

# Öffentliche Arbeitsvermittlung und Sprachkompetenzen

## Placement public et compétences linguistiques

## Servizio di collocamento pubblico e competenze linguistiche

## Intermediaziun publica da lavur e competenzas linguisticas

## Public Employment Services and Language Skills

## Executive Summary

#### **Herausgeber | Publié par**

Institut für Mehrsprachigkeit  
www.institut-mehrsprachigkeit.ch

—  
Institut de plurilinguisme  
www.institut-plurilinguisme.ch

#### **AutorInnen | Auteurs**

Alexandre Duchêne, Pascal Singy, Renata Coray, Mi-Cha Flubacher, Seraphina Zurbruggen, Isaac Pante (unter Mitarbeit von Pierre-Yves Mauron)

#### **Übersetzung | Traduction**

Sandra Clerc, Mary Carozza, Barbla Etter, Pro-verbial sarl

Das vorliegende Projekt wurde im Rahmen des Arbeitsprogramms 2012–2014 des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit durchgeführt und von der Schweizerischen Eidgenossenschaft finanziell unterstützt. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung sind die AutorInnen verantwortlich.

Le projet dont il est question a été financé par la Confédération suisse dans le cadre du programme de travail 2012–2014 du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. La responsabilité du contenu de la présente publication incombe à ses auteurs.

#### **Freiburg | Fribourg, 2015**

#### **Layout**

Billy Ben, Graphic Design Studio

## **Index**

---

Deutsch	Executive Summary	3
	<b>Öffentliche Arbeitsvermittlung und Sprachkompetenzen</b>	
Français	Notes de synthèse	11
	<b>Placement public et compétences linguistiques</b>	
Italiano	Executive Summary	19
	<b>Servizio di collocamento pubblico e competenze linguistiche</b>	
Rumantsch	Executive Summary	27
	<b>Intermediaziun publica da lavur e cumpetenzas linguisticas</b>	
English	Executive Summary	35
	<b>Public Employment Services and Language Skills</b>	

---

## Öffentliche Arbeitsvermittlung und Sprachkompetenzen

Executive Summary

### **KFM**

Mi-Cha Flubacher, Renata Coray, Alexandre Duchêne  
(unter Mitarbeit von Pierre-Yves Mauron)

### **UNIL**

Seraphina Zurbriggen, Isaac Pante, Pascal Singy

## Ausgangslage

Die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung und die damit einhergehende Mobilität und Migration wirken sich auf die sprachlichen Praktiken und Bedürfnisse in der Arbeitswelt aus. Vor diesem Hintergrund untersucht das Forschungsprojekt „Öffentliche Arbeitsvermittlung und Sprachkompetenzen“ die Bedeutung von Sprache für den Arbeitsmarktzugang. Im Zentrum steht der öffentliche Arbeitsvermittlungsprozess der national geregelten und kantonal betriebenen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Diese stellen einen Brennpunkt der öffentlichen Arbeitsvermittlung und damit eine geeignete Institution für die Untersuchung der Frage dar, welchen Stellenwert die wichtigsten arbeitsmarktlichen Akteure (nationale und kantonale Arbeitsmarktbehörden, PersonalberaterInnen [PB], Stellensuchende [STES] und Arbeitgeber) den Sprachkompetenzen für die berufliche Vermittelbarkeit bzw. Employability einräumen. Zwei Forschungsteams sind dieser Frage mit komplementären Methoden nachgegangen: Das Team der Universität Lausanne (UNIL) untersuchte sie anhand einer Metaanalyse bestehender makro-ökonomischer Studien, anhand statistischer Auswertungen von Datensätzen aus AVAM (Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik des SECO) und einer standardisierten Online-Umfrage in den RAV von 18 Kantonen, die alle Sprachregionen der Schweiz abdeckt. Das Team des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachig-

keit (KFM) führte während neun Monaten (2013/14) eine ethnografische Forschung in drei RAV im Kanton Freiburg durch (inkl. teilnehmender Beobachtung an sprachbezogenen Arbeitsmarktlichen Massnahmen [AMM]) und begleitete eine Kohorte von 31 STES bei 9 PB im Prozess der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Kohorte setzte sich zusammen aus STES, die sich in der Regel vor kurzem beim RAV angemeldet hatten und gemäss Ansicht und Erfahrung ihrer PB eher vorteilhafte oder aber eher nachteilige sprachliche Voraussetzungen für die Arbeitsvermittlung mit sich bringen (darunter 19 Frauen, 21 STES ohne [schweizerisch anerkannten] Berufsabschluss sowie 25 STES mit Migrationshintergrund).

### Statistisch schwache Korrelation von Sprachkompetenzen und Arbeitsmarktzugang

Die Metaanalyse der vom SECO mandatierten und publizierten Studien zur Arbeitslosigkeit in der Schweiz verdeutlicht die Vielzahl der Faktoren, die den Zugang zum Arbeitsmarkt beeinflussen. Die Studien untersuchen beispielsweise auf struktureller Ebene den Einfluss von Sprachregion, West-/ Ostschweiz, Stadt-/ Landkanton und auf individueller Ebene den Einfluss von Alter, Geschlecht, Aufenthaltsstatus, Arbeitssektor und/ oder Teilnahme an AMM auf das Risiko, den Verlauf und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Der Faktor Sprachkom-

petenz wird nur in wenigen Studien berücksichtigt und wenn, dann meistens als Kontrollvariable. Dennoch wird generell ein positiver Einfluss von Kenntnissen in der lokalen Amtssprache ausgemacht und, im Gegenzug, ein negativer Einfluss von fehlenden Kenntnissen in einer Amtssprache sowie ein Nachteil für SprecherInnen von in der Schweiz selten gesprochenen Sprachen. Statistische Auswertungen eines AVAM-Datensatzes aus den Kantonen Zürich und Waadt verweisen auf einen hohen Anteil von Stellensuchenden, die mehr als eine Sprache gut bis sehr gut können (rund 2/3). Es lässt sich jedoch insgesamt nur ein sehr schwacher statistischer Zusammenhang zwischen den sprachlichen Repertoires und dem Arbeitsmarktzugang ausmachen (wobei sich erwartungsgemäss erneut Amtssprachen- und Englischkenntnisse als vorteilhaft erweisen für eine rasche Arbeitsmarktintegration). Diese Auswertungen müssen relativiert werden angesichts der Probleme bezüglich Verlässlichkeit der Sprachangaben aus AVAM (siehe unten).

### Unterschiedliche Sprachanforderungen je nach Wirtschaftssektor, Branche und Funktion

Die Online-Umfrage bei PB in RAV in 18 Kantonen mit einer ausserordentlich hohen Rücklaufquote (54%) sowie die bereitwillige Teilnahme der PB an der ethnografischen Feldforschung im Kanton Freiburg lassen auf ein beträchtliches Interesse an der Fragestellung der Relevanz von Sprachkompetenzen schlies-

sen. Die befragten und begleiteten PB sowie die interviewten Arbeitgeber betonen denn auch alle den hohen Stellenwert der Beherrschung der lokalen Amtssprache(n). Für den Tertiärsektor und für administrative Funktionen halten sie gute Kenntnisse von zwei Landessprachen und des Englischen für sehr vorteilhaft. Insbesondere für Stellen mit überregionalem und nationalem Kommunikationsbedarf gilt diese klare ökonomische Hierarchisierung der Sprachen: Deutsch-, Französisch- und Englischkenntnisse werden von allen Akteuren als wichtiges sprachliches Kapital bezeichnet. Für andere Positionen (v. a. Produktionsangestellte) und Branchen (z. B. Baugewerbe und Landwirtschaft) hingegen werden Kompetenzen in der Amtssprache nicht als zwingend betrachtet, sondern teilweise eher Kenntnisse von Migrationssprachen (wie Portugiesisch oder Spanisch) als Vorteil bezeichnet. Bezüglich des gesuchten und effektiv notwendigen sprachlichen Profils und Niveaus lässt sich jedoch ein Spannungsfeld ausmachen: Die PB halten die von den Arbeitgebern formulierten Sprachanforderungen in der Regel für zu hoch, verglichen mit den für die ausgeschriebene Stelle de facto notwendigen Kompetenzen.

### Institutionelles Sprachmanagement und variable Gewichtung der Sprachkompetenzen

Die Analysen verdeutlichen, dass Sprache im öffentlichen Arbeitsvermittlungsprozess sowohl in Zusammenhang mit dem institutionellen Sprachmanagement

als auch in Zusammenhang mit den (zu optimierenden) Sprachkompetenzen der STES zum Thema wird. Zu Beginn des Beratungsprozesses erfassen die PB die Sprachkompetenzen der STES in AVAM. Dies erfolgt zum einen auf der Grundlage des vorliegenden Lebenslaufs, zum anderen mittels spontaner resp. subjektiver Einschätzung des PB, weshalb diese AVAM-Angaben nur bedingt zuverlässig resp. nur bedingt für statistische Auswertungen geeignet sind. STES mit fehlenden oder sehr geringen Kenntnissen der lokalen Amtssprache stellen für das institutionelle Sprachmanagement der RAV eine Herausforderung dar. Die PB bewegen sich bei solchen Fällen in einem Spannungsfeld zwischen institutioneller Vorgabe (die Beratung möglichst in einer offiziellen Amtssprache des Kantons durchzuführen, z. B. mittels Übersetzer) und Verständigungssicherung (ggf. auf andere Sprachen auszuweichen). Teilweise konzipieren die PB die Beratungsgespräche auch als Gelegenheit für fremdsprachige STES, ihre Kenntnisse der Amtssprache zu üben und zu verbessern. Die begleiteten STES bringen ihrerseits individuelle (biografische, berufliche etc.) Voraussetzungen mit, die jeweils den Verlauf ihrer Arbeitslosigkeit mitbestimmen. Sprachkompetenzen spielen in den Augen der involvierten Akteure in diesem Bündel von Faktoren jeweils eine wichtige, aber keine starre, unveränderbare Rolle, die im Zusammenspiel mit anderen persönlichen Faktoren und in Zusammenhang mit den Anforderungen einer Stelle jeweils eher in den Vorder- oder Hintergrund treten. Sprach-

kurse als AMM werden von den RAV denn auch nicht zwangsläufig oder automatisch verfügt. Ganz grundsätzlich wird durch die PB vor der Verfügung eines Sprachkurses die Einstellung der STES eingeschätzt, wobei die Motivation als unerlässliche Voraussetzung für jede Kursverfügung betrachtet wird. Wenn ein Sprachkurs verfügt wird, geschieht dies bei fremdsprachigen STES vor allem zur Förderung von Kompetenzen in der lokalen Amtssprache. Während nicht-/ geringqualifizierte fremdsprachige STES tendenziell für Integrationssprachkurse oder für Programme zur vorübergehenden Beschäftigung angemeldet werden, denen die PB eine positive Auswirkung auf die Aneignung der lokalen Amtssprache zuschreiben, kommen bei qualifizierten STES intensivere Sprachkurse zum Tragen.

