d'objectifs à court et à long terme, de même que les mesures, l'entretien et le développement actif, avec le support institutionnel, de l'expertise des conseillers ORP ainsi que leur connaissance des autres institutions et spécialistes impliqués et le cas échéant la collaboration avec eux.

Le principe « priorité au travail/gain intermédiaire » a interdit dans bien des cas une assignation à des mesures de marché du travail. Dans un petit nombre de cas, il a été simplement impossible de trouver une mesure pertinente (en particulier lorsque les problèmes principaux sont d'ordre psychique ou familial, voir plus haut). Il a souvent été question de cours de langue, mais finalement seule la moitié des étrangers interrogés ont fini par en suivre un. Parmi les autres, il y a ceux dont la demande a été rejetée parce qu'il avait été impossible de trouver un cours du niveau approprié mais aussi ceux qui, bien que la demande ait été acceptée, ont regimbé à suivre un cours de langue.

Au total, l'impression qui ressort des récits est que l'assignation à des mesures se fait parfois au petit bonheur la chance. Quelques conseillers ORP reconnaissent d'ailleurs qu'il leur arrive souvent de penser à certaines mesures trop tard. On ne comprend pas toujours où les stratégies poursuivies sont censées mener. Il n'est pas surprenant dès lors qu'une partie des conseillers soient incapables de déterminer plus précisément leur influence sur l'issue du cas. Ces incertitudes transparaissent aussi dans l'appréciation générale des étrangers quant au déroulement du suivi : ils disent avoir eu l'impression que les conseillers ORP étaient dépassés ou avaient baissé les bras. Quelques-uns se plaignent en outre d'un soutien insuffisant, justement au niveau personnel, de pressions inutiles et de contrôles tatillons.

Pour terminer, il convient de rappeler ici encore une fois que chez environ un tiers des sans-emploi interrogés, les difficultés rencontrées dans la sortie du chômage n'étaient manifestement pas inhérentes à leur situation d'étranger. Elles étaient dues plutôt aux mêmes facteurs que ceux qui handicapent les Suisses dans la sortie du chômage, notamment l'âge, le sexe, l'existence de problèmes psychiques ou simplement la malchance.[22]

---

[22] Cela paraît être le cas notamment des étrangers provenant de pays dont le marché du travail, le système de formation et la culture présentent une certaine similarité avec les modèles suisses.

3.4 Récapitulation

Comment récapituler la situation générale en ce qui concerne la sortie du chômage ? L'analyse statistique permet de dresser les constats suivants.

■ Les étrangers sont proportionnellement plus nombreux que les Suisses à entrer au chômage et en sortent moins rapidement. Les mécanismes d'entrée et de sortie du chômage diffèrent toutefois selon les nationalités.
■ Les variables structurelles, à savoir le « groupe de professions exercées » et la « branche » jouent un rôle central dans l'entrée au chômage mais n'ont plus qu'une importance mineure dans la sortie. Les variables déterminantes pour la sortie du chômage sont, chez les Suisses, les variables personnelles (« âge », « formation », « durée du chômage »), chez les étrangers les variables potentiellement discriminatoires (« nationalité », « sexe »), structurelles (« groupe de professions exercées ») et personnelles (« formation », « âge », « sans expérience professionnelle »). Les barrières à la sortie du chômage sont particulièrement élevées pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie (y compris les Albanais du Kosovo).
■ L'ESPA interroge les sans-emploi sur les canaux de recherche qu'ils ont utilisés. Ceux qui indiquent s'être adressés à un ORP ou à l'office du travail ne retrouvent pas du travail plus vite que les autres. L'ESPA les interroge en outre sur les formations continues qu'ils ont suivies. On ne constate, là non plus, aucune influence mesurable de ces formations, mêmes celles cofinancées par les ORP, sur la probabilité de sortir du chômage. Les réseaux sociaux peuvent, chez les étrangers, faciliter la recherche d'un emploi.
■ La durée du chômage n'a, chez les étrangers, pas d'incidence sur la probabilité d'en sortir. Cela met en lumière l'importance des facteurs potentiellement discriminatoires. La qualité d'étranger interfère sur les qualités personnelles. Cette donnée peut cependant présenter un côté positif en perspective de mesures de marché du travail : elle ouvre des champs supplémentaires à des mesures de formation de longue haleine puisque le facteur durée est moins critique pour les étrangers.

Les entretiens menés avec les experts, les conseillers ORP et les étrangers permettent de dresser les constats suivants :

■ Le principe d'égalité devant la loi exige que l'exécution de la LACI soit la même pour tous. Il n'empêche que des problèmes spécifiques appellent des solutions spécifiques.
■ Chez les demandeurs d'emploi étrangers, les déficits linguistiques, les différences culturelles et les attitudes, opinions et comportements qui en découlent, le manque de qualifications (ou leur manque de reconnaissance faute de certification), mais aussi le comportement des employeurs (allant d'un simple manque de sensibilité aux problèmes des étrangers à la discrimination crasse, sans oublier la perte du sens de la responsabilité sociale) constituent les handicaps aggravants les plus lourds tant dans la recherche d'emploi (à commencer par l'accès aux employeurs potentiels) que dans le processus de conseil en lui-même.
■ Les cas des 30 étrangers interrogés montrent bien toutefois qu'en dépit de toutes les tentatives de développer des approches qui dépassent le niveau individuel (par exemple dans l'esprit d'un « profilage »), chaque cas possède ses particularités absolument propres qui doivent être prises en compte dans le conseil. Il arrive pourtant qu'on rencontre dans la pratique, au lieu d'un suivi encourageant, une certaine résignation ou un manque de rigueur dans les stratégies pouvant aller jusqu'à la passivité voire à la démission.
■ A côté des mesures de marché du travail proprement dites, le conseil dans l'acception étroite du terme (suivi psychologique) pourrait jouer un rôle important car il faut souvent agir au niveau de la personne et éventuellement de son environnement. Or les conseillers ORP n'ont pas tous la même appréhension du

conseil ni les mêmes compétences – tant en ce qui concerne l'idée qu'ils se font de leur rôle et sa concrétisation que les principes et exigences découlant du contexte institutionnel dans lequel il s'inscrit (application de l'accord de prestations axés sur les résultats) – et ne reçoivent pas tous les mêmes appuis et encouragements de l'organisation dont ils dépendent.

■ Si les interrogés reconnaissent généralement une certaine efficacité aux mesures actives de marché du travail existantes, ils relèvent néanmoins la nécessité de les adapter sur le plan matériel, méthodologique, temporel et organisationnel. En particulier les cours de langues, les mesures de qualification et les programmes d'emploi temporaire suscitent quelques critiques mais aussi des suggestions d'améliorations. Il semble que, dans quelques ORP ou cantons, le cycle d'évaluation, de planification et de pilotage de l'offre de mesures de marché du travail collectives ne fonctionne pas aussi bien qu'il le devrait puisqu'on y déplore, de plusieurs côtés, une pénurie de places.

4 Mesures envisageables dans le cadre et hors du cadre de l'assurance-chômage

Les résultats statistiques présentés aux chapitres 2 et 3 suggèrent des pistes pour des instruments et des mesures individualisées. Nous entendons commencer, au chapitre 4, par exposer ces pistes de manière structurée en nous abstenant de tout jugement de valeur. Ensuite seulement nous procéderons, au chapitre 5, à une évaluation des instruments et des mesures envisageables et formulerons des recommandations. Nous ne saurions cependant nous limiter dans l'inventaire ci-après aux instruments et mesures suggérés par les résultats des analyses statistiques. Nous y intégrerons les mesures et instruments suggérés par les experts, les conseillers ORP et les étrangers auxquels nous avions demandé de nous indiquer concrètement les interventions qu'ils préconiseraient pour mieux atteindre les objectifs mentionnés (diminuer la vulnérabilité des étrangers au chômage et accroître leurs chances d'en sortir rapidement).

Nous commencerons par établir une classification des mesures envisageables (chapitre 4.1). Nous en dresserons ensuite le catalogue aux cinq niveaux de la politique migratoire (4.2), de la politique de formation (4.3), de la politique sociale (4.4), de la politique du marché du travail (4.5) et de l'assurance-chômage (4.6.). Au chapitre 4.7 nous les regrouperons selon les groupes d'acteurs. Nous terminerons, au chapitre 4.8, par une récapitulation des résultats.

4.1 Mesures à divers niveaux

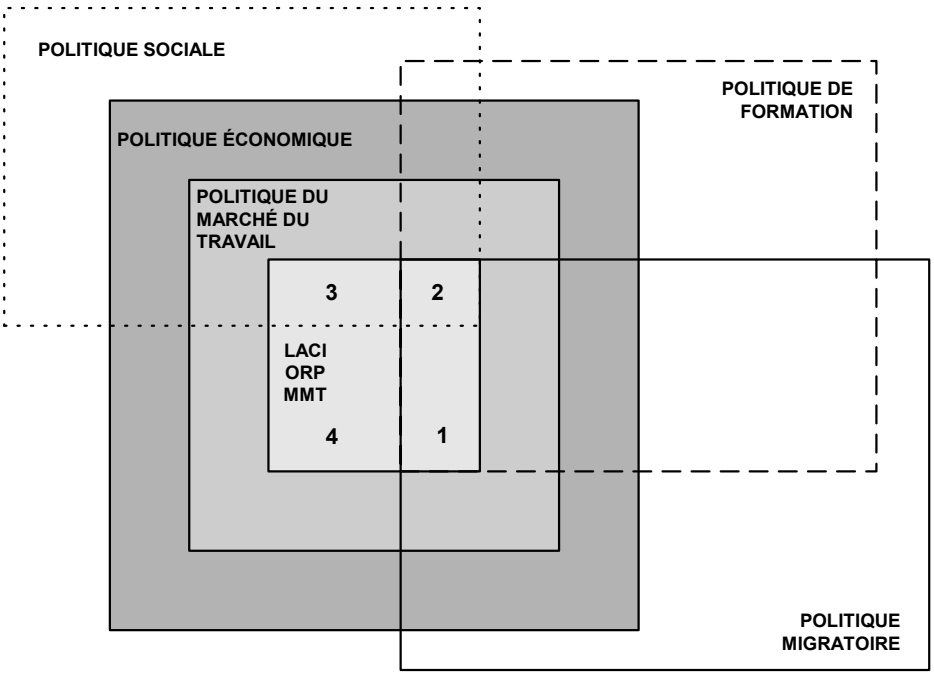
Dans les chapitres qui précèdent, nous nous sommes limités presque exclusivement à analyser la situation des étrangers dans l'assurance-chômage. Seules les déclarations des experts ont déjà ouvert une brèche dans ce cadre en interpellant la politique migratoire. Il est apparu que l'assurance-chômage intervient très souvent comme un « filet de sécurité » au bout d'une chaîne d'événements. Des décisions importantes qui touchent les étrangers et influent fortement sur leur probabilité de chômage sont prises en amont dans d'autres domaines politiques. De plus, les divers acteurs – Confédération, cantons, employeurs, travailleurs – impliqués dans l'assurance-chômage sont eux-mêmes soumis à l'influence de ces différents domaines politiques. Le premier est certainement la politique migratoire qui régit l'admission, le séjour, l'accès au marché du travail, la naturalisation et le retour des étrangers. La politique d'intégration est, comme la politique d'égalité entre femmes et hommes, une politique transversale. Mais son centre de gravité se situe à l'évidence dans la politique migratoire. La politique économique enregistre les besoins des entreprises en travailleurs étrangers et les articule à l'intention de la politique migratoire. En tant que volet de la politique économique, la politique du marché du travail se préoccupe des conditions cadres générales du marché du travail, veillant à ce que celui-ci soit autant que possible en situation d'équilibre. L'assurance-chômage fait partie de la politique du marché du travail. D'autres domaines politiques

s'occupent en outre des étrangers, notamment la politique de formation (par exemple par le biais de l'enseignement des langues et des cours d'appui dans le cadre scolaire) et la politique sociale (par exemple par les prestations des assurances sociales et de l'aide sociale aux étrangers). L'**illustration 6** schématise les imbrications des divers domaines politiques.