#### **Kategorien von Stellensuchenden bezüglich Sprachfördermassnahmen**

Aufgrund der Analyse der gesamten Kohorte und von zwölf vertieften Einzelfallanalysen konnten drei Kategorien von STES gebildet werden, welche die Ausprägungen des variablen Stellenwertes von Sprachkompetenzen bei der beruflichen Wiedereingliederung zum Ausdruck bringen: Eine Gruppe von STES, die von den PB als besonders motiviert erlebt werden, wird mittels sprachbezogener AMM gefördert, um die Chancen auf Erwerbsarbeit zu erhöhen, je nach Herkunft und Qualifikation entweder in der lokalen Amtssprache oder aber in einer Fremdsprache, meist in Englisch („geförderte

Mehrsprachige“). Eine zweite Gruppe von STES, die sich durch überdurchschnittliche Sprachkompetenzen auszeichnen, dank welcher sie in der Vergangenheit oft auch Vorteile bei der Stellensuche erfahren haben, findet sich plötzlich in der Situation, in welcher ihr sprachliches Kapital nicht mehr den Ausschlag für eine Anstellung gibt und die Nachteile, die eine veränderte biografische Situation mit sich bringt (z. B. Kinderbetreuungspflichten, Alter), nicht aufwiegen kann („zurückversetzte Mehrsprachige“). Eine dritte Gruppe von STES schliesslich, deren begrenzte Sprachkompetenzen (und oft auch geringe berufliche Qualifikation) in der Vergangenheit kein Hindernis bei der Erwerbsarbeit dargestellt hatten, wird auch während der Phase der Arbeitslosigkeit nur bedingt mit sprachbezogenen AMM gefördert, da die PB die Arbeitssuche, die Mobilisierung des sozialen Netzes und die Zwischenverdienste als hilfreicher einstufen als allfällige Sprachfördermassnahmen, um möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden („vernachlässigte Mehrsprachige“).

#### **Sprachkompetenzen als ein Faktor der Employability**

Aus den Statistikanalysen, der Online-Umfrage und der qualitativ-ethnografischen Forschung geht hervor, dass Sprachkompetenzen keine eindeutige „Variable“ im Prozess der öffentlichen Arbeitsvermittlung darstellen. Biografische (z. B. Alter, Gesundheit, familiäre Situation), berufliche (Ausbildung, Erfah-

ung etc.) und persönlichkeitsbedingte (z. B. Motivation, „savoir-être“) Faktoren üben oft einen grösseren Einfluss aus. Der Stellenwert von Sprachkompetenzen ist nicht zuletzt von Arbeitssektor und beruflicher Funktion abhängig, wie oftmals bereits in den Stelleninseraten ersichtlich wird. Unabhängig von diesem variablen Stellenwert werden Sprachkompetenzen (insbesondere Kenntnisse der lokalen Amtssprachen wie auch des Englischen) von STES, PB und Arbeitgebern als wichtig erachtet. Die Diagnostik und Modalisierung der Employability, d. h. die Vorhersage und Unterstützung derjenigen Faktoren, die letztlich ausschlaggebend sein werden für die berufliche Vermittelbarkeit eines STES, erweisen sich deshalb als äusserst schwierig. Da den Sprachkompetenzen jedoch immer wieder eine (berufliche und institutionelle, aber auch gesellschaftliche) Gatekeeping-Funktion zukommt und sie den Zugang zu einer Anstellung (ebenso wie zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung) und damit zu existentiell notwendigen materiellen Ressourcen ermöglichen oder verhindern können, gilt es deren Einfluss nicht zu unterschätzen.

#### **Institutionelle und individuelle Logiken der öffentlichen Arbeitsvermittlung**

Nicht nur der variable Stellenwert der Sprache, sondern auch die teilweise divergierenden institutionellen und individuellen Logiken stellen eine Herausforderung im öffentlichen Arbeitsvermittlungsprozess dar. Die RAV und

ihre PB sehen sich mit verschiedenen strukturell angelegten Sachzwängen einer Kontroll- und Regulierungslogik konfrontiert. Sie haben als Beratungs- und Kontrollorgan der Arbeitslosenversicherung eine korrekte und effiziente Verwendung von öffentlichen Geldern zu gewährleisten, insbesondere bei der Verfügung von AMM. Sie müssen somit eine spannungsreiche Gratwanderung zwischen Kontrolle und Unterstützung der Arbeitsbemühungen der STES leisten und die begrenzten finanziellen Ressourcen optimal einsetzen, weshalb die Verfügung von sprachbezogenen AMM jeweils einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden muss. Angesichts der individuell sehr unterschiedlichen Bedürfnisse und Profile der STES, der je nach Arbeitsmarktlage, Branche und Stelle variierenden Anforderungen der Arbeitgeber und der verschiedenen verfügbaren AMM ist es für die PB alles andere als einfach zu beurteilen, ob und welche Sprachfördermassnahme für eine/n STES angemessen ist oder nicht.

#### **AMM im Spannungsfeld der Investitions- und Integrationslogik**

Die Forschungsergebnisse zeigen ein Spannungsfeld zwischen Investitions- und Integrationslogik auf, welches sich bei der (Nicht-) Verfügung von sprachbezogenen AMM eröffnet. Auf der einen Seite haben die AMM-Investitionen gewinnbringend zu erfolgen: Die STES sollen mittels effizient und zielführend eingesetzter AMM möglichst rasch und nachhaltig wieder in den Arbeitsmarkt

integriert werden. Obwohl Sprachkurse in der offiziellen Strategie des Kantons Freiburg erst in zweiter Priorität vorgesehen sind, halten einige PB diese für besonders vorteilhaft – nicht nur hinsichtlich einer raschen, sondern auch einer dauerhaften Arbeitsmarktintegration, gerade bei weniger qualifizierten STES, die dadurch die Möglichkeit erhalten sollen, aus prekären Arbeitsbedingungen herauszukommen. Auf der anderen Seite werden AMM nicht nur für eine (rasche und nachhaltige) berufliche Integration und Förderung der sozialen Integration und Förderung der sozialen Integration verfügt. Gemäss Auskunft der PB können AMM dazu beitragen, die oft mit länger andauernder Arbeitslosigkeit einhergehende soziale und psychische Destabilisierung der STES aufzufangen. Die Verfügung von sprachbezogenen AMM nimmt des Weiteren insbesondere bei fremdsprachigen STES eine gesellschaftspolitische Dimension an. Bei diesen werden die (nicht) vorhandenen Kompetenzen der Amtssprache oft als Ausdruck einer (nicht) gelungenen sozialen Integration interpretiert. Während einige PB die als mangelhaft diagnostizierte Integration ihrer STES denn auch mittels sprachfördernden AMM zu verbessern versuchen, erachten andere PB die Integrationsförderung nicht als Aufgabe der RAV resp. Arbeitslosenversicherung.

#### **Herausforderungen und Unterstützungsmassnahmen für die PersonalberaterInnen**

Die PB sehen sich unterschiedlichen Aufgaben und Ansprüchen ausgesetzt, denen sie im Prozess der öffentlichen Arbeitsvermittlung gerecht werden müssen. Dabei entwickeln sie persönliche Strategien und Präferenzen für bestimmte AMM, wobei sie sich jeweils am institutionellen Rahmenwerk orientieren müssen, welches ihnen durch das SECO und durch das kantonale Amt für den Arbeitsmarkt vorgegeben wird (v. a. SECO-Weisungen zur AVIG-Praxis und kantonale AMM-Strategie). Diesen persönlichen und institutionellen Strategien, die zusätzlich durch die im AVAM vorhandenen Erfassungsraster determiniert sind, sehen sich die STES ausgesetzt, die von diesen Vorstellungen möglicherweise abweichende Profile oder andere Erwartungen haben. In dieser Komplexität stehen sich somit die kategorisierende Logik der RAV und die individuelle prozessuale Variabilität gegenüber, weshalb der Arbeitsvermittlungsprozess von Aushandlungen zwischen PB und STES geprägt wird. Solche Aushandlungen können auch die Rolle und etwaige Förderung von Sprachkompetenzen betreffen. Die unterschiedlichen Sprachkompetenzen und individuellen Voraussetzungen der STES, welche je nach Lage auf dem Arbeitsmarkt und zu besetzender Stelle unterschiedlich gewertet werden, stellen die PB vor Herausforderungen. Aus diesem Grund könnten Unterstützungsmassnahmen angebracht sein, insbe-

sondere in Zusammenhang mit dem institutionellen Sprachmanagement, der AVAM-Spracherfassung und der Verfügung sprachbezogener AMM. Angesichts der beobachteten unterschiedlichen Logiken und Praktiken könnte es hilfreich sein, wenn geklärt würde, inwiefern die PB interessierte Nicht-/ Geringqualifizierte mit geringen Amtssprachenkenntnissen beim Spracherwerb fördern und unterstützen sollen resp. können, welche anderen Institutionen sonst in Anspruch genommen werden könnten und, nicht zuletzt, inwiefern den PB eine Unterstützungsfunktion bei der sozialen Integration zukommt.

---

## **Placement public et compétences linguistiques**

Notes de synthèse

### **CSP**

Mi-Cha Flubacher, Renata Coray, Alexandre Duchêne  
(avec la collaboration de Pierre-Yves Mauron)

### **UNIL**

Seraphina Zurbriggen, Isaac Pante, Pascal Singy

## Situation initiale

La mondialisation économique croissante ainsi que la mobilité et la migration qui en résultent ont un impact sur les pratiques linguistiques et les besoins du monde du travail. Dans ce contexte, le projet de recherche «Placement public et compétences linguistiques» analyse l'importance des langues pour l'accès au marché du travail. L'accent principal est mis sur le processus de placement public des offices régionaux de placement (ORP) réglementés au niveau national et gérés par les cantons. Pivots du service public de l'emploi, ces ORP constituent une institution appropriée pour étudier l'importance accordée par les principaux acteurs du marché du travail (autorités du travail nationaux et cantonaux, conseillers et conseillères en personnel [CP], demandeurs d'emploi [DE] et employeurs) aux compétences linguistiques en matière d'employabilité. Deux équipes de recherche ont abordé cette question avec des méthodes complémentaires: l'équipe de l'Université de Lausanne (UNIL) a entrepris cette étude à l'aide d'une méta-analyse des études macro-économiques préexistantes, d'analyses statistiques des données de PLASTA (système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail du SECO) ainsi que d'un sondage en ligne standardisé soumis aux ORP de 18 cantons couvrant toutes les régions linguistiques de Suisse. L'équipe du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme (CSP) a mené pen-

dant neuf mois (2013/14) une étude ethnographique dans trois ORP du canton de Fribourg (y c. une observation participante sur les mesures du marché du travail [MMT] dans le domaine des langues) et a suivi une cohorte de 31 DE auprès de 9 CP pendant le processus de placement public. Pour l'essentiel, la cohorte était composée de DE inscrits depuis peu auprès des ORP et disposant, selon l'avis et l'expérience de leur CP, d'un profil linguistique plutôt avantageux ou au contraire défavorable en vue d'un placement professionnel (dont 19 femmes, 21 DE sans formation professionnelle [reconnue en Suisse] et 25 DE issus de l'immigration).

### Faible corrélation statistique entre compétences linguistiques et accès au marché du travail

La méta-analyse des études sur le chômage en Suisse mandatées et publiées par le SECO illustre la multiplicité des facteurs qui influencent l'accès au marché du travail. Les études analysent par exemple les influences d'éléments structurels tels que la région linguistique, la position géographique (Suisse orientale ou occidentale), ainsi que la typologie du canton (ville/campagne). Au niveau individuel, les études analysent l'influence de facteurs tels que le sexe, l'âge, le type de permis de séjour, le secteur d'activité et/ou la participation à des MMT sur le risque de chômage, son

déroulement et sa durée. Le facteur compétences linguistiques n'est par contre que rarement pris en compte dans les études, ou pour l'essentiel en tant que variable de contrôle. Néanmoins, l'effet positif des connaissances de la langue officielle locale est généralement avancé, de même que l'effet négatif des lacunes de connaissances d'une langue officielle, ainsi que l'obstacle lié au fait de parler des langues rarement pratiquées en Suisse. Certaines analyses statistiques des données de PLASTA relatives aux cantons de Zurich et de Vaud font état d'une forte proportion de demandeurs d'emploi qui parlent bien ou très bien plus d'une langue (près de 2/3). Cependant, dans l'ensemble, il n'existe qu'une très faible corrélation entre les répertoires linguistiques et l'accès au marché du travail, alors même que, comme on pouvait s'y attendre, la connaissance des langues officielles et de l'anglais s'avère à nouveau un avantage pour une rapide intégration dans ce marché. Ces analyses doivent être relativisées en regard des problèmes liés à la fiabilité des données linguistiques émanant de PLASTA (cf. ci-dessous).

### Exigences linguistiques différentes selon le secteur économique, la branche et la fonction

Le taux de réponse très élevé (54%) au sondage online auprès des CP des ORP dans 18 cantons ainsi que la participation des CP à la recherche ethnographique dans le canton de Fribourg révèlent un intérêt marqué pour la question

de la pertinence des compétences linguistiques. Les CP qui ont été sondés et suivis, de même que les employeurs interrogés soulignent tous l'importance que revêt la maîtrise de la/des langue(s) officielle(s) locale(s). Dans le secteur tertiaire et pour les fonctions administratives, on considère que de bonnes connaissances de deux langues nationales et de l'anglais sont un atout important. En particulier, pour les postes nécessitant de communiquer au niveau suprarégional et national, une hiérarchisation économique claire des langues s'établit, à savoir: les connaissances en allemand, français et anglais sont considérées par tous les acteurs comme un capital linguistique important. En revanche, pour d'autres postes (avant tout les employés de la production) et d'autres branches (p. ex. construction et agriculture), les compétences dans la langue officielle ne sont pas jugées indispensables, et ce sont plutôt les connaissances de langues de migration (comme le portugais ou l'espagnol) qui sont perçues comme un avantage. En ce qui concerne le profil et le niveau recherchés par rapport aux profils et niveaux effectivement nécessaires, on constate cependant un décalage: les CP considèrent en général que les exigences linguistiques formulées par les employeurs dans la description de poste sont généralement excessives par rapport à celles qui seront réellement nécessaires.



### **Gestion institutionnelle des langues et pondération variable des compétences linguistiques**

Les analyses démontrent que les langues sont un sujet d'actualité dans le processus de placement public, tant dans le cadre de la gestion institutionnelle des langues que dans le contexte (d'optimisation) des compétences linguistiques des DE. Lors du premier entretien de conseil, les CP saisissent les compétences linguistiques des DE dans PLASTA sur la base du curriculum vitae d'une part, et de leur propre estimation spontanée, voire subjective, d'autre part. A ce titre, les données de PLASTA doivent être manipulées avec prudence, notamment dans le cadre d'un traitement statistique. Les DE dont les connaissances de la langue officielle locale sont lacunaires ou très sommaires représentent pour les ORP un réel défi dans le cadre de la gestion institutionnelle des langues. Dans ce contexte, les CP évoluent dans une zone de tension entre objectif institutionnel (si possible mener les entretiens de conseil dans une des langues officielles du canton, p. ex. par l'intermédiaire d'un interprète) et la nécessité de s'assurer la compréhension du DE (le cas échéant, en recourant à d'autres langues). Les CP conçoivent parfois aussi leurs entretiens de conseil de sorte que les DE de langue étrangère aient l'opportunité d'exercer et d'améliorer leurs connaissances dans la langue officielle concernée. Pour leur part, les DE suivis dans l'étude ont un profil individuel (biographique, professionnel, etc.) qui impacte

leur parcours de chômage. Aux yeux des acteurs impliqués, les compétences linguistiques jouent dans ce faisceau de facteurs un rôle important qui n'est ni figé ni immuable, et apparaît dans le contexte des exigences d'un poste tantôt au premier plan, tantôt au second plan, en combinaison avec d'autres facteurs personnels. A ce titre, les cours de langue en tant que MMT ne sont ni imposés, ni mis à disposition automatiquement par les ORP. Avant de proposer un cours de langue, le CP évalue avec soin l'attitude du DE, à commencer par sa motivation, considérée comme déterminante pour toute mise à disposition d'une formation. Lorsqu'un cours de langue est proposé, c'est avant tout pour développer les compétences du DE de langue étrangère dans la langue officielle locale. Alors que la tendance est d'inscrire les DE de langue étrangère peu ou non qualifiés à des cours de langue d'intégration ou à des programmes d'occupation temporaire (auxquels les CP attribuent des effets positifs pour l'acquisition de la langue officielle locale), les DE qualifiés sont amenés, pour leur part, à suivre des cours de langue plus intensifs.

### **Catégories de demandeurs d'emploi et mesures visant à encourager le développement des compétences linguistiques**

Sur la base de l'analyse de l'intégralité de la cohorte et de douze cas individuels étudiés de manière approfondie, trois catégories de DE ont pu être formées qui reflètent l'appréciation variable des com-

pétences linguistiques dans la réinsertion professionnelle: Les DE d'un premier groupe (« plurilingues favorisés ») que le CP considère comme particulièrement motivés sont soutenus par des MMT dans le domaine des langues afin d'améliorer leurs chances de retrouver une activité rémunérée, selon leur origine et leurs qualifications, soit dans la langue officielle locale, soit dans une langue étrangère, la plupart du temps l'anglais. Les DE d'un second groupe (« plurilingues relégués ») se distinguent par des compétences linguistiques au-delà de la moyenne, compétences qu'ils ont eux-mêmes souvent perçues comme un avantage dans la recherche d'emploi par le passé. Néanmoins, à l'heure de la recherche d'emploi, ces DE se retrouvent dans une situation où leur capital linguistique n'est plus déterminant pour l'embauche et ne peut donc plus compenser les inconvénients liés à une situation biographique modifiée (p. ex. l'obligation de garder des enfants, l'âge). Enfin, les DE d'un troisième groupe (« plurilingues négligés »), dont les compétences linguistiques limitées (ainsi que, souvent, le niveau peu élevé de qualification professionnelle) et qui n'ont jamais représenté d'obstacle à l'embauche par le passé, ne sont soutenus qu'à certaines conditions par les MMT dans le domaine des langues durant la phase de chômage. En effet, pour ces DE, le CP considère la recherche d'emploi, la mobilisation du réseau social et les gains intermédiaires plus profitables qu'une éventuelle mesure visant à encourager le développement des compétences linguistiques pour se réintégrer

dans le marché du travail le plus rapidement possible.