Les instruments (conseil, indemnités journalières, mesures de marché du travail) et les mesures individualisées qui peuvent être mis en oeuvre dans l'assurance-chômage visent à encourager la réintégration rapide et en même temps durable des sans-emploi dans le marché du travail primaire. Mais ils relèvent aussi, simultanément, d'autres domaines politiques. Dans l'illustration 6, nous avons marqué ces champs communs d'un chiffre (1, 2, 3 et 4). Nous donnons ci-dessous quelques exemples d'imbrications dans chacun de ces champs.

■ Dans le champ 1, la politique migratoire et la politique de formation se recoupent avec l'assurance-chômage. Les cours de langue comme mesures individualisées au titre de la LACI doivent être classés dans le domaine 1. L'enseignement des langues aux niveaux les plus divers (école obligatoire, formation professionnelle, formation continue, etc.) entre en outre dans la mission générale de la politique de formation. Pour la politique migratoire, les compétences linguistiques sont une question importante qui commence déjà à l'admission des étrangers en Suisse.
■ Dans le champ 2, la politique migratoire, la politique de formation et la politique sociale se recoupent avec l'assurance-chômage. La coopération interinstitutionelle entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale en est l'illustration : dans le cas des sans-emploi souvent difficiles à placer, ces trois systèmes coordonnent leur aide.

Illustration 6 : Grille de classification des mesures envisageables



Source : Auteurs du projet

■ Dans le champ 3, la politique de formation et la politique sociale se recoupent avec l'assurance-chômage. Les indemnités journalières versées au titre de la LACI sont un exemple de mesures entrant dans ce champ. Elles sont aussi une mesure de politique sociale puisqu'elles compensent partiellement la perte de revenu des sans-emploi qu'ils soient suisses ou étrangers.
■ Entrent enfin dans le champ 4 tous les instruments et mesures de l'assurance-chômage qui ne sont pas sous-tendus par des préoccupations de politique migratoire, de politique de formation et de politique sociale. Par exemple, les prestations de conseil des ORP ou la bourse électronique d'emplois.

L'illustration 6 montre bien que l'assurance-chômage n'est pas isolée dans sa tour d'ivoire mais qu'elle est au contraire imbriquée de multiples manières avec d'autres domaines politiques. La première évidence qui s'impose est qu'une entente et un partage des tâches précis sont nécessaires. La seconde est que d'autres domaines politiques influent de manière déterminante sur les conditions cadres de l'assurance-chômage. Ainsi, la politique migratoire régule l'afflux d'étrangers qui se retrouveront éventuellement plus tard au chômage.

Donc, si nous voulons proposer, en nous fondant sur les résultats du projet de recherche exposés aux chapitres 2 et 3, des instruments et des mesures à mettre en oeuvre dans le cadre de l'assurance-chômage pour améliorer la situation des étrangers, nous devons tenir compte de ces imbrications. Nous commencerons ci-après la discussion des interventions envisageables en procédant du haut vers le bas ou, si nous nous référons au schéma 6, de l'extérieur vers le centre.

4.2 Niveau 1 : la politique migratoire

La politique migratoire régit l'admission, le séjour, l'accès au marché du travail, la naturalisation (en tant qu'intégration politique) et le retour des étrangers. Le souci de l'intégration professionnelle, sociale et culturelle des étrangers occupe également, depuis quelques années, une place de plus en plus grande dans la politique migratoire suisse. Diverses conditions cadres importantes déterminent le champ de la politique migratoire.

■ Depuis l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, la politique d'immigration (en tant que volet de la politique migratoire) ne vise plus que les pays dits tiers (pays qui ne font pas partie de l'UE/AELE). Les relations avec les pays de l'UE et de l'AELE sont régies par l'Accord sur la libre circulation des personnes qui habilite les ressortissants de ces pays à résider en Suisse dès lors qu'ils sont en possession d'un contrat de travail. S'agissant des ressortissants des pays tiers, la politique migratoire du Conseil fédéral prévoit qu'un permis de travail ne peut leur être délivré que s'il a été impossible de trouver un travailleur suisse ou un ressortissant de l'espace l'UE/AELE ; de surcroît, seuls entrent en ligne de compte les travailleurs hautement qualifiés. Cette politique, lancée dans son principe en 1991, a été graduellement affinée et devrait maintenant être ancrée dans la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr).
■ Le changement d'orientation de la politique d'immigration du Conseil fédéral envers les ressortissants des pays tiers commence à déployer ses effets qui devraient, avec le temps, modifier radicalement la composition de la population active étrangère. Il n'empêche que nous avons aujourd'hui en Suisse un nombre important d'étrangers – provenant des pays tiers mais aussi des pays de l'UE – entrés en Suisse sous l'ancien régime d'immigration des années 70 et 80. Or non seulement ce régime ne restreignait pas le recrutement aux travailleurs hautement qualifiés mais il était conçu au contraire pour aider les entreprises à couvrir leurs besoins en main-d'œuvre peu qualifiée.
■ Les possibilités de régulation de l'immigration sont très restreintes pour deux raisons. Premièrement, parce que leur champ est limité aux pays tiers et au domaine de l'asile. En 2000, seuls 40% des étrangers résidant en Suisse provenaient de pays tiers (voir tableau 3). Deuxièmement, parce qu'une grande partie de l'immigration se fait par le canal du regroupement familial (en 2000, il a fourni 43% de l'immigration).[23]

Ce sont surtout les experts qui ont abordé la question de la politique migratoire. Mais l'analyse statistique et l'enquête auprès des conseillers ORP permettent également d'en appréhender divers aspects.

Concentration de la politique migratoire sur les travailleurs hautement qualifiés? (experts)

Les travailleurs non qualifiés ou semi-qualifiés sont les plus touchés par le chômage. Cette vulnérabilité est particulièrement préoccupante lorsque, de surcroît, ces travailleurs sont jeunes, ce qui est trop souvent le cas. Les experts en tirent cependant des conclusions divergentes : les uns réclament l'application conséquente de la politique adoptée en matière de recrutement de travailleurs étrangers (concentration sur les travailleurs hautement qualifiés). Les autres critiquent cette position lui reprochant de méconnaître, d'une part, qu'il est impossible de réguler complètement les flux migratoires et d'empêcher toute immigration de travailleurs peu qualifiés et, d'autre part, qu'il existe et existera toujours dans l'économie des travaux peu rémunérés (fournis en partie aussi par le travail au noir).

[23] Message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers (8 mars 2002).

Regroupement familial précoce (experts)

La politique d'intégration menée par la Suisse ces dernières décennies suscite des critiques venant de plusieurs bords. De l'avis de nombreux experts, pendant longtemps, la Suisse n'a pas eu de véritable politique d'intégration. Le mécanisme de rotation de la main-d'œuvre (recrutement et renvoi dans leur pays selon les besoins) sur lequel elle misait n'a finalement pas fonctionné. Divers experts demandent que l'on reconnaisse cet échec et que l'on aménage la politique de manière à encourager un regroupement familial précoce. Ils estiment que le déplacement du centre de vie en Suisse favorise l'intégration. Le travail peut certes aider à l'intégration, mais une intégration professionnelle n'entraîne pas forcément une intégration sociale. Celle-ci doit être encouragée activement sur le lieu de travail et par des mesures d'accompagnement dans d'autres domaines de vie (école, lieu où grandissent les enfants, loisirs, etc.).

Les experts préconisent un regroupement familial « précoce ». Précoce implique en l'occurrence au moins deux choses. Primo, la venue de la famille lorsque les enfants sont encore petits pour permettre leur bonne intégration dans le système scolaire. Secundo, la venue de la famille peu après l'immigration pour que tous ses membres aient leur centre de vie en Suisse. La LEtr prévoit à cet égard les réglementations suivantes :

■ Etrangers titulaires d'un permis d'établissement : le conjoint et les enfants de moins de 18 ans peuvent obtenir une autorisation de séjour. Les enfants de moins de 12 ans obtiennent directement le permis d'établissement.
■ Etrangers titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée (concerne principalement les ressortissants des pays tiers) : le conjoint et les enfants de moins de 18 ans peuvent obtenir une autorisation de séjour si la famille dispose d'un logement approprié à ses besoins et de moyens financiers suffisants pour vivre sans l'aide sociale.

Ces règles sont en adéquation avec les deux notions de regroupement « précoce ». Reste à savoir comment elles seront appliquées concrètement et si le regroupement familial sera activement encouragé.

L'intégration sociale, une mesure préventive importante (conseillers ORP, résultats statistiques)

De nombreux conseillers ORP estiment qu'on devrait se préoccuper davantage, au niveau politique supérieur, de l'intégration précoce des étrangers dans la société et la formation. On y gagnerait, à long terme, des demandeurs d'emploi étrangers ayant une connaissance plus intime du marché du travail suisse, de meilleurs réseaux de relations et des différences culturelles moins marquées ; trois facteurs propres à faciliter la recherche d'emploi et à favoriser une intégration professionnelle durable.

La LEtr promeut l'encouragement de l'intégration au rang de tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. L'importance concrète qu'ils accorderont à cette tâche se mesurera toutefois aux moyens – instruments, mesures et crédits – qu'ils y affecteront. Jusqu'ici ces moyens, en particulier financiers, étaient plutôt modestes.

Le combat politique pour une intégration digne de ce nom, tant dans son degré que dans sa forme (« assimilation » versus « mêmes droits pour tous ») et l'affectation, par l'Etat, des moyens nécessaires à cet effet n'est pas encore gagné. Les analyses statistiques démontrent pourtant éloquemment que l'omission de mesures d'intégration a pour effet d'alourdir la charge de l'assurance-chômage.

Prévenir les discriminations (experts, analyse statistique, conseillers ORP)
L'analyse statistique suggère que les étrangers sont l'objet de discriminations au licenciement mais également à la réembauche. Les experts confirment que c'est effectivement le cas.

Les experts admettent de manière générale que des pratiques discriminatoires peuvent être observées sur le marché du travail mais manifestent aussi à leur égard une certaine indulgence. Tout en reconnaissant qu'elles sont difficiles à corriger, il croient néanmoins aux chances de succès de divers angles d'attaque : l'éducation, l'information et la sensibilisation – dans l'idéal par des actions conjointes des organisations des travailleurs, des employeurs et des entreprises – peuvent aider les entreprises à prendre conscience de la richesse sociale et économique de la multiculturalité et à s'imposer elles-mêmes certaines lignes de conduite. Les activités des ORP offrent également de multiples et fréquentes occasions de souligner les ressources que représentent les travailleurs étrangers et la plus-value qu'ils apportent. Les communautés d'étrangères ont elles aussi leur contribution à fournir au travail de relations publiques, à travers leurs associations, centres et autres institutions. Les experts invitent en conséquence à sensibiliser les employeurs, par des mesures et des campagnes politiques ciblées, à la richesse de l'« étranger » dans l'esprit du « Diversity Management » (gestion de la diversité du personnel). Ils préconisent en outre de les encourager, par la création de dispositifs de financement tripartites (associant l'Etat, les entreprises et les intéressés) ou encore l'inscription, dans les conventions collectives de travail, de normes antidiscriminatoires ou promouvant l'intégration, à organiser davantage de programmes de formation et d'intégration.

Le problème de la discrimination sexuelle et celui de la discrimination des étrangers ne sont pas directement comparables car le législateur a introduit très sciemment, à travers la loi sur les étrangers et les nombreuses autres lois se rapportant aux étrangers, des différences entre les Suisses et les étrangers. L'égalité entre les étrangers et les Suisses n'est, en ce sens, pas désirée dans la même mesure que l'égalité entre femmes et hommes. L'histoire de la lutte contre la discrimination sexuelle fournit néanmoins des enseignements qui peuvent être appliqués à la lutte contre la discrimination des étrangers, notamment en ce qui concerne l'usage de différents instruments que les experts ont d'ailleurs eux aussi déjà évoqués :

■ **Sensibilisation**. Divers groupes-cibles entrent en ligne de compte pour une campagne de sensibilisation : par exemple, la population, les employeurs, les travailleurs mais aussi le personnel des ORP. La principale question qui se pose est celle des instruments à utiliser. La sensibilisation inclut également des mesures dans le cadre de l'école car elles ont là un caractère préventif.
■ **Engagements**. Les attitudes de principe des entreprises envers les étrangers sont loin d'être homogènes. De nombreuses entreprises se montrent très ouvertes à l'égard de leurs employés étrangers. On pourrait imaginer que ces entreprises s'unissent – peut-être même avec l'appui des pouvoirs publics – pour adopter un code de déontologie. Ce genre de « gentleman agreement », courant d'ailleurs dans certaines branches (par exemple les banques ou les assurances), pourrait pousser le reste des entreprises à se comporter de façon analogue.
■ **Incitations**. On peut examiner en outre si des incitations (financières), notamment sous forme de bonus aux employeurs en matière de formation professionnelle, d'engagement ou de non-licenciement de travailleurs étrangers, sont propres à réduire les discriminations. On pourrait imaginer aussi, par exemple, l'introduction de labels avec processus de certification qui seraient décernés aux employeurs qui ne discriminent pas les étrangers.
■ **Mesures de discrimination positive**. Sont envisageables aussi des mesures qui favorisent sciemment les étrangers sur le modèle des quotas de femmes dont il a été débattu et fait usage dans la lutte contre la discrimination sexuelle. Des quotas de ce genre peuvent également être appliqués aux étrangers. Il ne faut cependant pas cacher que les mesures de discrimination positive peuvent, de manière générale, entrer en

conflit avec l'exigence d'égalité devant la loi : pourquoi les étrangers bénéficieraient-ils de mesures auxquelles les Suisses n'ont pas accès ?