### **Les compétences linguistiques comme facteur d'employabilité**

Il résulte des analyses statistiques, du sondage online et de la recherche ethnographique qualitative que les compétences linguistiques ne représentent pas une variable univoque dans le processus de placement public. Les facteurs biographiques (p. ex. âge, santé, situation familiale), professionnels (formation, expérience, etc.) et personnels (p. ex. motivation, savoir-être) ont souvent plus d'influence. L'importance accordée aux compétences linguistiques dépend ainsi souvent du secteur d'activité et de la fonction professionnelle, comme signalé par les offres d'emploi elles-mêmes. Malgré cette grande variabilité, les compétences linguistiques (en particulier les connaissances de la langue officielle locale et de l'anglais) sont jugées primordiales par les DE, les CP et les employeurs. Dans ce contexte, on comprend que le diagnostic et la modélisation de l'employabilité, c.-à-d. la prévision et la valorisation des facteurs finalement décisifs pour l'employabilité d'un DE, s'avèrent particulièrement difficiles. Reste qu'il convient de ne pas sous-estimer l'influence des compétences linguistiques, dans la mesure où elles occupent toujours une fonction de *gatekeeping* (professionnellement, institutionnellement mais aussi socialement) facilitant ou empêchant l'accès à l'embauche, ainsi qu'aux prestations de l'assurance-chômage.

**Logiques institutionnelles et individuelles du service public de l'emploi**

L'importance variable de la langue n'est pas le seul défi pour le processus de placement public; il s'agit également de composer avec des logiques institutionnelles et individuelles partiellement divergentes. Confrontés aux diverses contraintes structurelles, les ORP et leurs CP doivent satisfaire aux logiques de contrôle et de régularisation. En tant qu'organe de conseil et de contrôle de l'assurance-chômage, ils doivent garantir une utilisation correcte et efficace des fonds publics, en particulier en ce qui concerne l'accès aux MMT. Ils doivent par conséquent se livrer à un exercice délicat d'équilibre entre contrôle et soutien des DE dans leurs efforts pour retrouver du travail, et utiliser les ressources financières limitées de manière optimale, raison pour laquelle l'accès aux MMT dans le domaine des langues doit toujours faire l'objet d'une analyse coût-bénéfice. Au vu des besoins et des profils individuels très différents, des exigences variables des employeurs en fonction de la situation du marché du travail, de la branche et du poste, ainsi que des diverses MMT disponibles, il est très délicat pour un CP de juger si une mesure donnée visant à encourager le développement des compétences linguistiques est appropriée pour un DE.

**Les MMT entre logique d'investissement et logique d'intégration**

En matière d'accès aux MMT dans le domaine des langues, les résultats de la recherche démontrent l'existence d'une zone de tension entre la logique d'investissement et la logique d'intégration. D'une part, les MMT sont des investissements qui doivent s'avérer rentables: les DE sont censés être réintégrés dans le marché du travail d'une manière rapide et durable grâce à des MMT efficaces et ciblées. Ainsi, bien que les cours de langues ne constituent qu'une priorité secondaire dans la stratégie officielle du canton de Fribourg, certains CP les considèrent comme particulièrement intéressants – dans la mesure où ils sont à même de déboucher sur une réinsertion professionnelle non seulement rapide mais aussi durable, en particulier pour les DE peu qualifiés qui devraient trouver par ce biais la possibilité de sortir d'une situation professionnelle précaire. D'autre part, les MMT ne sont pas seulement proposées pour assurer une intégration professionnelle (rapide et durable), mais aussi pour maintenir et promouvoir l'intégration sociale. D'après les informations fournies par les CP, les MMT peuvent contribuer à absorber la déstabilisation sociale et psychique des DE qui accompagnent souvent un chômage de longue durée. Par ailleurs, l'accès aux MMT dans le domaine des langues prend une dimension socio-politique, notamment auprès des DE de langue étrangère. Ainsi, chez ces derniers, les compétences linguistiques (ou

leur carence) dans une des langues officielles sont fréquemment interprétées comme le signe d'une intégration sociale réussie (ou déficiente). Alors que certains CP tentent d'améliorer l'intégration de leurs DE par le biais, entre autres, de MMT visant à encourager le développement des compétences linguistiques, d'autres CP s'y refusent, estimant que le soutien à l'intégration ne fait pas partie des tâches de l'ORP, respectivement de l'assurance-chômage.

**Défis et mesures de soutien pour les conseillères et conseillers en personnel**

Les CP sont confrontés à différentes tâches et exigences auxquelles ils doivent répondre dans le cadre du processus de placement public. Ils développent des stratégies et des préférences personnelles pour certaines MMT tout en se conformant au cadre institutionnel fixé par le SECO et par le service public de l'emploi cantonal (à commencer par les directives du SECO sur la LACI et par la stratégie cantonale sur les MMT). Les DE sont donc exposés à des stratégies personnelles et institutionnelles – par ailleurs déterminées par les grilles de saisie de PLASTA – qui peuvent entrer en conflit avec leurs propres représentations, tant concernant leur profil que concernant leurs attentes. Dans ce cadre complexe, les variables individuelles ne se laissent pas réduire aux logiques de catégorisation des ORP et débouchent sur des négociations entre CP et DE au cours du processus de placement. De

telles négociations peuvent également porter sur le rôle des compétences linguistiques ainsi que sur les éventuelles mesures visant à encourager le développement de ces compétences. La diversité des compétences linguistiques ainsi que les profils individuels des DE, évalués différemment en fonction de la situation sur le marché du travail et du poste à pourvoir, sont un défi de taille pour les CP. A ce titre, le développement de mesures de soutien pour les CP pourrait être bénéfique, en particulier concernant la gestion institutionnelle des langues, la saisie des langues dans PLASTA, ainsi que l'accès aux MMT dans le domaine des langues. Compte tenu des différentes logiques et pratiques observées, il pourrait être judicieux de clarifier comment et si les CP doivent encourager et soutenir des DE dans l'acquisition d'une langue lorsqu'ils sont peu ou non qualifiés et, lorsque leurs connaissances de la langue officielle sont faibles, de déterminer quelles autres institutions pourraient être mises à contribution. Enfin, il serait surtout bénéfique de déterminer dans quelle mesure le soutien à l'intégration sociale des DE incombe aux CP.

---

## **Servizio di collocamento pubblico e competenze linguistiche**

Executive Summary

### **CSP**

Mi-Cha Flubacher, Renata Coray, Alexandre Duchêne  
(con la collaborazione di Pierre-Yves Mauron)

### **UNIL**

Seraphina Zurbriggen, Isaac Pante, Pascal Singy

## Situazione iniziale

La crescente globalizzazione economica e l'aumento della mobilità e della migrazione che accompagnano questo fenomeno, si ripercuotono sulle pratiche e sulle esigenze linguistiche nel mondo del lavoro. Su queste basi, il progetto di ricerca "Servizio di collocamento pubblico e competenze linguistiche" studia il ruolo della lingua per l'accesso al mercato del lavoro. Il fulcro della nostra ricerca è il processo di collocamento pubblico degli uffici regionali di collocamento (URC), regolati a livello nazionale e gestiti a livello cantonale. Questi uffici rappresentano il punto focale del servizio di collocamento pubblico e di conseguenza sono un'istituzione idonea per la ricerca, che si interroga su quale sia l'importanza delle competenze linguistiche per i principali attori del mercato del lavoro (autorità del lavoro nazionali e cantonali, consulenti del personale [CP], persone alla ricerca di un impiego [PRI] e datori di lavoro) per quanto concerne la collocabilità o employability due gruppi di ricerca hanno affrontato questa domanda con metodi complementari: il gruppo dell'Università di Losanna (UNIL) è ricorso a una meta-analisi di studi macroeconomici esistenti, all'analisi statistica di dati provenienti dalla COLSTA (sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro della SECO) e a un questionario standardizzato in rete inviato agli URC di 18 Cantoni e diffuso in tutte le regioni linguistiche svizzere. Il gruppo

del Centro scientifico di competenza per il plurilinguismo (CSP) ha condotto, per una durata di nove mesi (2013/14), una ricerca etnografica in tre URC del Canton Friburgo (compresa l'osservazione partecipante a provvedimenti inerenti il mercato del lavoro [PML] riferiti alla lingua) e ha accompagnato un gruppo di 31 PRI presso 9 CP durante il processo di collocamento pubblico. Il gruppo era formato da PRI che, di norma, si erano iscritti da poco all'URC e che, secondo l'opinione e l'esperienza dei loro CP, disponevano di conoscenze linguistiche piuttosto favorevoli o piuttosto svantaggiose per il servizio di collocamento (tra cui 19 donne, 21 PRI senza formazione professionale [riconosciuta in Svizzera] e 25 PRI con un passato migratorio).

### **Correlazione statistica debole tra competenze linguistiche e accesso al mercato del lavoro**

La meta-analisi degli studi commissionati e pubblicati dalla SECO sulla disoccupazione in Svizzera evidenzia la molteplicità di fattori che influenzano l'accesso al mercato del lavoro. Gli studi analizzano per esempio, sul piano strutturale, l'influsso dei seguenti fattori sul rischio, sull'andamento e sulla durata della disoccupazione: regioni linguistiche, posizione geografica (Svizzera occidentale od orientale) e tipologia di Cantone (cittadino o rurale). A livello individuale gli studi analizzano l'influsso dell'età, del

sesso, dello stato di soggiorno, del settore lavorativo e/o della partecipazione ai PML sul rischio, sull'andamento e sulla durata della disoccupazione. Finora, il fattore delle competenze linguistiche è stato preso in considerazione soltanto in pochi studi e, in questi casi, perlopiù come variabile di controllo. Tuttavia, generalmente si individua un influsso positivo delle conoscenze della lingua ufficiale locale e, all'opposto, un influsso negativo per mancate conoscenze in una delle lingue ufficiali e, allo stesso modo, uno svantaggio per i parlanti di lingue poco utilizzate in Svizzera. Interpretazioni statistiche di un set di dati della COLSTA, relativo ai Cantoni di Zurigo e di Vaud, rinviano a una percentuale alta di persone alla ricerca di lavoro che parlano più di una lingua da bene a molto bene (all'incirca 2/3). Tuttavia, tutto sommato si può dedurre soltanto l'esistenza di una relazione statistica molto debole tra i repertori linguistici e l'accesso al mercato del lavoro (benché, secondo le aspettative, le conoscenze delle lingue ufficiali e dell'inglese si rivelano nuovamente un vantaggio per una rapida integrazione al mercato del lavoro). Queste interpretazioni devono essere relativizzate tenendo conto dei problemi che riguardano l'affidabilità delle indicazioni linguistiche della COLSTA (vedi sotto).

### **Differenti esigenze linguistiche a seconda del settore economico, dell'ambito e della funzione**

Tanto il questionario in rete, presso i CP negli URC di 18 Cantoni, che ha avuto

una percentuale di risposte eccezionalmente alta (54%), quanto la disponibilità dei CP a partecipare alla ricerca etnografica nel Canton Friburgo, segnalano un interesse considerevole riguardo alla questione della rilevanza delle conoscenze linguistiche. I CP interrogati e accompagnati, così come i datori di lavoro intervistati, sottolineano il valore della padronanza della o delle lingue ufficiali locali. Per il settore terziario e le funzioni amministrative tutti considerano molto favorevolmente avere un buon livello di due lingue nazionali e dell'inglese. In particolar modo, per posti con necessità di comunicare a livello sovraregionale e nazionale, vale questa chiara gerarchizzazione economica delle lingue: conoscenze di tedesco, francese e inglese sono indicate come un capitale linguistico importante da tutti gli attori. Per altre posizioni (in particolare per gli addetti alla produzione) e branche (per esempio edilizia e agricoltura), al contrario, le competenze nella lingua ufficiale non sono considerate come indispensabile ed è in parte piuttosto considerato un vantaggio possedere conoscenze di lingue straniere (come il portoghese e lo spagnolo). In merito al profilo e al livello linguistico ricercato rispetto a quello effettivamente necessario, esiste una divergenza: i CP di norma considerano le esigenze linguistiche indicate dai datori di lavoro troppo alte in confronto alle competenze di fatto necessarie per i posti messi a concorso.

### **Gestione linguistica istituzionale e ponderazione variabile delle competenze linguistiche**

Le analisi mostrano che la lingua, nel processo di collocamento pubblico, è discussa sia in relazione alla gestione istituzionale delle lingue, sia in relazione alle competenze linguistiche (da migliorare) delle PRI. All'inizio del procedimento di consulenza i CP registrano le competenze linguistiche delle PRI nella COLSTA. Questo viene fatto da una parte sulla base del curriculum vitae percorso, dall'altra attraverso valutazioni spontanee o soggettive dei CP; per questa ragione, i dati COLSTA sono solo parzialmente affidabili, rispettivamente solo parzialmente adatti alla valutazione statistica. Le PRI con conoscenze minime o nulle della lingua ufficiale locale rappresentano una sfida per la gestione istituzionale delle lingue degli URC. I CP si muovono, in questi casi, in una zona di conflitto tra prescrizioni istituzionali (condurre di preferenza la consulenza in una delle lingue ufficiali del Cantone, per esempio con l'aiuto di un interprete) e la necessità di assicurare la comprensione (eventualmente utilizzando anche altre lingue). In parte i CP concepiscono i colloqui di consulenza anche come opportunità per le PRI di lingua straniera di esercitare e migliorare le proprie conoscenze della lingua ufficiale. Per quanto concerne le PRI seguite, ognuna di loro ha un bagaglio individuale specifico (biografico, professionale, ecc.), che contribuisce a determinare l'andamento della loro disoccupazione. Agli occhi degli attori coin-

volti, le competenze linguistiche hanno un ruolo importante, ma non fisso e invariabile all'interno di questo insieme di fattori, ed hanno un peso più o meno importante in relazione ad altri fattori personali e in concomitanza con le esigenze specifiche del posto. Le URC non propongono dunque in ogni caso e automaticamente dei corsi di lingua come PML. Di norma l'atteggiamento delle PRI è valutato dai CP prima della messa a disposizione di un corso di lingua, perché la motivazione è considerata come una condizione indispensabile per frequentare un corso. Quando un corso di lingua è messo a disposizione delle PRI di lingua straniera, questo accade innanzitutto per promuovere le competenze nella lingua ufficiale locale. Le PRI di lingua straniera non o sottoqualificate vengono in genere iscritte ai corsi linguistici d'integrazione o ai programmi di occupazione transitori, ai quali i CP attribuiscono ricadute positive sull'assimilazione della lingua ufficiale locale, mentre le PRI qualificate partecipano ai corsi di lingua più intensivi.

### **Categorie di persone alla ricerca di un lavoro in relazione al provvedimento di promozione linguistica**

Sulla base dell'analisi dell'intero gruppo e di dodici analisi approfondite di casi individuali sono state costituite tre categorie di PRI, che riflettono la variabilità, in termini di valutazione, delle competenze linguistiche ai fini del reinserimento professionale: un gruppo di PRI, considerato particolarmente motivato dai CP,

viene sostenuto attraverso PML linguistici, per aumentare le possibilità di riacquisire un lavoro, a seconda dell'origine e della qualifica nelle lingue ufficiali locali oppure in una lingua straniera, soprattutto l'inglese ("plurilingui sostenuti"). Un secondo gruppo di PRI, che si distingue per competenze linguistiche superiori alla media, grazie alle quali nel passato è spesso stato vantaggiato nella ricerca di un posto, si trova improvvisamente nella situazione in cui il capitale linguistico non è più un vantaggio per l'assunzione poiché non controbilancia più gli svantaggi di un cambiamento della situazione biografica (per esempio, cura dei bambini, età) ("plurilingui relegati"). Un terzo gruppo di PRI, infine, le cui competenze limitate (e spesso anche limitate qualifiche lavorative) non rappresentavano in passato alcuna difficoltà nell'ottenimento di un lavoro, sarà poco sostenuto con PML linguistici nella fase di disoccupazione. Difatti, i CP considerano il fatto di ricercare lavoro, mobilitare la propria rete sociale e procurarsi un guadagno intermedio più utile per reintegrarli il più in fretta possibile nel mercato del lavoro rispetto a eventuali provvedimenti di sostegno linguistico ("plurilingui tralasciati").

### **Competenze linguistiche come fattore di employability**

Sulla base delle analisi statistiche, del questionario in rete e della ricerca etnografica qualitativa, si deduce che le competenze linguistiche non rappresentano una "variabile" univoca nel proces-

so del servizio di collocamento pubblico. Fattori biografici (per esempio età, stato di salute, situazione familiare), lavorativi (formazione, esperienza, ecc.) e condizioni personali (per esempio motivazione, "savoir-être") esercitano spesso un maggiore influsso. L'importanza delle competenze linguistiche dipende, non da ultimo, dal settore e dalla funzione lavorativa, come spesso si vede già nelle inserzioni di lavoro. Indipendentemente da questa importanza variabile, le competenze linguistiche (in particolare le conoscenze delle lingue ufficiali locali e dell'inglese) sono considerate come importanti dalle PRI, dai CP e dai datori di lavoro. La diagnosi e la modellizzazione dell'employability, vale a dire la previsione e la valorizzazione di quei fattori che in ultima analisi possono essere decisivi per il collocamento di una PRI, si dimostrano per questo di difficile espressione. L'importanza delle competenze linguistiche, che ricoprono tuttavia sempre e ancora una funzione di "gatekeeping" (in ambito lavorativo e istituzionale, ma anche nella società) negando o rendendo possibile l'accesso all'assunzione (e alle prestazioni dell'assicurazione per la disoccupazione) e quindi alle risorse materiali necessarie alla sopravvivenza, non va dunque sottovalutato.

### **Logiche istituzionali e logiche individuali del servizio di collocamento pubblico**

Rappresentano una sfida nel processo di collocamento pubblico non soltanto l'importanza variabile della lingua, ma anche

le logiche parzialmente divergenti delle istituzioni e degli individui. Gli URC e i loro CP si vedono confrontati, nel frangente di diversi condizionamenti strutturali vincolanti, a una logica di controllo e regolamentazione. Gli URC e i CP devono garantire, come organo di consulenza e controllo per l'assicurazione della disoccupazione, un uso corretto ed efficiente del denaro pubblico, in particolare per la messa a disposizione di PML. Essi devono così muoversi con prudenza tra controllo e sostegno degli sforzi lavorativi delle PRI e attribuire in modo ottimale le limitate risorse finanziarie, per cui la messa a disposizione di PML linguistici deve sottostare ogni volta a un'analisi di costi e benefici. Viste le necessità e i profili individualmente molto diversi delle PRI, delle pretese del datore di lavoro, che variano a seconda della situazione del mercato del lavoro, della branca e del posto, e dei differenti PML a disposizione, è tutto fuorché facile, per i CP, giudicare, se e quale misura di sostegno linguistico sia adatta o meno per una PRI.