■ **Interdictions**. L'interdiction de toutes discriminations éthno-culturelles serait une mesure forte.[24] Pour que les interdictions soient vraiment efficaces dans la pratique, il faut que la loi qui les promulgue prévoie les moyens de les faire respecter. Tels que, dans le contexte qui nous occupe, la possibilité d'actions collectives et une solide protection contre le licenciement des travailleurs qui intentent une action en invoquant la loi.

Les partenaires sociaux jouent un rôle clé dans la mise en oeuvre de la sensibilisation, des mécanismes d'incitation mais également des mesures de discrimination positive. Un bon nombre des mesures suggérées pourraient être inscrites dans les conventions collectives de travail.[25]

Aujourd'hui en Suisse, les milieux politiques ne sont pas unanimement convaincus de la nécessité d'éliminer toutes les discriminations à l'égard des étrangers. Nos analyses démontrent cependant qu'en négligeant de lutter contre les discriminations on alourdit la charge de l'assurance-chômage.

Rendre plus difficile la segmentation du marché du travail (analyse statistique, conseillers ORP)

L'analyse statistique a pu démontrer sans équivoque que la « branche » et le « groupe de professions exercées » ont un poids déterminant dans l'explication du risque de chômage. Les facteurs structurels perdent de leur importance dans la sortie du chômage au profit des facteurs personnels (« âge », « formation ») et potentiellement discriminatoires (« nationalité », « sexe »). Ce qui ne garantit pas d'ailleurs que les étrangers ne se retrouveront pas, à la sortie, de nouveau cantonnés dans « leur » branche et « leur » profession.

Le cantonnement des étrangers à des branches dans certaines branches et groupes de professions est le résultat d'un processus complexe fortement conditionné par la politique migratoire et la politique économique. Les entreprises expriment leurs besoins en travailleurs étrangers aux profils déterminés et, pendant longtemps, la politique migratoire, a transposé ces besoins plus ou moins fidèlement. Le processus est, comme nous le venons le dire, complexe, le résultat semble pourtant là : les étrangers sont surreprésentés dans les branches et les professions où le taux de chômage est le plus fort. Il est donc logique de réfléchir à des mesures susceptibles d'atténuer la segmentation du marché du travail qui touche les étrangers en considérant divers angles de vue :

■ La segmentation du marché du travail par sexe est nettement plus marquée que celle par nationalité. On pourrait ainsi rechercher dans l'arsenal des mesures visant à remédier à la segmentation par sexe des pistes pour atténuer la segmentation par nationalité. Entrent ici en ligne de compte le même genre d'instruments que ceux employés dans la lutte contre la discrimination sexuelle: la sensibilisation (par

---

[24] Dans une motion déposée en décembre 2004 (motion 04.3791), le Groupe des Verts avait demandé l'adoption d'une loi interdisant des discriminations raciales sur le modèle de la loi sur l'égalité (LEg) et des mesures de protection juridique contre les discriminations fondées sur le genre qui l'accompagnaient. Cette loi devait offrir une protection globale, notamment dans la recherche d'un emploi, l'engagement, la fixation du salaire et d'autres contenus du contrat, l'octroi de prestations sociales volontaires, la formation de base, la formation continue et la reconversion, la promotion, les autres conditions de travail et la fin des rapports de travail.
Dans sa réponse, le Conseil fédéral déclarait qu'il ne souhaitait pas se prononcer sur l'opportunité d'étendre les mesures prévues par la LEg à d'autres situations avant que son étude d'impact soit achevée. Il estimait qu'il fallait commencer par appliquer de manière conséquente les moyens juridiques existants, jugés trop peu efficaces par les auteurs de la motion, et donnait la priorité aux instruments développés et convenus par les partenaires sociaux sur la base d'une collaboration librement consentie.

[25] Pour un aperçu des mesures envisageables pour lutter contre la discrimination des étrangers, voir Egger et al. (2003).

exemple travail d'information à l'école), les incitations et les mesures de discrimination positive (par exemple les quotas).

■ La focalisation sur les travailleurs hautement qualifiés imposée dans l'immigration en provenance des pays tiers pourrait assouplir à terme la segmentation puisque les étrangers hautement qualifiés travaillent de plus en plus dans des branches où les étrangers étaient jusqu'ici relativement peu nombreux. Le conditionnel s'impose toutefois car ce genre de travailleurs rentrent souvent dans leur pays au terme de leur contrat en Suisse.

Les étrangers de la deuxième génération ont en l'occurrence un rôle important à jouer. Ils sont socialisés en Suisse et peuvent contribuer, en choisissant d'autres professions et branches que leurs parents, à ébranler les barrières de la segmentation. Nos analyses statistiques semblent cependant indiquer que, d'une part, la discrimination dont continue à souffrir la deuxième génération rend ces efforts de « brassage » plus difficiles. D'autre part, ces jeunes restent très marqués par l'environnement socio-économique et socio-culturel de leurs parents. Ce qui nous renvoie à deux pistes de solution : la lutte contre la discrimination et le renforcement des efforts d'intégration de l'école et de la formation professionnelle.

Considérer l'importance de la langue comme facteur d'intégration (analyse statistique, experts, conseillers ORP et étrangers)

Les résultats statistiques démontrent que la maîtrise de la langue nationale parlée dans la région doit être considérée comme un facteur déterminant du risque de chômage. La conclusion qui s'impose est que les compétences linguistiques doivent être acquises ou consolidées avant l'entrée au chômage. Nous parlerons plus loin, au chapitre 4.6, de la place des cours de langue dans les mesures actives de marché du travail, c'est-à-dire après la survenance du chômage. Les connaissances linguistiques influent aussi indirectement sur le risque de chômage. On peut présumer en outre que de bonnes compétences linguistiques facilitent aussi en moyenne, mais pas dans tous les cas, l'intégration sociale. Les résultats statistiques montrent que le risque de chômage est plus faible lorsque le degré d'intégration est plus élevé même s'il n'égale pas celui des indigènes. Par quels moyens développer les compétences linguistiques des étrangers?

A ce sujet, il vaut la peine de jeter un coup d'œil sur ce qui se fait ailleurs. La plupart des pays européens se sont dotés ces dernières années de programmes nationaux d'intégration. Une comparaison des bases légales de différents pays montrent que si aucun pays n'a défini clairement la notion d'intégration, ils s'accordent néanmoins tous sur ses objectifs : les mesures d'intégration visent à permettre aux migrants de participer plus pleinement à la vie économique, sociale et culturelle du pays d'accueil.[26] Les dispositifs varient sur divers éléments : le caractère contraignant du programme pour les migrants (participation obligatoire ou volontaire), le partage de la responsabilité financière entre le pays d'immigration et les migrants ainsi que le mode d'organisation. Ils ont aussi de plus en plus tendance à lier les conditions d'entrée et de séjour à la participation à des programmes de formation de base. La plupart de ces programmes de formation comportent trois niveaux :

■ Etablissement des besoins en matière d'intégration, fixation d'un programme individuel et d'un coaching personnel.

■ Apprentissage de la langue du pays d'accueil. L'objectif visé est au moins l'atteinte du niveau A2 du Cadre Européen de référence. C'est le niveau minimum requis en Suisse pour pouvoir commencer une formation professionnelle. Pour l'atteindre, il faut compter, selon la formation préalable, quelque 600 le-

[26] Voir CIDPM/ICMPD (2005).

çons. Les jeunes qui fréquentent les classes cantonales d'intégration et qui ont déjà un certain bagage scolaire atteignent cet objectif en l'espace d'environ un an.

■ Connaissances élémentaires du système politique et social, orientation sociale et professionnelle.

Les cours de la langue du pays d'accueil sont un élément clé de ces programmes. Plusieurs d'entre eux vont même, cela mérite d'être signalé, jusqu'à faire de la maîtrise de la langue de niveau A2 une condition de participation aux programmes d'intégration professionnelle consécutifs (cours de technique de candidature, coaching du service de l'emploi, etc.). Ce qui n'exclut pas d'ailleurs que l'apprentissage de la langue puisse être combiné avec l'exercice d'un emploi ou un stage pratique. Pour pouvoir commencer un apprentissage ou une formation sanctionnée par une attestation, les jeunes doivent avoir au moins une maîtrise de la langue de niveau A2 pour l'expression orale et de niveau A1 pour l'expression écrite. Le soutien apporté à l'apprentissage de la langue locale ne s'arrête cependant pas là mais se poursuit pendant la formation professionnelle où des cours d'appui supplémentaires sont organisés pour les jeunes étrangers. Leur maîtrise de la langue devrait atteindre ainsi, après trois à quatre ans, le niveau requis. Soit, selon l'objectif professionnel, B1 à B2 pour l'expression orale et A2 à B2 pour l'expression écrite.

Ce genre de programme national n'existe pas en Suisse où la politique d'intégration et la politique de formation sont du ressort des cantons. La qualité de la politique d'intégration cantonale et des cours de langue qui en font partie varie beaucoup d'un canton à l'autre. Il en va de même de l'engagement financier des cantons : certains encouragent activement l'apprentissage de la langue par les nouveaux immigrés (par exemple Neuchâtel et Bâle-Ville), d'autres n'ont aucune politique d'encouragement de l'apprentissage de la langue au niveau postscolaire. Même dans les cantons qui pratiquent une politique d'intégration active, la fréquentation de cours de langue reste volontaire à moins que l'étranger ne touche des prestations de l'aide sociale et qu'un cours de langue lui soit imposé à titre de mesure d'intégration.[27]

La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) adoptée par le Parlement pourrait instaurer un nouveau niveau d'intervention puisqu'elle érige l'intégration en tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. L'art. 53 al. 3 stipule qu'ils doivent encourager entre autres l'apprentissage de la langue. Si la loi entre en vigueur, la Suisse possèdera alors un base légale explicite pour l'encouragement de l'apprentissage de la langue susceptible de réduire à terme le risque de chômage des étrangers.[28] L'art. 54 LEtr permet en outre – comme les réglementations étrangères – de lier l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration. Ainsi, à la mission donnée à la Confédération, aux cantons et aux communes d'encourager l'intégration (de tous les étrangers) par des cours le langue répond, en contrepartie, l'obligation explicite faite aux étrangers (des pays tiers) de suivre ces cours.

Importance du réseau social pour les étrangers (analyse statistique, conseillers ORP)

L'analyse statistique révèle que le réseau social joue, pour les étrangers, un rôle important dans la sortie du chômage alors que pour les Suisses son influence est statistiquement négligeable. On peut présumer que les étrangers ont pour l'essentiel leur réseau dans leur propre communauté ethnique. Toutefois, faute d'analyses ciblées de la composition des réseaux des étrangers, la prudence s'impose dans la suggestion de possibles mesures. Soutenir la formation et l'entretien du réseau est certainement utile. Si le réseau est effectivement fortement ancré dans la communauté ethnique de l'étranger, cela impliquerait qu'il faut renforcer ponctuellement ces réseaux communautaires. Un tel encouragement pourrait cependant être à

---

[27] Voir Hüttner (2005).