#### **PML: tensione tra logica di investimento e di integrazione**

I risultati della ricerca mostrano una tensione tra logica d'investimento e d'integrazione, che si vede con la messa o non messa a disposizione di PML linguistici. Da un lato gli investimenti in PML devono essere proficui: le PRI dovrebbero essere reintegrate il più in fretta e durevolmente possibile nel mercato del lavoro attraverso PML efficienti e adatti allo scopo. Benché i corsi di lingua siano previsti

nella strategia ufficiale del Canton Friburgo come seconda priorità, alcuni CP li ritengono particolarmente vantaggiosi – non solo in previsione di una rapida, ma anche duratura integrazione nel mercato del lavoro, in particolare nel caso di PRI meno qualificate, che in questo modo dovrebbero avere la possibilità di uscire da situazioni lavorative precarie. D'altro canto, i PML non sono messi a disposizione soltanto per una (rapida e duratura) integrazione lavorativa, ma anche per il mantenimento e il sostegno dell'integrazione sociale. Secondo l'opinione dei CP, i PML possono contribuire ad attutire la destabilizzazione sociale e psichica delle PRI che spesso caratterizza la disoccupazione di lunga durata. La messa a disposizione di PML linguistici acquisisce inoltre una dimensione di politica sociale, in particolare presso PRI di lingua straniera. Nel loro caso, le loro competenze linguistiche (o l'assenza delle stesse) nella lingua ufficiale sono spesso interpretate come un segno di un'integrazione sociale (non) riuscita. Mentre alcuni CP cercano di migliorare l'integrazione giudicata mancante della loro PRI anche attraverso PML linguistici, altri CP ritengono che il sostegno all'integrazione non sia di competenza degli URC e dell'assicurazione contro la disoccupazione.

#### **Sfide e misure di accompagnamento per i consulenti del personale**

I CP si vedono esposti a differenti compiti ed esigenze, dei quali devono tener conto nel processo di collocamento pubblico. In quest'ambito, sviluppano strate-

gie e preferenze personali per particolari PML, benché debbano ogni volta orientarsi al quadro di riferimento istituzionale, stabilito dalla SECO e dall'Ufficio cantonale per il mercato del lavoro (in particolare le direttive della SECO sulla prassi LADI e le strategie cantonali PML). Le PRI sono soggette a queste strategie personali e istituzionali, ulteriormente determinate dagli schemi di rilevamento esistenti della COLSTA, benché esse possano avere profili divergenti o altre aspettative rispetto a queste rappresentazioni. In questa situazione complessa, la logica di categorizzazione degli URC si scontra con la variabilità degli iter individuali, ed è per questo che il processo di collocamento pubblico è caratterizzato da negoziazioni tra CP e le PRI. Tali negoziazioni possono concernere anche il ruolo e l'eventuale incoraggiamento a migliorare le competenze linguistiche. Le diverse competenze linguistiche e premesse individuali delle PRI, che possono essere valutate diversamente a seconda delle condizioni del mercato del lavoro e del posto da occupare, rappresentano una sfida per i CP. Per questa ragione, potrebbe essere opportuno prevedere adeguate misure di sostegno, in particolare in relazione alla gestione istituzionale delle lingue, alla raccolta dei dati linguistici della COLSTA e alla messa a disposizione di PML linguistici. Alla luce delle differenti logiche e pratiche osservate, potrebbe essere utile chiarire in che misura i CP debbano e possano promuovere e sostenere la qualifica linguistica delle persone poco o non qualificate e con ridotte conoscenze della lingua

ufficiale; quali altre istituzioni possano essere prese in considerazione e, non da ultimo, fino a che punto i CP debbano rivestire una funzione di sostegno nell'ambito dell'integrazione sociale.

---

## **Intermediaziun publica da lavur e cumpetenzas linguisticas**

Executive Summary

### **CSP**

Mi-Cha Flubacher, Renata Coray, Alexandre Duchêne  
(en collavuraziun cun Pierre-Yves Mauron)

### **UNIL**

Seraphina Zurbriggen, Isaac Pante, Pascal Singy

## Situaziun iniziala

La globalisaziun economica creschenta e la mobilitad e migraziun colliada cun ella ha consequenzas sin il diever ed il balsegn da las linguas en il mund da lavur. En quest context perscrutescha il project da retschertga “Intermediaziun publica da lavur e cumpetenzas linguisticas” la muntada da linguas per l’access al martgà da lavur. En il center stat il process da l’intermediaziun publica da lavur dals Centers regiunals per intermediaziun da lavur (CILs), reglads sin plaun naziunal e manads dals chantuns. Quests centers èn lieus impurtants per l’intermediaziun publica da lavur ed èn uschia instituziuns adattadas per intercurir la dumonda, tge impurtanza che ils acturs principals (autoritads naziunales e chantunales dal martgà da lavur, cussegliastras e cussegliastraders da personal [CPs], personas che tschertgan lavur [PTLs] e patronAs) attribueschan a cumpetenzas linguisticas per pudair vegnir piazzà en ina professiun (pia per l’uschenumnada employabilitad). Dus teams da retschertga han intercurì questa dumonda cun metodos complementaras: Il team da l’Universitad da Losanna (UNIL) ha analisà la dumonda a maun dad ina meta-analisa da studis macro-economics existents, dad evaluaziuns statisticas da datas da l’ILML (sistem d’infurmaziun per l’intermediaziun da lavur e la statistica dal martgà da lavur dal SECO) ed in’enquista online standardisada en ils CILs da 18 chantuns en tut las regiuns linguisticas da la Svizra. Il team dal Center scientific da cumpetenza

per la plurilinguitad (CSP) ha fatg ina perscrutaziun etnografica durant nov mais (2013/14) en trais CILs dal Chantun Friburg (cun observaziuns participantas da mesiras per il martgà da lavur) ed ha accompagnà ina cohorta da 31 PTLs tar 9 CPs en il process d’intermediaziun publica da lavur. La cohorta è sa cumponida da PTLs ch’eran s’annunziadas avant curt tar il CIL ed avevan tenor opiniun ed experientscha da lur CPs u plitost bunas u plitost nauschas premissas linguisticas per l’intermediaziun da lavur (tranter ellas 19 dunnas, 21 PTLs senza furmaziun professiunala [renconuschida en Svizra] e 25 PTLs cun biografia da migraziun).

### **Correlaziun statisticamain flailva tranter cumpetenzas linguisticas ed access al martgà da lavur**

La meta-analisa dals studis davart la dischoccupaziun en Svizra, mandatads e publicgads dal SECO, mussa ils numerus facturs che influenzeschan l’access al martgà da lavur. Ils studis intercureschan per exempel sin in nivel structural l’influenza da la regiun linguistica, da la Svizra da l’ost e dal vest, da chantuns-citad e chantuns rurals, sin nivel individual l’influenza da la vegliadetgna, dal sex, dal status da dimora, dal sector da lavur e/u da la participaziun a mesiras per il martgà da lavur sin la ristga, il decurs e la durada da la dischoccupaziun. Il factur cumpetenzas linguisticas vegn mo resguardà en paucs studis e sche, alura per il pli sco

variabla da controlla. Tuttina vegn constatà generalmain in’influenza positiva dad enconuschientschas da la lingua uffiziala locala e da l’autra vart in’influenza negativa per personas senza enconuschientschas d’ina lingua uffiziala sco er in dischavantatg per pledadras e pledaders da linguas discurrendas darar en Svizra. Evaluaziuns statisticas d’ina unitad da datas da l’ILML dals chantuns Turgit e Vad mussan che la gronda part da las personas che tschertgan lavur ha bunas fin fitg bunas enconuschientschas da pli che ina lingua (var 2/3). I sa lascha però tut en tut demussar mo ina flailva correlaziun statistica tranter ils repertoris linguisticos e l’access al martgà da lavur (sco spetgà èn enconuschientschas da las linguas uffizialas e da l’anglais avantagiusas per in’integrasiun sperta en il martgà da lavur). Questas evaluaziuns ston vegnir relativadas considerond ils problems pertutgant la reliabilitad da las indicaziuns davart las linguas en las datas da l’ILML (vesair sut).

### **Differentas pretensiuns linguisticas tut tenor il sector economic, la branscha e la funcziun**

L’enquista online tar ils CPs en ils CILs da 18 chantuns cun ina quota da return extraordinariamain auta (54%) sco er la gronda prontezza da participar a la retschertga etnografica dals CPs en il chantun Friburg, mussan in considerabel interess vi da la dumonda davart la relevanza da cumpetenzas linguisticas. Ils cussegliastraders da personal interrogads ed accompagnads sco er ils patronas intervi-

stads intuneschan alura er tuts la grond’impurtanza da savair la(s) lingua(s) uffiziala(s) locala(s). Per il sector terziar e per funcziuns administrativas chattan els ch’i saja fitg avantagius dad avair bunas enconuschientschas da duas linguas naziunales e da l’anglais. Surtut per plazzas cun la necessitad da communitgar sin plaun surregiunal e naziunal datti ina cleira ierarchisaziun economica da las linguas: enconuschientschas dal tudestg, franzos ed anglais vegnan designadas da tut ils acturs sco chapital linguistic impurtant. Per autras posiziuns (surtut per employads en la producziun) ed autras branschas (p.ex. en la construcziun e l’agricultura) percenter na vegnan cumpetenzas da la lingua uffiziala betg giuditgads sco indispensablas. Enconuschientschas da linguas da migraziun (sco portugais e spagnol) vegnan vesidas là plitost sco avantatg. Concernent il profil e nivel linguistic tschertgà ed il profil e nivel effectiv duvrà pon ins constatar tensiuns: ils CPs chattan che las premissas linguisticas formuladas dals patronas sajan per regla memia autas en cumparegliaziun cun las cumpetenzas necessarias de facto per la piazza scritta ora.