[28] L'art. 55 LEtr dit toutefois seulement que la Confédération peut accorder des contributions financières à l'intégration des étrangers.

double tranchant. L'analyse statistique a en effet montré aussi l'importance de la maîtrise de langue du pays d'accueil. Il pourrait donc y avoir une certaine incompatibilité entre l'encouragement des réseaux étrangers et l'encouragement de l'apprentissage de la langue du pays d'accueil.

4.3 Niveau 2 : politique de formation

La politique de formation englobe différents secteurs et un grand nombre d'acteurs participent à sa mise en œuvre :

■ le degré primaire et secondaire 1 du ressort des cantons (école maternelle, neuf ans de scolarité obligatoire) ;
■ le degré secondaire 2 du ressort des cantons et des entreprises sous la supervision de la Confédération (classes préparant à la maturité, formations professionnelles) et les passerelles offertes dans ces domaines ;
■ le degré tertiaire du ressort de la Confédération et des cantons (hautes écoles spécialisées, universités, écoles polytechniques fédérales) ;
■ le secteur de la formation continue en grande partie du ressort des entreprises, des partenaires sociaux et des organisations professionnelles (par exemple FMH).

Dans tous ces domaines, il existe des recoupements entre la politique de formation et la politique migratoire, mais aussi avec la politique économique et la politique du marché du travail.

Degré secondaire 1 (experts)
Un immense travail d'intégration peut être fourni dans le secteur de la scolarité obligatoire, comme le soulignent les experts convaincus que le secteur de la formation joue un rôle clé aussi bien dans l'intégration sociale que dans l'intégration professionnelle. Les jeunes étrangers devraient être intégrés le plus précocement possible dans notre système de formation scolaire et professionnelle de manière à leur transmettre, ainsi qu'à leurs parents, nos valeurs (importance d'une formation de base et d'un diplôme professionnel). Les experts préconisent en l'occurrence de mieux exploiter les relais que sont les institutions et centres étrangers, les réseaux culturels, les associations religieuses, etc.

Les résultats des études PISA indiquent qu'une sélection précoce au degré secondaire 1 a tendance à désavantager les plus faibles et donc les enfants étrangers puisqu'ils en font trop souvent partie. Les facteurs inhérents à l'offre ne sont cependant pas les seuls responsables des insuffisances dans la formation et l'intégration des enfants étrangers. L'appui apporté à la famille est également extrêmement important. C'est bien pourquoi une attention particulière est vouée, dans les projets destinés à promouvoir l'intégration, aux programmes qui s'adressent aux parents d'enfants étrangers.

Degré secondaire 2
Diverses études démontrent que le passage de l'école à la formation professionnelle et de la formation professionnelle au monde du travail est particulièrement délicat pour les jeunes étrangers.[29] Différents éléments jouent un rôle important dans ce passage :

■ Premièrement la pénurie de places d'apprentissage. Ses causes et les moyens d'y remédier font l'objet d'un débat scientifique et politique propre.

[29] Voir notamment Meyer (2003).

■ Deuxièmement, le statut social de la famille de l'immigré. Les jeunes appartenant à des familles issues de l'immigration peuvent être divisés en trois groupe.[30] Un tiers d'entre eux proviennent de l'Europe non-méridionale (par exemple France, Belgique, etc.) et possèdent un statut social plus élevé que la moyenne des nationaux. Un tiers sont les descendants de la première génération d'immigrants (Espagne, Italie) qui ont acquis dans l'intervalle un statut social presque égal à celui des nationaux. Le dernier tiers est composé de jeunes qui proviennent des nouveaux pays d'immigration (Balkans, Turquie) et qui ont un statut social nettement plus bas. Or l'origine sociale constitue en Suisse un facteur absolument déterminant pour le succès de la formation, les jeunes de la deuxième génération provenant des nouveaux pays d'immigration sont donc particulièrement défavorisés.[31]

■ Troisièmement, les discriminations.[32] Il est plus facile, avec un nom à consonance suisse, d'obtenir une place d'apprentissage.

La commission des étrangers a formulé des recommandations visant à améliorer la situation des jeunes appartenant à des familles issues de l'immigration :[33] il faut leur faciliter l'accès à la formation professionnelle par un tutorat et un coaching appropriés et en leur offrant des formations de rattrapage ; il faut promouvoir un apprentissage de la langue axé sur la profession et reconnaître le plurilinguisme ; il faut, enfin, instaurer une réelle égalité des chances, sans égard à l'origine et à la nationalité, dans l'accès aux places d'apprentissage.

Formation professionnelle continue

La formation professionnelle ne bénéficie pas, à quelques rares exceptions près (par exemple les médecins), de subventions de la Confédération et des cantons. La contrainte de recourir au financement privé – les coûts sont souvent partagés entre travailleurs et employeurs – est source de grandes inégalités dans l'accès à la formation. Les travailleurs nantis, les grandes entreprises et les branches à forte valeur ajoutée peuvent s'offrir davantage de formation continue. Ce mode de financement est préjudiciable pour l'intégration des étrangers puisque ceux-ci font souvent justement partie des travailleurs auxquels il barre l'accès à la formation continue. Un cours de langue coûte aujourd'hui entre 12 et 15 francs l'heure. On ne peut donc guère attendre des étrangers et de leurs employeurs qu'ils financent de leur poche une formation continue durable.

Aussi bien, de grandes différences apparaissent entre la population suisse et étrangère en ce qui concerne la participation à la formation continue.[34] Ainsi, en 2000, près de la moitié (49,2%) des actifs suisses mais seulement un petit tiers des actifs étrangers (32,3%) avaient suivi un cours de formation continue. En 1999, 17,3% des actifs étrangers, contre 31,1% des actifs suisses, avaient suivi une formation continue donnée pour tout ou partie pendant les heures de travail ou aux frais de l'employeur ou encore organisée par l'entreprise.

Les mesures destinées à améliorer l'accès des étrangers à la formation continue peuvent intervenir également sur la demande et sur l'offre. On peut accroître la demande par des bourses, des allègements fiscaux et des crédits de formation (comme cela se fait dans le canton de Genève). On peut aussi inciter (financiè-

---

30 Voir Hupka/Stadler (2004).

31 Des études montrent que les jeunes étrangers de la 2e génération sont non seulement proportionnellement plus nombreux à faire des études supérieures offrant de meilleures chances de promotion sociale mais aussi proportionnellement plus nombreux que les Suisses du même âge à demeurer aux plus bas niveaux de formation (voir Mey et al. 2005).

32 Voir Fibbi et al. (2003).

33 Voir Egger Theres (2003).

34 Source : Ofice fédéral de la statistique, Evaluation de l'enquête suisse sur la population active 1999/2000.

rement) les employeurs à organiser ou à cofinancer davantage de formations continues. On peut envisager, en outre, le principe d'une participation financière des pouvoirs publics.

Reconnaissance des diplômes étrangers

Nos enquêtes ont quelque peu relativisé l'importance de la reconnaissance des diplômes étrangers. Les étrangers qui ont accompli leur scolarité en Suisse et possèdent donc des diplômes suisses n'ont pas pour autant une probabilité moindre de chômage. Ce qui ne veut pas dire que les certificats professionnels sont inutiles. Les experts soulignent avec insistance que les étrangers devraient s'employer davantage à faire reconnaître leurs diplômes. Les conseillers ORP constatent que les procédures de validation des diplômes étrangers sont peu utilisées par les demandeurs d'emploi. Leurs déclarations ne permettent cependant pas de juger des raisons de ce désintérêt (ignorance, difficulté à obtenir les informations nécessaires ou peur du travail que cela donne ?).

En admettant que la reconnaissance des diplômes étrangers est un facteur important, on pourrait examiner si les ORP ne pourraient assumer là – à côté de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) et des employeurs – un rôle plus actif. La première chose qu'ils devraient faire consisterait assurément à dresser dans l'entretien initial un état des lieux précis de la situation concernant les diplômes. Les conseillers ORP pourraient ensuite mener eux-mêmes la procédure de reconnaissance en qualité de représentants des demandeurs d'emploi étrangers ou leur assigner pour cette procédure un coach qui serait payé par l'ORP.

A propos du cloisonnement entre la politique de formation et l'assurance-chômage (conseillers ORP, experts, résultats statistiques)

Où se situe la frontière entre les tâches de la politique de formation et celles de l'assurance-chômage ? La réponse à cette question revêt une importance cruciale. Les résultats de l'analyse statistique mais aussi les entretiens avec les conseillers ORP indiquent que de nombreux sans-emploi étrangers auraient besoin de mesures de qualification qui vont bien au-delà des mesures de marché du travail telles qu'elles sont prévues aujourd'hui par la LACI. Il est souvent question aussi dans ce contexte de nécessaires mesures de rattrapage (entendues comme apprentissages). Il convient cependant d'ajouter, par souci d'honnêteté, que les formations d'un niveau supérieur à la formation professionnelle protègent moins contre le chômage qu'on ne l'attendait. En revanche, les formations d'un niveau inférieur à la formation professionnelle ont, elles, indubitablement des conséquences négatives. La question fondamentale qui se pose est dès lors de savoir quelles prestations doivent être fournies dans le cadre de la politique de formation et lesquelles dans celui de l'assurance-chômage.

La LACI prévoit la prise de mesures pour combattre le chômage après sa survenance mais aussi pour prévenir sa survenance. Les mesures de qualification peuvent ainsi être justifiées à deux fins. Elles servent en premier lieu à promouvoir la réinsertion aussi rapide et durable que possible des sans-emploi dans le marché du travail. Il s'ensuit que les mesures de qualification ne peuvent aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour permettre cette réinsertion. Cette logique permettrait en soi de justifier la prise de mesures de qualification de grande ampleur, qui toutefois ne figurent pas dans l'instrumentaire actuel, dans deux cas de figure : pour aider les personnes présentant de profonds déficits de formation à sortir du chômage et pour prévenir le chômage chez les personnes qui ont encore un emploi ou qui sont menacées de chômage imminent.

La LACI ne prévoit pas de mesures de **prévention** spécifiques mais étend le cercle des bénéficiaires des mesures de marché du travail aux personnes menacées de chômage.[35] Dans l'interprétation actuelle, sont réputées menacées de chômage les personnes qui ont déjà reçu leur congé ou dont le contrat à durée déterminée est sur le point d'expirer et qui, en dépit de leurs efforts, n'ont pas encore de promesse d'engagement. Les apprentis sont toutefois exclus du cercle des bénéficiaires. Remplissent en outre la condition de chômage imminent les personnes qui sont menacées de chômage en raison de mesures de restructuration ou de l'annonce de licenciements collectifs. Dans ces cas-là, les employeurs qui désirent organiser des mesures doivent associer l'autorité cantonale dès la phase d'élaboration du projet et lui présenter ensuite une demande écrite. Les mesures les plus fréquemment utilisées sont les cours collectifs servant à dresser bilan d'aptitudes des intéressés et à les initier aux techniques de candidature. L'assurance-chômage peut en outre subventionner la création, dans les entreprises qui licencient, de centres de marché du travail (sortes d'agences du service de l'emploi) et allouer, en cas de restructuration, des allocations d'initiation au travail.

Dans son Message du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage, le Conseil fédéral est entré en matière sur l'opportunité d'un financement, au titre de la LACI, de mesures de formation de grande ampleur à caractère préventif.

> « Le Conseil fédéral est conscient qu'une prévention efficace constitue la meilleure arme contre le chômage. (...) La rapidité avec laquelle évoluent les exigences du marché du travail en matière de qualifications pose avec une insistance accrue la question de savoir s'il ne faut pas offrir des mesures de prévention (en particulier des mesures de perfectionnement) à tous les travailleurs affiliés à l'assurance ou au moins à certains groupes à risques (prévention générale). Le Conseil fédéral a néanmoins renoncé à développer, dans le cadre de cette révision, les mesures de marché du travail dans le sens de la prévention générale pour les raisons exposées ci-après.
>
> Une prévention générale efficace inclurait les domaines les plus divers de la politique de formation et de la politique des étrangers. Dans ce sens, la prévention générale est une mission transversale qui doit être assumée par différentes autorités aux niveaux fédéral et cantonal. Dans son message du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle et dans son rapport du 18 septembre 2000 intitulé « Eléments de réflexion d'une politique fédérale en matière de formation continue », le Conseil fédéral expose sa stratégie en matière de formation continue. Il entend poursuivre dans la voie esquissée dans ces documents et traiter le thème de la formation continue dans le contexte de la révision de la loi sur la formation professionnelle. Avant de lancer d'autres mesures dans ce domaine, il faut commencer par ancrer dans la loi, mettre en oeuvre et évaluer les mesures proposées dans le message susmentionné.
>
> Une extension des instruments disponibles aux personnes qui cumulent plusieurs facteurs de risques mais ne sont pas menacées de chômage dans l'immédiat signifierait faire endosser à l'assurance des tâches supplémentaires dans le domaine de la formation et de la politique des étrangers. Elles entraîneraient d'importantes dépenses supplémentaires. Vu l'étroitesse de la marge de manœuvre tant du côté des prestations que de celui du financement, le Conseil fédéral juge inopportun d'insérer la prévention générale dans l'assurance-chômage. »

---

[35] Art. 59 LACI ; art. 98a OACI.