### **Management da linguas instituziunal e validaziun variabla da cumpetenzas linguisticas**

Las analisis mussan che la lingua davena in tema en il process d’intermediaziun da lavur publica e quai tant en connex cun il management da linguas instituziunal sco en connex cun las cumpetenzas linguisticas da las PTLs, sche quellas èn



d'optimar. Al cumenzament dal process da cussegliaziun registreschan ils CPs las cumpetenzas linguistics da las PTLs en l'ILML. Quai capita per l'ina sin basa dal curriculum vitae, per l'autra a maun d'ina valitaziun spontana resp. subjectiva dal CP. Perquai èn questas indicaziuns da l'ILML mo per part fidaivlas resp. mo parzialmain adattadas per evaluaziuns statisticas. PTLs cun naginas u paucas enconuschientschas da la lingua uffiziala locala èn ina sfida per il management linguistic instituziunal dal CIL. Ils CPs sa movan en quests cas en in champ da tensiun tranter la prescripziun instituziunala (da far la cussegliaziun sche pussaivel en ina lingua uffiziala dal chantun, p.ex. cun agid d'inA translaturA) ed il garantir la chapientscha vicendaivla (dovrar sche necessari autras linguas). Per part concepeschan ils CPs ils discurs da cussegliaziun era sco occasiun per PTLs dad autras linguas dad exercitar e megliar lur cumpetenzas da la lingua uffiziala. Las PTLs accompagnadas vegnan cun lur premissas individualas (biograficas, professiunalas etc.) che influenzeschan mintgamai il decurs da lur dischoccupaziun. Cumpetenzas linguistics giogan or da la perspectiva dals acturs involvids tranter quests divers facturs ina rolla impurtanta, ma quella n'è betg fixada ed invariabla. En cumbinaziun cun auters facturs persunals ed en connex cun las pretensiuns dad ina piazza pon ils differents facturs star ina giada en il center ed ina giada esser marginals. Curs da lingua sco mesiras per il martgà da lavur na vegnan betg disponids sfurzadamain ed automaticamain dals CILs. Avant la dispo-

siziun dad in curs da lingua valitescha il CP oravant tut la tenuta da la PTL. La motivaziun vegn vesida sco premissa indispensabla per mintga disposiziun dad in curs. Sch'in curs da lingua vegn disponì, capita quai tar PTLs da linguas estras surtut per promover las cumpetenzas da la lingua uffiziala locala. Entant che PTLs da linguas estras senza u cun paucas qualificaziuns vegnan annunziads tendenzialmain per curs da lingua d'integraziun u per programs d'occupaziun transitorics, als quals ils CPs attribueschan in effect positiv per emprender la lingua uffiziala locala, vegnan PTLs qualificadas tramess en curs da lingua intensiv.

#### **Categorias da persunas che tschertgan lavur areguard mesiras da promoziun linguistics**

A basa da l'analisa da l'entira cohorta e da dudesch analisas approfondadas da cas singuls han ins pudì far trais categorias da PTLs, che mussan la valur variabla da las cumpetenzas linguistics tar la reintegraziun en la professiun: ina gruppa da PTLs, che ils CPs giuditgeschan sco motivada spezialmain, vegn promovida cun mesiras linguistics che duessan augmentar la schanza sin ina lavur per gudogn (la gruppa dals "plurilingvs promovids"). Tut tenor la derivanza e la qualificaziun emprendan quellas persunas ina lingua uffiziala locala u alura ina lingua estra, per il pli englais. Ina segunda gruppa da PTLs ("plurilingvs relegads") sa distingua tras cumpetenzas linguistics extraordinarias, grazia a las

qualas ellas han en il passà savens era già avantatgs tar la tschertga da plazzas. Ma tuttenina sa chattan els en la situaziun, en la quala lur chapital linguistic n'è betg pli decisiv per in engaschament e na po betg cumpensar ils dischavantatgs che ina situaziun biografica transfurmada porta cun sai (p.ex. l'obligaziun da s'occupar dad in uffant u la vegliadetgna). Ina terza gruppa sa cumpona da PTLs cun cumpetenzas linguistics limitadas che n'èn en il passà però betg stadas in impediment per far lavur per gudogn ("plurilingvs tralasciad"). Quellas PTLs han savens era paucas qualificaziuns professiunalas. Durant la fasa da dischoccupaziun vegn quella terza gruppa mo promovida per part cun mesiras linguistics per il martgà da lavur, gia che ils CPs chattan pli impurtant che quels PTLs tschertgan lavur, mobiliseschian lur rait sociala e fetschian gudogns intermediars che da disponer mesiras da promoziun linguistica per ch'ellas vegnian reintegradas uschè spert sco pussaivel en il martgà da lavur.

#### **Cumpetenzas da lingua sco factur da l'emploiability**

Da las analisas statisticas, da l'enquista online e da la perscrutaziun qualitativ-etnografica resorta che cumpetenzas linguistics n'èn betg ina "variabla" univoca en il process da l'intermediaziun publica da lavur. Facturs biografics (p.ex. vegliadetgna, sanadad, situaziun da famiglia), facturs professiunals (furmaziun, experientschas etc.) e persunals (p.ex. motivaziun, "savoir-être") han savens in'influ-

enza pli gronda. La muntada da las cumpetenzas linguistics dependa a la fin finala era dal sector da lavur e da la funcziun professiunala, quai sa mussa savens gia en ils inserats per plazzas. Independentamain da questa muntada variabla vegnan las cumpetenzas linguistics (surtut dad enconuschientschas da las linguas uffizialas localas e da l'englais) consideradas sco impurtantas da PTLs, CPs e patronAs. La diagnostica e modalisaziun da l'emploiability, quai vul dir la prognosa ed il sustegn da quels facturs che vegnan ad esser decisivs per pudair plazzar ina PTL, sa mussa sco ordvart difficila. Ins na d'astga dentant betg sutvalitar l'influenza da las cumpetenzas linguistics, perquai ch'ellas han adina puspè ina funcziun da "gatekeeping" (ina funcziun dad avrir portas professiunalas ed instituziunalas, ma era socialas) e perquai ch'ellas pon permetter u impedir uschia l'access ad in engaschament (sco er a prestaziuns da l'assicuranza cunter la dischoccupaziun) e cun quai a resursas existenzialas e materialas necessarias.

#### **Logicas instituziunalas ed individualas da l'intermediaziun publica da lavur**

Betg mo la muntada variabla da la lingua, ma era las logicas instituziunalas ed individualas per part divergentas èn ina sfida en il process d'intermediaziun publica da lavur. Ils CILs e lur CPs èn confruntads cun divers sforzs structurals dad ina logica da controlla e regulaziun. Sco organ da cussegliaziun e controlla da l'assicuranza cunter dischoccupaziun ston els garantir ch'ils daners publics

vegnian duvrads a moda correcta ed effizienta, surtut tar la disposiziun da mesiras per il martgà da lavur. Els sa chattan pia en ina situaziun delicata tranter controlla e sustegn da las stentas da chattar lavur da las PTLs. Plinavant ston els duvran las resursas finanzialas limitads a moda optimala, perquai ston las disposiziuns da las mesiras linguisticas per il martgà da lavur mintgamaì vegnir analizadas tenor lur custs e nizzs. Per ils CPs èsi grev da giuditgar, sche e tge mesira da promoziun linguistica che fiss adattada per ina PTL, considerond ils basegns e profils individuals fitg differents da las PTLs, las pretensiuns dals patruns che varieschan tenor la situaziun dal martgà da lavur, la bransch e la piazza sco er las differentas mesiras per il martgà da lavur disponiblas.

### **Mesiras per il martgà da lavur tranter la logica d'investiziun ed d'integrasiun**

Ils resultats da retschertga renvieschan ad ina tensiun tranter la logica d'investiziun e d'integrasiun che sa mussa tar la decisiun da (betg) disponer mesiras linguisticas per il martgà da lavur. D'ina vart ston las investiziuns en mesiras purtar gudogn: las PTLs duain vegnir reintegradas cun mesiras effizientas uschè spert sco pussaivel ed a moda persistente en il martgà da lavur. Bain che curs da lingua èn previs en la strategia uffiziala dal chantun Friburg pir en segunda prioritad, chattan intgins CPs quests tuttina spezialmain avantagius – betg mo per ina reintegrasiun sperta en il martgà da lavur, ma era per ina reintegrasiun persistente.

Quai vala surtut era per PTLs main qualificadas che survegnan uschia la pussaivladad da vegnir or da cundiziuns da lavur precaras. Da l'autra vart vegnan disponidas mesiras per il martgà da lavur betg mo per ina reintegrasiun (sperta e persistente) en il mund da lavur, ma era per mantegnair e promover l'integrasiun sociala. Tenor infurmaziuns dals CPs pon las mesiras era contribuir a retegnair la stabilisaziun sociala e psichica da las PTLs ch'è savens colliada cun ina dischoccupaziun che dura pli ditg. La disposiziun da mesiras linguisticas per il martgà da lavur ha plinavant surtut tar PTLs da linguas estras ina dimensiun sociopolitica. Tar questas vegnan las cumpetenzas (mancantas) da la lingua uffiziala interpretadas savens sco integrasiun sociala (betg) gartegiada. Entant che tscherts CPs emprovan da megliar l'integrasiun diagnosticada sco manglusa da lur PTLs cun mesiras linguisticas, chattan auters CPs che la promoziun da l'integrasiun na saja betg l'incumbensa dals CILs resp. da l'assicuranza cunter dischoccupaziun.