Le Conseil fédéral estime que la prévention est en premier lieu l'affaire de la politique de formation et non de l'assurance-chômage. Ce partage clair des compétences entre la politique de formation et l'assurance-chômage implique que la politique de formation remplisse sa mission. Si elle ne le fait pas et que l'assurance-chômage se trouve de ce fait confrontée à des personnes sans-emploi présentant d'importants déficits de qualification, il faudrait alors que l'assurance-chômage puisse temporairement, jusqu'à ce que la politique de formation assume sa mission, financer des mesures de qualification de plus grande ampleur. Ces mesures ne devraient pas être ouvertes sans distinction à tous les étrangers mais seulement à ceux qui satisfont à des exigences bien précises en ce qui concerne l'âge (ou le nombre d'années qui les séparent de la retraite), les compétences linguistiques et la motivation. Le premier groupe-cible est indubitablement les jeunes sans-emploi étrangers. Pour ce qui est du financement de ce genre de mesures de qualification de grande ampleur, on pourrait envisager une contribution de la Confédération prise sur les recettes fiscales[36] puisqu'il s'agit là de mesures entrant dans les tâches de base de la politique de formation.[37]

Les **experts** sont également unanimes à reconnaître la nécessité d'un travail de plus longue haleine pour promouvoir la qualification durable des étrangers. Un de ses volets est la promotion de la langue qui est d'autant plus efficace que les étrangers sont intégrés dans le marché du travail. Les experts signalent diverses difficultés :

■ Il est difficile de travailler à la qualification des personnes qui n'ont que peu ou pas de formation de base.
■ S'agissant des jeunes étrangers, les mesures de qualification qui se bornent à combler de petits déficits ne sont pas le bon angle d'attaque. Il vaut mieux miser ici sur les semestres de motivation qui sensibilisent les jeunes sortant de la scolarité obligatoire à l'importance d'un diplôme professionnel et peuvent ainsi les inciter, le cas échéant, à entreprendre un apprentissage.
■ La qualification clé sur le marché du travail suisse est l'apprentissage. Or l'assurance-chômage n'offre aujourd'hui aucune possibilité d'organiser des formations de rattrapage substantielles.

Si la politique de formation de l'assurance-chômage s'élargit dans le domaine des mesures de qualification, il faut alors s'intéresser au système des **bourses**. Aujourd'hui, les trois quarts environ des bourses sont accordées pour des formations professionnelles et un quart environ pour des formations universitaires.[38] Nous supposons que les étrangers ont un moins bon accès aux bourses parce qu'ils sont, dans l'ensemble, vraisemblablement moins bien informés des possibilités en la matière. Or les bourses pourraient jouer un rôle important dans l'intégration des étrangers. Il y donc lieu d'examiner quelles mesures pourraient être prises, premièrement, pour instaurer l'égalité des chances entre Suisses et étrangers dans d'accès aux bourses et, deuxièmement, pour exploiter plus activement le système des bourses pour promouvoir l'intégration des étrangers. Le secteur visé est ici bien entendu celui des formations ouvrant droit à des bourses.

---

[36] Une contribution budgétaire doit absolument venir de la Confédération car une contribution budgétaire cantonale élargirait encore fortement les disparités qui existent déjà entre les cantons.
[37] Rürup (2005) relève que toutes les prestations qui sortent du cadre de l'assurance et remplissent des fonctions sociales devraient être financées par l'impôt.
[38] Voir Spycher/Saly (2001).

L'importance du partenariat social et des employeurs dans la formation d'étrangers possédant un faible niveau de qualification (experts)

Les experts s'accordent à reconnaître qu'il faudrait chercher à réduire le risque de chômage des étrangers peu qualifiés par des mesures préventives intervenant aussitôt après leur arrivée en Suisse. Ce devrait être là au premier chef la tâche des employeurs. Le problème est qu'il n'est pas facile d'inciter les employeurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, à en faire davantage pour les étrangers peu qualifiés. Le partenariat social et les conventions collectives de travail devraient dès lors être les principaux instruments du dispositif. Il conviendrait en outre de rechercher comment encourager les employeurs, par des **incitations financières**, à s'impliquer davantage dans la qualification des étrangers. Les experts déclarent explicitement que l'Etat devrait également accroître son soutien financier.

4.4 Niveau 3 : politique sociale

La politique sociale englobe, de manière très générale, tous les instruments et mesures visant à renforcer la position sur le marché de la tranche de population économiquement défavorisée et à aider ce groupe à recevoir une part appropriée du produit social. En font partie les instruments de redistribution du revenu (sécurité sociale, aide sociale), les instruments destinés à renforcer la position d'acteur économique des travailleurs, des locataires, des consommateurs et des débiteurs, et les instruments destinés à faciliter l'accession à la propriété (par exemple troisième pilier ou encouragement de l'achat de logement). Les mesures de redistribution, à savoir la sécurité sociale et l'aide sociale, nous intéressent plus particulièrement dans la question qui nous occupe.

Dans toutes les branches de la sécurité sociale (assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, prestations complémentaires, allocations familiales, assurance maternité, assurance militaire, allocations pour perte de gain, prévoyance professionnelle, assurance-accidents, assurance-maladie et assurance-chômage) et de l'aide sociale, les conditions sous-lesquelles les étrangers ont droit aux prestations sont régies par des règles particulières. La survenance d'un risque ou de plusieurs risques relevant d'assurances différentes peut dès lors engendrer, pour le bénéficiaire, des relations complexes entre les différentes branches. Ce sont surtout les chevauchements entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale qui font actuellement débat. Les instances concernées sont en train d'examiner dans le cadre de divers projets de **collaboration interinstitutionnelle** comment aménager ces interfaces de manière plus efficace et économiquement plus rationnelle. Les conseillers ORP soulignent combien cette collaboration est importante de leur point de vue et souhaitent qu'elle soit intensifiée. Il faut se demander pourtant, à propos de ces champs de recoupement, s'il s'agit là de questions purement organisationnelles de délimitation des compétences et de collaboration. Diverses études montrent que c'est effectivement une question de délimitation entre les trois branches mais qu'elle se pose à un niveau beaucoup plus fondamental :[39] quelle branche couvre quel risque et sous quelles conditions ? On peut se demander en outre, en considérant aussi la situation des étrangers, si les branches de la sécurité sociale n'ont pas, à côté de leur mandat de base, la mission d'œuvrer à l'intégration sociale et professionnelle. Ainsi, par exemple, les mandats de prestations ORP pourraient être complétés par des directives dans ce sens dont l'application devrait bien entendu être vérifiée encore une fois par des indicateurs.

[39] Voir notamment Guggisberg et al. (2004).

4.5 Niveau 4 : politique du marché du travail

La politique économique englobe le domaine de l'ordre économique (politique du commerce extérieur, politique structurelle, politique de la concurrence) et celui des processus économiques (politique financière, politique fiscale, politique conjoncturelle). La politique du marché du travail peut être comprise comme un volet de la politique conjoncturelle. Elle réunit tous les instruments et mesures visant à prévenir ou à corriger les déséquilibres du marché du travail. Les instruments de lutte contre le chômage dont nous parlerons au chapitre 4.6 en forment le cœur. Les employeurs entrent également dans le champ de la politique du marché du travail.

Associer plus étroitement les entreprises?

Les entreprises assument à l'évidence une fonction centrale dans la politique du marché du travail. Ce sont elles qui engagent les travailleurs, déterminent les besoins en travailleurs étrangers et les exigences à leur égard, offrent des places d'apprentissage et décident des licenciements. Conformément à l'ordre économique libéral qui prévaut en Suisse, les employeurs jouissent d'une large liberté dans la plupart de ces décisions. Pourtant, si le résultat est insatisfaisant – les entreprises offrent trop peu de places d'apprentissage, les jeunes étrangers sont sous-représentés parmi les apprentis, les étrangers sont plus touchés par le chômage, les sans-emploi étrangers ont, à qualifications égales, moins de chances d'être engagés que les Suisses – il y a lieu de se demander si des mesures correctives ne sont pas nécessaires. Elles pourraient aller d'incitations (financières) à des interdictions (par exemple quotas de places d'apprentissage réservés aux jeunes étrangers).

Imbrication plus étroite entre la politique du marché du travail et la politique migratoire (experts)

Les entreprises définissent leurs besoins en travailleurs étrangers, la politique du marché du travail enregistre ces besoins et négocient les conditions concrètes auxquelles ils seront satisfaits dans le cadre de la politique migratoire. Partant du constat de ces imbrications, les experts réclament un couplage plus étroit entre le marché du travail et la politique d'immigration et une démarcation plus nette, à effet dissuasif, de la seconde d'avec la politique d'asile. Certains voient dans la libéralisation du marché du travail (dérégulation du droit du travail et du statut d'indépendant) un moyen de dynamiser le potentiel d'innovation – justement aussi chez les étrangers ayant des idées créatives de petites entreprises de niches – en réduisant au minimum les entraves à son plein déploiement. D'autres considèrent au contraire des salaires décents et des conditions de travail réglées comme des préalables indispensables à de premiers pas vers l'intégration et réclament en conséquence un engagement accru sur ce terrain.

L'art. 53 al. 5 de la nouvelle loi sur les étrangers dispose que l'intégration est une tâche que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun. Il impose ainsi explicitement une part de responsabilité aux employeurs. Les implications concrètes de cette disposition devront être précisées dans la législation d'application.

4.6 Niveau 5 : assurance-chômage

Les explications données plus haut ont montré que de nombreuses questions et mesures qui influent sur la situation des étrangers sur le marché du travail et partant sur leur risque de chômage sont décidées dans des domaines politiques en amont. L'assurance-chômage a certes elle aussi deux domaines de tâ-

ches : l'action préventive et l'action curative. Le champ de l'action préventive est cependant interprété aujourd'hui de manière très restrictive. Dans les explications qui suivent, nous commencerons par reparler de la prévention. Nous aborderons ensuite divers autres domaines dont les instruments et les mesures visent en fin de compte à promouvoir l'insertion (ou la réinsertion) rapide et durable des étrangers. Un des grands constats de nos enquêtes, à savoir l'absence d'incidence chez les étrangers de la durée du chômage sur la probabilité d'en sortir, prend ici une importance particulière. Elle ouvre en effet chez eux, à la différence des Suisses, des champs d'intervention supplémentaires puisqu'elle permet de prendre aussi des mesures de longue durée.

Parlons encore une fois de prévention

Nous avons déjà parlé de la prévention du chômage dans le chapitre consacré à la politique de formation. La position du Conseil fédéral est claire : la prévention est une mission transversale dont la responsabilité incombe au premier chef à la politique de formation. Il estime que l'assurance-chômage ne peut, ne serait-ce déjà que pour des raisons financières, s'engager davantage en matière de prévention ; ni d'ailleurs, principalement pour les mêmes raisons, en matière de formation continue. Nous nous interrogeons donc ici sur ce qui pourrait advenir si les efforts de prévention ne sont (toujours) pas renforcés dans le domaine de la politique d'intégration et de la politique de formation et que les étrangers continuent de ce fait à être plus touchés par le chômage et à y rester plus longtemps. Rien n'interdit selon nous d'envisager, tout en maintenant la règle de base – la prévention intervient pour l'essentiel hors de l'assurance-chômage –, l'introduction de mesures de prévention dans l'assurance-chômage dans une phase transitoire jusqu'à ce que la prévention ait été développée dans les autres domaines politiques. Il s'agirait là, pour des raisons qui tombent sous le sens, de mesures destinées aux sans-emploi étrangers et propres à rendre leur réintégration durable. Sont ainsi concernés le domaine de l'apprentissage de la langue et celui de l'acquisition de qualifications, auxquels des fonds supplémentaires devraient être affectés dans la phase transitoire. Comme ces deux domaines entrent dans le domaine général de tâches de l'Etat, il y aurait lieu d'envisager une augmentation de la participation de la Confédération[40] à l'assurance-chômage.[41]

Pilotage des ORP par le seco et les cantons (conseillers ORP)

Les entretiens avec les conseillers ORP révèlent de grandes disparités entre les cantons dans le fonctionnement de la logistique des mesures de marché du travail (évaluation des besoins en mesures collectives, planification et pilotage de l'offre). Comme un expert directement impliqué dans la planification l'avait déjà relevé, divers conseillers ORP confirment que ce processus pourrait être amélioré tant en ce qui concerne son déroulement, afin de raccourcir le cycle d'évaluation et de planification, qu'en ce qui concerne la participation des conseillers ORP, afin de prendre davantage en compte les expériences des agents d'exécution travaillant en première ligne. Un certain nombre de conseillers observent que les priorités fixées dans l'accord de prestations axé sur les résultats et leur transposition en objectifs, mesures et controlling, tendent de plus en plus à mettre les conseillers sous pression. Le temps disponible pour le conseil, les relations avec les demandeurs d'emploi et le caractère durable de la réinsertion professionnelle en pâtissent. Les indicateurs de résultats non mesurables ou difficiles à mesurer (par exemple réaccoutumance des assurés difficiles à des horaires réguliers, aide à l'intégration sociale, soutien dans le rattrapage de déficits de formation, etc.) semblent relégués à l'arrière-plan même si cela peut avoir en fin de compte des effets contreproductifs sur les indicateurs de résultats.

---

[40] Voir note de bas de page 36.
[41] Voir note de bas de page 37.

Organisation des ORP et de leurs processus de conseil (experts, conseillers ORP)
Indépendamment de la panoplie d'instruments et de mesures dont ils disposent, divers conseillers ORP critiquent l'organisation des ORP et proposent des pistes d'amélioration. Les experts estiment que le travail des ORP est important et exigeant. Ils se demandent néanmoins si les qualifications des conseillers et leurs ressources temporelles sont partout à la hauteur des exigences dont la barre ne cessent de s'élever. Ils préconisent, comme remède possible, une spécialisation et une professionnalisation plus poussées du métier de conseiller. Ils citent des modèles à suivre : séparation accrue des domaines d'activité et spécialisation dans les relations avec les employeurs, le placement et le conseil (psychologique) au sens étroit du terme, enseignement des rudiments de la médiation culturelle, mesures de sensibilisation et de formation en matière de compréhension interculturelle (par exemple groupes de discussion ou jeux de rôles tels qu'ils sont pratiqués dans d'autres branches notamment la police et les hôpitaux) ou recrutement de conseillers en personnel parmi les étrangers de la deuxième génération. Il ne faut cependant pas oublier en l'occurrence qu'il existe aussi, même s'ils ne sont pas nombreux, des conseillers ORP plutôt sceptiques quant à la pertinence de ce genre de mesures.

La tâche des conseillers ORP implique de hautes exigences, en raison aussi, mais pas seulement, de sa clientèle étrangère. Divers indices et impressions glanés dans les entretiens avec les conseillers ORP incitent à douter que tous les conseillers possèdent des compétences suffisantes (en particulier en matière de conseil professionnel, de compréhension interculturelle et de connaissances linguistiques) et les attitudes personnelles adéquates. Il conviendrait d'accorder plus d'importance, dans le recrutement (exigences en matière de formation et de qualités personnelles) et le développement du personnel (formation initiale et continue spécifique externe et interne), au doigté dans le conseil psychologique et pas seulement aux connaissances du métier et des branches. Des progrès restent à faire aussi dans la sensibilisation des conseillers aux conséquences indirectes de comportements dictés uniquement par le souci d'atteindre les indicateurs de résultats et dans la dénonciation systématique des dérives discriminatoires observées. Un constat analogue peut être fait pour les aspects organisationnels : rares sont les endroits où ont été institués systématiquement des supports ad hoc du processus de conseil pour faciliter les échanges d'idées et d'expériences sur les stratégies de conseil, l'auto-réflexion et la constitution d'un répertoire de comportements. Quelques exemples, tels que la création de groupes d'intervision et de discussion collégiale des cas, suggèrent les voies à suivre. En outre, comme nous l'avons déjà dit plus haut, divers conseillers ORP signalent certaines carences organisationnelles et matérielles dans l'évaluation et la planification de l'offre de mesures de marché du travail collectives. (Voir également à ce sujet les résultats des projets menés parallèlement qui analysent l'influence des processus d'exploitation sur l'efficience des mesures de marché du travail (communauté de travail INFRAS-SIAW) et l'efficacité des stratégies de placement et de conseil (communauté de travail INTERFACE-PLANVAL).

De nombreux conseillers ORP ont insisté, dans les entretiens que nous avons eus avec eux, sur le **rôle important du conseil proprement dit** (c'est-à-dire de l'encadrement psychologique et du travail de persuasion, au-delà des mesures actives de marché du travail proprement dites), ce qui va exactement en sens inverse de la focalisation sur les résultats rapides qui sous-tend l'accord de prestations et sa mise en oeuvre. Les exemples et les déclarations des interrogés démontrent que ce sont moins les mesures en elles-mêmes que les avancées réalisées parallèlement dans le conseil qui sont susceptibles d'avoir des effets durables dans la voie vers l'intégration professionnelle (et sociale). Face à des comportements difficiles ou à des demandeurs d'emploi aux motivations incertaines, un travail sur les aspects essentiels (questions de genre, vision et estimation de sa propre situation, attitude face à l'engagement et à la performance, effet des modes de comportement, prise de conscience au sens de prise de certaines mesures, etc.) semble plus

fructueux à long terme que l'usage de la contrainte et des sanctions. C'est un sentiment qui ressort de l'examen des 30 cas surtout si l'on prend un certain recul. Il n'empêche qu'un petit nombre de conseillers ORP avaient déjà défendu ouvertement cette position dans les entretiens. Ceux, justement, qui font montre d'un comportement de conseil absolument exemplaire fondé sur des principes et des compétences modernes (tels que l'orientation vers les solutions ou les ressources). Mais, à maints endroits, les conseillers semblent reproduire dans les entretiens de conseil une culture d'entreprise caractérisée par des contrôles tatillons dans les relations aux autres (à tous les niveaux : du seco aux ORP en passant par les offices cantonaux du travail), ce qui a tendance à déclencher des réactions défensives chez les demandeurs d'emploi étrangers plutôt qu'à stimuler leur esprit d'initiative.

Les entretiens avec les conseillers ORP et les étrangers révèlent des **différences de culture** entre les ORP. Les uns ont une attitude de base plutôt « sociale », les autres une attitude plutôt « restrictive » ou semblent interpréter différemment l'accord de prestations et/ou les prestations requises pour atteindre les objectifs. Selon cette attitude de base, certaines mesures ne sont même pas envisagées dans certaines situations. Ces différences de culture font problème au regard de l'exigence d'égalité juridique dans le traitement des sans-emploi. Il conviendrait donc d'envisager des mesures propres à unifier l'attitude de base envers les sans-emploi. Cela ne devrait toutefois pas être très facile dans un système de pilotage par les résultats. Le même problème se pose d'ailleurs dans l'assurance-invalidité.[42]

L'instrumentaire (experts)

Les conseillers ORP ont différentes mesures à leur disposition. La première question qui se pose est par conséquent de savoir si la **panoplie de mesures** est suffisante. De l'avis des experts, des mesures spécialement conçues pour les étrangers ne sont pas nécessaires ; les mesures offertes actuellement, dans lesquelles les demandeurs d'emploi étrangers sont souvent surreprésentés, doivent, par principe, rester ouvertes à tous. Les experts suggèrent en outre de développer les modèles existants intéressants ou d'en expérimenter de nouveaux. Ils citent en l'occurrence les entreprises d'entraînement, les dispositifs de subventionnement des salaires pour les emplois mal payés, le subventionnement d'emplois à temps partiel combinés avec une formation, les dispositifs de retraite progressive avec passage du témoin, les dispositifs de retraite progressive ou un regroupement national des forces pour offrir un tutorat spécifique en matière d'intégration. Une partie des experts s'élèvent en particulier contre l'idée d'assigner aux ORP des tâches d'intégration de plus grande ampleur. Ce genre de tâches sont du ressort de la politique d'intégration. La mission des ORP est de faire en sorte que les sans-emploi retrouvent le plus rapidement possible un emploi si possible durable.

Apprentissage de la langue (résultats statistiques, conseillers ORP)

Nous avons déjà exposé, à propos de la politique d'intégration, l'importance de la langue pour l'intégration des étrangers et la prévention du chômage. Nous nous bornerons à parler ici du rôle des cours de langue dans les mesures de marché du travail. Les **résultats de l'analyse statistique** effectuée avec les données de l'ESPA révèlent que les formations continues, qu'elles soient ou non financées ou cofinancées par les ORP, n'accroissent pas la probabilité de sortir du chômage. Les cours de langue n'étant pas recensés séparément, les résultats statistiques ne permettent pas de conclure à leur inefficacité générale. La théorie des signaux postule que les employeurs craignent le travail que représente l'examen détaillé de chaque dossier de candidature. Pour se simplifier la tâche, ils ne considèrent que certaines « étiquettes » du bagage des candidats ou signaux, comme le diplôme professionnel, le nom ou la natio-

[42] Voir Guggisberg et al. (2004).

nalité. Une partie des employeurs associent d'office le signal « nationalité » à des compétences linguistiques déficientes sans se donner la peine de vérifier ce qu'il en est. Si le postulat de la théorie des signaux est correct, il incombe aux ORP d'améliorer nettement le signal langue des étrangers de manière à modifier à moyen terme la perception qu'en ont les employeurs. Cela signifie, en bref, que les cours de langue patronnés par les ORP doivent être le plus efficace possible.

La question de la promotion de l'apprentissage de la langue au titre de la LACI renvoie au débat sur le partage des tâches entre la politique d'intégration, la politique de formation et l'assurance-chômage. Mais, tant que les domaines politiques en amont continueront à négliger la promotion de l'apprentissage de la langue, la probabilité que les sans-emploi étrangers présentent de gros déficits linguistiques restera au mieux aussi élevée, voire augmentera. C'est pourquoi il restera nécessaire dans un proche avenir d'investir substantiellement dans les cours de langue dans l'assurance-chômage. Afin d'accroître l'efficacité des cours de langue, on pourrait envisager de prendre pour critère non plus le nombre de leçons mais le niveau atteint. Ce second critère risquerait cependant d'entraîner une explosion des coûts si l'accès à ce genre de cours était ouvert à tous les étrangers. Compte tenu de la finalité de l'assurance-chômage, il nous paraît donc légitime d'envisager de réserver les cours de langue « approfondis » à des groupes déterminés de sans-emploi étrangers. Le groupe-cible prioritaire est, à notre avis, les jeunes étrangers qui sont particulièrement nombreux et ont encore une longue vie de travail devant eux (voir illustration 1).

Les **conseillers ORP** se sont également exprimés sur la promotion de l'apprentissage de la langue au titre de la LACI. Ils pensent qu'il faudrait faire plus de place, dans l'offre, aux cours d'alphabétisation. Ils émettent quelques doutes quant à l'efficacité des cours de langue. Ils préconisent de développer l'apprentissage de la langue dans le contexte du travail à travers des programmes d'emploi temporaire ou des emplois temporaires subventionnés combinés avec des cours. Quelques conseillers suggèrent en outre des améliorations concernant le contenu des cours, les méthodes didactiques utilisées et leur mode d'organisation. Le recours à un interprète[43] dans le conseil est à double tranchant et devrait être décidé de cas en cas et seulement après avoir pesé soigneusement les avantages et les inconvénients. La présence d'un interprète rend, d'un côté, l'entretien de conseil plus aisé et donc plus efficace mais il rend aussi, d'un autre côté, la nécessité d'apprendre la langue moins pressante. Il est par contre indispensable, estiment les conseillers ORP, de continuer à offrir aux demandeurs d'emploi du matériel d'information et d'autres documents utiles traduits dans leur langue de même que des journées et autres manifestations d'information plurilingues.

Si l'on considère que les cours de langue financés par la LACI visent uniquement à dispenser aux demandeurs d'emploi un niveau minimum de connaissances de la langue régionale et qu'ils ne peuvent être financés que pour un temps limité (deux à trois mois)[44], il n'est pas surprenant que les conseillers ORP les qualifient de peu efficaces. Lorsque la maîtrise insuffisante de la langue est effectivement l'obstacle majeur à la réintégration dans le marché du travail, le niveau atteint au terme d'un cours de langue au titre de la LACI permet tout au plus à des personnes qui ne parlaient pas ou qu'à peine la langue régionale de participer à des mesures d'occupation du niveau le plus élémentaire. Il ne suffit pas pour des mesures d'emploi qualifiantes.

---

[43] Le choix entre interprète professionnel et non professionnel pose une difficulté supplémentaire. Les deux variantes ont leurs avantages et leurs inconvénients. Dans la pratique, il incombe aux sans-emploi de se faire accompagner par un interprète s'ils le jugent nécessaire. C'est généralement un membre de leur famille, parfois aussi, mais rarement, un interprète professionnel.

[44] Arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 8 juillet 1993.

La **mise en pratique des connaissances acquises** une fois le cours où le stage terminé est un autre problème. Lorsque les ex-sans-emploi travaillent dans des environnements où ils se retrouvent entre étrangers, des mesures sont alors nécessaires pour les inciter à entretenir les connaissances acquises (par exemple des cours de conversation ou des cours de langue plus avancés). L'assurance-chômage interpénètre encore une fois ici le champ de la politique de formation (voir chapitre 4.3). Ce qui repose aussi la question du financement. Des crédits de formation (financés en partie par l'assurance-chômage) pourraient par exemple être utilisés ici.

Qualifications (conseillers ORP)

Nous avons déjà parlé à plusieurs reprises des qualifications des étrangers et souligné que la politique d'intégration et la politique de formation devront, à long terme, endosser l'essentiel des responsabilités en la matière. Mais, à court et moyen terme, l'assurance-chômage a un rôle important à jouer. Les conseillers ORP le disent aussi : à leur avis, il est absolument indispensable d'inclure dans l'offre de formation des cours dispensant les connaissances les plus élémentaires nécessaires aux étrangers pour se mouvoir avec un minimum d'aisance dans le marché du travail et dans la société. En font également partie les bilans de compétences et l'élaboration de stratégies d'attaque du marché du travail car ils aident à réduire les différences d'origine culturelle dans la perception de la situation, les attitudes et les manières d'agir. La grande majorité des conseillers ORP déplorent l'absence de possibilités de vraies mesures de qualification (formations de rattrapage). Les programmes d'emploi temporaire et les stages pratiques permettent certes aux participants d'apprendre des techniques de travail élémentaires, de développer leur habileté et d'enrichir leur expérience professionnelle, mais les premiers sont souvent trop éloignés de la réalité du monde du travail et, dans les uns et les autres, les places disponibles sont loin de suffire aux besoins.

Relations avec les employeurs (conseillers ORP)

Divers conseillers ORP évoquent également l'environnement extérieur. Ils se réjouissent des évolutions amorcées dans les rapports avec les employeurs à condition que les tâches supplémentaires qu'elles impliquent n'empiètent pas sur le temps affecté au conseil. Ils saluent le renforcement de la collaboration avec les employeurs et ses formes innovatrices, en particulier la stratégie d'attaque plus active du marché du travail et de l'emploi. Mais ils réclament aussi, de la part des autres instances concernées, une amélioration des contrôles et de la détection des abus des employeurs et, le cas échéant, la prise de mesures politiques axées notamment sur la sensibilisation et la lutte contre les discriminations. Ils suggèrent enfin d'alléger encore la procédure d'octroi des permis de travail et d'en abaisser le coût afin de réduire ces deux obstacles souvent invoqués par les employeurs.

4.7 Récapitulation

Les résultats des analyses statistiques suggèrent des pistes pour des instruments et des mesures visant à normaliser le risque de chômage des étrangers et à accroître leurs chances d'en sortir. Les experts, les conseillers ORP et les étrangers interrogés ont également formulé des réflexions et suggestions sur la question des mesures.

Leur constat primordial est que les interventions menées dans le cadre de l'assurance-chômage ne sauraient guère suffire à améliorer durablement la situation des étrangers. Leurs conditions de vie et de travail sont déterminées, dans une large mesure, par la politique migratoire, la politique de formation, la politique sociale et la politique économique. Or tous ces domaines politiques sont situés en amont de l'assurance-chômage.

■ **Politique migratoire**. Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE, la politique migratoire s'intéresse essentiellement aux pays hors UE/AELE et à leurs ressortissants puisque la libre circulation des personnes a été largement instaurée entre la Suisse et l'UE. De manière très générale, les interrogés réclament dans ce domaine l'introduction de mesures visant à combattre la **discrimination** des étrangers. Les expériences faites dans la politique d'égalité entre les sexes devraient servir ici de guide.

De nombreux conseillers estiment qu'une importance accrue devrait être accordée, au niveau politique supérieur, à l'**intégration** sociale et scolaire précoce. On y gagnerait, à long terme, des demandeurs d'emploi étrangers ayant une connaissance plus intime du marché du travail suisse, de meilleurs réseaux de relations et des différences culturelles moins marquées ; trois facteurs propres à faciliter la recherche d'emploi et à favoriser une intégration professionnelle durable.

Les interrogés relèvent ensuite l'importance particulière des **compétences linguistiques**. Elles sont une condition essentielle de l'intégration sociale, professionnelle et culturelle ainsi que de la communication sur le marché du travail (et, le cas échéant, avec le conseiller ORP). Ces deux éléments influent à leur tour sur le risque de chômage. A la différence des pays voisins, la Suisse fait peu pour aider les nouveaux immigrés à apprendre la langue du pays d'accueil, puis à développer et à entretenir leurs compétences linguistiques.

La **segmentation du marché du travail** par nationalité est très marquée et détermine dans une large mesure le risque de chômage. Les étrangers de la deuxième génération jouent un rôle particulièrement important dans l'assouplissement des barrières entre les segments. Ils sont socialisés en Suisse et peuvent contribuer, en choisissant d'autres professions et branches que leurs parents, à ébranler ces barrières. Nos analyses statistiques semblent cependant indiquer que, d'une part, la discrimination dont continue à souffrir la deuxième génération rend ces efforts de « brassage » plus difficiles. D'autre part, ces jeunes restent très marqués par l'environnement socio-économique et socio-culturel de leurs parents. Ce qui nous renvoie à deux pistes de solution : la lutte contre la discrimination et le renforcement des efforts d'intégration de l'école et de la formation professionnelle.

■ **Politique de formation**. Les degrés secondaires 1 et 2 jouent un rôle absolument central dans l'intégration des étrangers et partant dans la prévention du chômage. Diverses enquêtes montrent qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce secteur car les mécanismes de sélection du **degré secondaire 1** défavorisent les étrangers et les discriminations ont une importance décisive au **degré secondaire 2**. La situation est également difficile dans les formations professionnelles supérieures : elles sont presque entièrement financées par les travailleurs, ce qui est source d'inégalité dans leur accès et défavorise ainsi encore une fois les étrangers. Les interrogés soulèvent également la question de la **reconnaissance des diplômes étrangers**. Ils se demandent si les ORP ne pourraient pas assumer, à côté de l'OFFT et des employeurs, un rôle plus actif dans le processus de reconnaissance.

Mais l'obstacle majeur réside dans le **cloisonnement entre la politique de formation et l'assurance-chômage**. Le Conseil fédéral rappelle avec insistance que les mesures de qualification de grande ampleur ne sauraient être du ressort de l'assurance-chômage. L'assurance-chômage doit concentrer ses efforts, par des mesures à court terme, sur la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail primaire. Les mesures de formation préventives destinées à réduire le risque de chômage sont du ressort de la politique de formation. Néanmoins, tant que les ressources nécessaires ne seront pas mises à disposition dans le cadre de la politique de formation, des mesures de qualification de grande ampleur devraient être envisagées, à notre avis, dans le cadre de l'assurance-chômage.

Les systèmes cantonaux de **bourses d'études** pourraient être utilisés comme moyens de faciliter l'accès des étrangers à la formation. Par exemple en élargissant dans leurs règlements la définition des formations ouvrant droit à une bourse.

■ **Politique sociale**. C'est dans le cadre de la politique sociale qu'est décidé le mode de complémentarité des différentes branches de la sécurité sociale. Tout le monde s'accorde à reconnaître, depuis quelque temps, que la collaboration interinstitutionelle entre les branches connexes que sont l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale – trois branches où les bénéficiaires étrangers sont surreprésentés – fonctionne de manière insatisfaisante.

■ **Politique du marché du travail**. Les entreprises jouent à l'évidence un rôle central dans la politique du marché du travail. Ce sont elles qui engagent les travailleurs, déterminent les besoins en travailleurs étrangers et les exigences à leur égard, offrent des places d'apprentissage et décident des licenciements. Conformément à l'ordre économique libéral qui prévaut en Suisse, les employeurs jouissent d'une large liberté dans la plupart de ces décisions. Pourtant, si le résultat est insatisfaisant – les entreprises offrent trop peu de places d'apprentissage, les jeunes étrangers sont sous-représentés parmi les apprentis, les étrangers sont plus touchés par le chômage, les employeurs ont tendance à donner la préférence, à qualifications égales, à un sans-emploi suisse – il y a lieu de se demander si des mesures correctives ne sont pas nécessaires. Elles pourraient aller d'incitations (financières) à des interdictions (par exemple quotas de places d'apprentissage réservés aux jeunes étrangers).

■ **Assurance-chômage**. Dans les discussions avec les conseillers ORP, ceux-ci soulignent, au-delà des mesures de marché du travail proprement dites, l'**importance du conseil dans l'acception étroite du terme (suivi psychologique)**. Les exemples et les déclarations des interrogés démontrent que ce sont moins les mesures en elles-mêmes que les avancées réalisées parallèlement dans le conseil qui sont susceptibles d'avoir des effets durables dans la voie vers l'intégration professionnelle (et sociale). Face à des comportements difficiles ou à des demandeurs d'emploi aux motivations incertaines, un travail sur les aspects essentiels (questions de genre, vision et estimation de sa propre situation, attitude face à l'engagement et à la performance, effet des modes de comportement, prise de conscience au sens de prise de certaines mesures, etc.) semble plus fructueux à long terme que l'usage de la contrainte et des sanctions.

Divers experts et conseillers ORP préconisent de **spécialiser les processus de prestations des ORP** (par exemple contacts avec les employeurs, placement et conseil), de **renforcer la professionnalisation des aspects psychologiques du conseil** et de continuer à **créer ou à développer des supports institutionnels** en allouant au besoin les ressources nécessaires à cet effet. Ils citent des modèles à suivre : amorce de médiation culturelle et sensibilisation ou mesures de formation dans le domaine de la compréhension interculturelle, recrutement de conseillers parmi les étrangers de la deuxième génération, valorisation accrue des compétences psychologiques (tant dans le recrutement que dans la formation de base et continue), supervisions régulières et discussions collégiales de cas (intervisions).

Les conseillers ORP ont différentes mesures à leur disposition. La première question qui se pose est par conséquent de savoir si la **panoplie de mesures** est suffisante. De l'avis des experts, des mesures spécialement conçues pour les étrangers ne sont pas nécessaires ; les mesures offertes actuellement, dans lesquelles les demandeurs d'emploi étrangers sont souvent surreprésentés, doivent, par principe, rester ouvertes à tous. Les experts suggèrent en outre de développer les modèles existants intéressants ou d'en expérimenter de nouveaux. Ils citent en l'occurrence les entreprises d'entraînement, les dispositifs de subventionnement des salaires pour les emplois mal payés, le subventionnement d'emplois à temps partiel combinés avec une formation, les dispositifs de retraite progressive avec passage du témoin, les dispositifs de retraite progressive ou un regroupement national des forces pour offrir un tutorat spécifique en matière d'intégration.

Les **compétences linguistiques** et la **formation** représentent, pour les étrangers, des ressources individuelles importantes susceptibles de faciliter la sortie du chômage. Comme nous l'avons dit, des moyens appropriés devraient être investis dans les domaines en amont de la politique migratoire et de la politique

de formation. Or, pour beaucoup d'étrangers arrivés en Suisse par le passé et aujourd'hui au chômage, ces investissement n'ont pas été faits. Il convient dès lors de se demander si l'assurance-chômage n'est pas justement le lieu où doivent être réalisés ces investissements négligés. Comme ils répondent aussi à des intérêts sociétaux supérieurs communs, il conviendrait d'examiner en outre s'ils ne devraient pas être financés par les recettes fiscales de la Confédération.

5 Recommandations

Nous avons dressé au chapitre 4 un vaste inventaire des instruments et mesures envisageables dans divers domaines politiques. Nous avions reçu pour mandat, dans le présent projet, d'examiner ce qui peut être fait dans l'assurance-chômage pour réduire le risque de chômage des étrangers et accroître leurs chances d'en sortir. Nous nous limitons donc, dans nos recommandations, au secteur de l'assurance-chômage. Nous aimerions néanmoins rappeler encore une fois que des mesures importantes doivent être prises en amont dans les domaines de la politique migratoire, de la politique de formation, de la politique sociale et de la politique du marché du travail pour améliorer durablement la situation des travailleurs et des sans-emploi étrangers.

Nous appuyant sur les résultats du projet de recherche et les explications données au chapitre 4 sur les instruments et les mesures envisageables, nous recommandons de prendre au titre de la LACI des mesures qui agissent sur le contexte externe de l'assurance-chômage (chapitre 5.2) et des mesures qui agissent sur son contexte interne (chapitre 5.3). Nous nous bornons à mentionner brièvement et sommairement ces mesures, elles ont été décrites en détail au chapitre 4. Mais, pour commencer, nous nous permettons de rappeler au chapitre 5.1 trois grandes prémisses.

5.1 Prémisses

Les mesures énumérées aux chapitres 5.2 et 5.3 reposent sur trois prémisses :

■ Trop peu de moyens sont consacrés aujourd'hui, dans le cadre de la politique migratoire et de la politique de formation, à l'intégration et à la qualification durables des étrangers. Résultat, l'assurance-chômage doit prendre en charge un nombre croissant d'étrangers présentant de profonds déficits de qualification. L'assurance-chômage assume, comme l'aide sociale et l'assurance-invalidité, la fonction de « filet de sécurité ». Même si des changements interviennent dans la politique migratoire et la politique de formation, les bénéficiaires en seront les immigrés étrangers de demain. En attendant, il faut mettre en oeuvre dès maintenant, pour les sans-emploi étrangers d'aujourd'hui, des instruments et des mesures qui apportent une réponse adéquate à leurs problèmes. L'assurance-chômage va donc devoir jouer, même si ce n'est peut-être que temporairement, un rôle accru. En particulier, comme le montre notre étude, en matière de promotion de l'apprentissage de la langue et des qualifications.

■ Nous avons constaté que chez les étrangers, au contraire des Suisses, la durée du chômage n'a pas d'incidence négative sur la probabilité d'en sortir. Cette particularité ouvre pour eux, dans l'assurance-chômage, de nouveaux champs d'action (sous forme d'instruments et de mesures) puisque la pression du temps est moins forte que pour les Suisses. Or la longueur du temps à disposition est un atout important en particulier, encore une fois, dans la promotion de l'apprentissage de la langue et des qualifications.

■ Le groupe des sans-emploi étrangers est très hétérogène. Une catégorisation est néanmoins nécessaire au moins selon les critères pays d'origine, sexe, formation, compétences linguistiques et âge. Si les moyens sont limités, il faut alors les affecter là où ils devraient être le plus utile en termes d'accroissement de la probabilité de réintégration dans le marché du travail primaire. Le premier groupe cible est dès lors, logiquement, les jeunes sans-emploi étrangers entre 15 et 35 ans. Ils ont encore 30 à 50 ans de vie active

devant eux. Une réintégration réussie et durable est par conséquent particulièrement payante. Viennent ensuite les sans-emploi étrangers qui possèdent déjà un certain niveau de formation et sont motivés à accroître leurs compétences linguistiques et culturelles. Il faut néanmoins prendre en considération les conséquences de ce ciblage pour les exclus de la société.

5.2 Instruments et mesures agissant sur le contexte externe de l'assurance-chômage

Lutte contre les discriminations

La lutte contre les discriminations est une mission transversale. Des mesures qui déploient leurs effets vers l'extérieur peuvent et doivent néanmoins être prises également dans le cadre de l'assurance-chômage. A savoir :

- mesures d'éducation et de sensibilisation des employeurs ;
- examen de mécanismes d'incitation (financière) pour les employeurs destinés à lutter contre les discriminations à l'embauche et au licenciement.

Clarification et renforcement de la collaboration interinstitutionelle

La collaboration interinstitutionelle (CII) revêt une grande importance dans les zones de chevauchement entre les champs d'activité de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et de l'aide sociale car les doublons y sont aujourd'hui nombreux. Il convient donc de l'intensifier et de la développer. Mais il faut examiner soigneusement dans quelle direction doit aller ce développement. Les premières évaluations disponibles de la CII montrent qu'elle n'entraîne pas forcément des économies en termes de frais d'exploitation. Le rapport coûts/bénéfices ne devrait devenir positif qu'à long terme grâce au gain d'efficacité – dont la preuve reste d'ailleurs à apporter –. En outre, et c'est là un point absolument fondamental, il faut examiner comment délimiter les tâches entre ces trois branches des assurances sociales. Les frontières devraient être choisies de manière à maximiser les chances de réinsertion dans le marché du travail primaire et à minimiser les risques de doublons.

5.3 Instruments et mesures agissant sur le contexte interne de l'assurance-chômage

Nous proposons à ce chapitre des instruments et des mesures qui agissent sur le système de l'assurance-chômage.

Aménagement des prestations

- Il faut introduire dans l'assurance-chômage la possibilité d'organiser des mesures de qualification de grande ampleur pour les sans-emploi étrangers (appropriés), à titre de formation de rattrapage. Elles devraient être financées par les recettes fiscales de la Confédération puisqu'il s'agit là de compenser les carences de la politique migratoire et la politique de formation. Il faut étudier aussi, en complément, l'introduction de nouvelles mesures, par exemple des prêts ou des crédits de formation aux étrangers.
- Il faut introduire dans l'assurance-chômage la possibilité d'organiser pour les sans-emploi étrangers appropriés des cours avancés de développement des compétences linguistiques. Ces cours devraient être financés par les recettes fiscales de la Confédération puisqu'il s'agit là de compenser les déficiences de la politique migratoire et de la politique de formation.

■ Il faut examiner si les ORP ne devraient pas jouer un rôle plus actif dans le processus de reconnaissance des diplômes des sans-emploi étrangers.

Mesures organisationnelles

■ Le processus de conseil étant particulièrement important pour le succès du conseil (très probablement plus important que les mesures actives de marché du travail), il faut renforcer la professionnalisation du conseil (en particulier de ses aspects psychologiques) et de son support organisationnel en donnant, entre autres, plus de poids aux compétences en la matière dans le profil d'exigences des conseillers ORP. Il faudrait y veiller tant lors des futurs recrutements de personnel (par exemple dans les exigences en matière de formation) que dans la formation de base et continue des conseillers ORP. Entre également dans les mesures à ce titre l'institutionnalisation de lieux de réflexion ad hoc sur l'appréhension du rôle de conseiller et son évolution, sur les moyens d'améliorer le choix des mesures et l'optimisation des stratégies de conseil (par exemple orientation vers les ressources ou vers les solutions), sous la forme notamment de supervisions et d'intervisions régulières éventuellement avec le concours ponctuel d'experts des questions interculturelles.

■ Afin d'accroître l'efficacité du processus de conseil aux demandeurs d'emploi étrangers, nous recommandons de recruter systématiquement des conseillers ORP parmi les étrangers de la deuxième génération et de prévoir, pour tous les conseillers ORP, des formations continues en interculturalité ou des mesures de sensibilisation aux questions interculturelles.

■ L'affinement des spécialisations (par exemple dans les relations avec les employeurs, le placement et le conseil) au sein des processus de performance des ORP devrait être testé dans des projets pilotes puis évalué.

■ Un support plus ciblé devrait être apporté aux conseillers ORP dans le choix des mesures. Un possibilité réside dans l'emploi d'un logiciel de profilage basé sur la statistique. Il faut cependant veiller, dans l'usage d'un outil de ce genre, à ce que les caractéristiques des étrangers soient relevées sous une forme appropriée.

■ Afin d'améliorer l'égalité de traitement des sans-emploi, il convient de prendre des mesures destinées à uniformiser la conception de base qu'ont les ORP de leur fonction (rôle social versus rôle de gendarme), leur interprétation de l'accord de prestations et des prestations nécessaires pour atteindre les objectifs assignés.

■ Les mesures à prendre en matière de lutte contre les discriminations ne doivent pas viser uniquement les employeurs mais également les conseillers ORP. Si l'on peut certes comprendre que, soucieux de remplir les indicateurs de l'accord de prestations, les seconds cèdent aux conditions discriminatoires des premiers, cette tolérance n'en est pas moins problématique d'un point de vue social. Des actions conséquentes s'imposent en particulier lorsque les comportements discriminatoires sont dictés par des préjugés personnels (racistes).

■ S'agissant du pilotage de l'offre de mesures de marché du travail collectives, il conviendrait de rechercher comment raccourcir ou flexibiliser le cycle de planification (de l'évaluation de l'offre à la décision politique qu'est l'octroi des crédits) et permettre ainsi à la logistique des mesures de marché du travail de réagir plus rapidement et plus adéquatement aux changements de la demande dus à la conjoncture ou aux mouvements migratoires. En outre, dans quelques cantons ou ORP, l'implication des conseillers ORP dans cette planification semble susceptible d'être améliorée.

Bibliographie

Deutsch Joseph, Yves Flückiger et Jacques Silber (2005) : Les ségrégations sur le marché suisse du travail. Office fédéral de la statistique.

Egger Theres (2003) : Integration und Arbeit. Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Materialien zur Integrationspolitik. Edité pour la Commission fédérale des étrangers.

Egger Theres, Tobias Bauer et Kilian Künzi (2003) : Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt. Eine Bestandesaufnahme von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten. Commandité par le Service de lutte contre le racisme du DFI.

Fibbi Rosita, Kaya Bülent et Etienne Piguet (2003) : Peter, Afrim oder Mehmet – Der Name macht den Unterschied. Berne, Fonds national suisse.

Guggisberg Jürg, Marianne Schär Moser et Stefan Spycher (2004) : Auf der Spur der interkantonalen Unterschiede in der Invalidenversicherung. Eine empirische Untersuchung. Edition Rüegger, Zürich/Grüesch.

Hupka Sandra et Barbara E. Stadler (2004) : Die Situation junger Migrantinnen und Migranten beim Übergang Sek I/Sek II, in : Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (Hrsg.) (2004) : Achtung Gender. formationsverhalten von Mädchen und jungen Femmes. Edition de l'Association suisse pour l'orientation scolaire et professionnelle, ASOSP.

Hüttner Eveline (2005) : Sprachförderung in der Zweitsprache für Migrant/innen. Commandité par l'Office fédéral des migrations.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (2005) :Integration Agreements and Voluntary Measures. ICMPD, Vienna www.icmpd.org.

Mey Eva, Miriam Rorato et Peter Voll (2005) : L'intégration des populations issues de l'immigration en Suisse : personnes naturalisées et deuxième génération. Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

Meyer Thomas (2003) : Ungebildet in die Wissensgesellschaft? Risiken junger Migrantinnen und Migranten auf dem Weg zu einer Berufsqualifikation, terra cognita, 2/2003, 24-29.

Rürup Bernt (2005) : Arbeitslosenversicherungen : Staatlich, privat oder gemischt? Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 373-382.

Spycher Stefan et Bibiane Saly (2001) : Erfolgskontrolle des Staatsbeitrages «Bildungssbeiträge, Stipendien, Darlehen». Commandité par la Direction de l'instruction publique du canton de Berne. http ://www.buerobass.ch/studienverz_d.html#EvaluationenindenBereichenArbeitSozialesGesundheit.

seco (2003) : Texte de l'appel d'offres pour la suite du programme d'évaluation.