### **Sfidas e mesiras da sustegn per las cussegliastras ed ils cussegliastrs da personal**

Ils CPs èn confruntads cun diversas sfidas e pretensiuns, las qualas els ston ademplir en il process da l'intermediaziun publica da lavur. En quel sviluppan els strategias e preferenzas personalas per tschertas mesiras per il martgà da lavur, ma els ston s'orientar tenor il rom instituziunal correspundent dal SECO e da l'Uffizi chantunal per il martgà da lavur

(surtut tenor las directivas dal SECO per la lescha davart l'assicuranza cunter la dischoccupaziun e tenor la strategia chantunala da las mesiras per il martgà da lavur). A questas strategias persunalas ed instituziunalas ch'èn era determinadas tras il raster da registraziun en l'ILML èn las PTLs expostas, surtut quella PTL che han eventualmain auters profils ed autras aspectativas che na correspundan betg a quest maletg. En questa complexitad fruntan la logica categorisanta dals CILs e la variabilitad processuala individuala ina sin l'autra. Quai ha la consequenza che il process da l'intermediaziun da lavur è segnà da negoziaziuns tranter CPs e PTLs. Questas negoziaziuns pon er includer la rolla da cumpetenzas linguisticas ed ina eventuala promoziun da quella. Las cumpetenzas linguisticas divergentas e las cundiziuns individualas da las PTLs, che vegnan giuditgadas differentamain tut tenor la situaziun sin il martgà da lavur e da la piazza che sto vegnir occupada, èn ina gronda sfida per ils CPs. Or da quest motiv pon mesiras da sustegn esser inditgadas, surtut en connex cun il management linguistic instituziunal, cun la registraziun da las linguas en l'ILML e cun la disposiziun da mesiras linguisticas per il martgà da lavur. Considerond las differentas logics e praticas observadas pudessi esser nizzaivel da sclerir, sche ils CPs duain resp. pon promover e sustegnair persunas interessadas cun paucas u naginas qualificaziuns e cun paucas enconuschientschas da las linguas uffizialas en lur acquisiziun da la(s)

lingua(s), sch'ins po recurrer ad autras instituziuns ed era, sche ils CPs han ina funcziun da promover l'integrasiun sociala.

---

## **Public Employment Services and Language Skills**

Executive Summary

### **RCM**

Mi-Cha Flubacher, Renata Coray, Alexandre Duchêne  
(with the assistance of Pierre-Yves Mauron)

### **UNIL**

Seraphina Zurbriggen, Isaac Pante, Pascal Singy

## Starting point

An increasingly globalised economy and higher rates of mobility and migration have impacted on linguistic practices and language requirements in the labour market. Against this backdrop, the research project “Public Employment Services and Language Skills” examines the role of language in gaining access to the labour market. The Regional Employment Centres (REC) – which are federally regulated and operated by the cantons – are at the centre of the project, because they represent the focal point in public employment services. As such, they are well suited to do research on the labour-market value which the key players involved (national and cantonal labour market authorities, personnel advisers, jobseekers and employers) place on language skills. Two research teams approached this question using complementary methodologies: The team from the University of Lausanne (UNIL) explored the issue by means of a meta-analysis of existent macro-economic studies and interpretations of generic data from records from AVAM (the information system for job placement and labour market statistics operated at the State Secretariat for Economic Affairs, SECO) as well as a standardised online survey of advisers in REC located in 18 different cantons (all linguistic regions in Switzerland included). The team from the Research Centre on Multilingualism (RCM) carried out an ethnographic study over the course of nine months (2013/14) at three RECs in the Canton of Fribourg, in-

cluding participant observation of language-related labour-market measures; they furthermore accompanied a cohort of 31 jobseekers and nine advisers during the job placement process. The cohort consisted of jobseekers who had recently registered with an REC and who, based on the experience and judgement of their advisers, had either a favourable or unfavourable linguistic prerequisites for their employability. The cohort consisted of 19 women, 21 jobseekers without a professional qualification (recognised in Switzerland), and 25 jobseekers with an immigration background.

### **Statistically weak correlation between language skills and access to the labour market**

The meta-analysis on the studies on unemployment in Switzerland – which were mandated and published by SECO – shed light on the multiple factors that potentially influence access to the labour market. On a structural level, for instance, the studies examine the impact of language region, geographical region (eastern/ western Switzerland), type of canton (urban or rural); on the individual level, the effects of age, gender, residence status, job sector and/ or participation in labour-market measures are investigated with respect to the risk, the progression and the duration of unemployment. The factor “language skills” is only considered in a few studies, gener-

ally employed as a control variable. Nevertheless, it is possible to establish a positive effect of good skills in an official language and, by contrast, a negative influence of a lack of competence in an official language; a further disadvantage in finding employment can be observed in the case of jobseekers who speak languages which are rarely used in Switzerland. Statistical analyses of a dataset from the Canton of Zurich and the Canton of Vaud reveal a high percentage of jobseekers with a good to very good command of more than one language (roughly two thirds). Yet overall, it is difficult to establish a correlation between an individual’s linguistic repertoire and their ability to access the labour market. (It should be noted that skills in an official Swiss language and in English prove advantageous for a quick integration into the job market, as would be expected.) The interpretation of the data must be qualified due to the questionable reliability of the data on language stored in AVAM (see below).

### **Diverse language requirements according to economic sector, branch and function**

The exceptionally high rate of return (54%) of the online survey of advisers at the REC in 18 cantons as well as the willingness of the advisers to take part in the ethnographic study indicates a great interest in questions of the labour-market value of language skills. The surveyed and followed advisers as well as the interviewed employers emphasise the

importance of mastering the local regional language(s). The command of two official Swiss languages in addition to English is regarded as very advantageous for employment both in the service industry and in administrative functions. In particular, a clear linguistic hierarchy can be established concerning jobs that require national and inter-regional communication: all players involved in the labour market name German, French and English skills as key linguistic capital. By contrast, competence in an official language is not seen as essential for other kinds of jobs (especially in production) and in other branches (construction and agriculture), where skills in immigrant languages (e.g. Portuguese or Spanish) are often considered more advantageous in gaining employment. However, there is a discrepancy between the required language profile and the skills actually needed. Indeed, the advisers believe that employers set overly demanding requirements concerning language skills compared with the actual competence required for a given job.

### **Institutional language management and the variable importance of language skills**

The analyses make clear that language in public employment services is an issue both in connection with institutional language management and with reference to the jobseekers’ language skills (that might need improving). At the start of the consultation process, the advisers register the jobkeepers’ language competences

in AVAM. The information entered is provided by their CVs but also by the individual advisers' spontaneous and subjective assessment of the jobseeker, which explains why the data in AVAM are of limited value, that is, why they are only partially suited for statistical analysis. Jobseekers with poor or no skills in the local official language represent a major challenge for institutional language management at the RECs. In such cases, advisers find themselves in a dilemma between meeting institutional requirements (speaking at least one of the given canton's official languages during consultations, e.g. by using a translator) and securing communication (possibly by switching to another language). To a certain degree, advisers view consultations as an opportunity for jobseekers to practice and improve their skills in the relevant official language. For their part, jobseekers bring with them their individual circumstances (biographical, professional/ vocational, etc.) that determine the further course of their unemployment. All persons involved believe that language skills play a major role in a combination of factors, but gain or lose relevance according to the constellation of individual factors and the demands of a given job. The RECs also do not automatically prescribe mandatory language courses as a labour-market measure. As a general rule, an adviser will assess the attitude of the jobseeker before a language course is prescribed, paying special attention to motivation, as this is regarded as essential in guaranteeing the success of any measure. Language

courses are prescribed mainly to promote skills in the relevant official language. Poorly qualified or unqualified jobseekers generally are signed up for integration language courses or for temporary employment programmes, which advisers believe to have a positive impact on learning the local official language. Qualified jobseekers, by contrast, are considered for more demanding language courses.

#### **Categories of jobseekers with regard to measures to promote language skills**

Based on the analysis of the entire cohort and on the findings from 12 in-depth case studies, three categories were created to represent the variable importance ascribed to language skills for re-entering the labour market. A first group ("promoted multilinguals") includes jobseekers whom advisers consider to be particularly motivated and who are prescribed language-related labour-market measures to improve their employability; depending on their background and professional qualifications, these jobseekers take courses in the relevant regional language or a foreign language, usually English. A second group ("relegated multilinguals") comprises jobseekers with above-average language skills that in the past have often proved helpful in finding employment. These individuals, however, suddenly find themselves in the situation that their linguistic capital is no longer relevant for employment and cannot offset disadvan-

tages they have incurred due to changes in their lives (e.g. caring for children, age). Finally, the third group ("neglected multilinguals") is made up of jobseekers whose poor language skills (and frequently poor professional qualifications) previously did not prevent them from finding work. This group is only rarely prescribed linguistic labour-market measures because advisers believe that in order to support their re-entry into the labour market, job search, temporary employment, and the activation of social networks are more helpful than language courses.

#### **Language skills as a factor in employability**

The statistical analyses, the online survey and the ethnographic research all reveal that language skills do not represent an unambiguous "variable" in the process of public employment services. Other factors often play a greater role, including biographical (age, health, family situation), professional (education, work experience), and personal ones (motivation, social skills). The value of language skills is also dependent on the economic sector and on the specific job to be filled, as is frequently already apparent in the job advertisement. Regardless of this variable value, however, jobseekers, advisers and employers regard language skills (especially skills in the relevant official language and in English) as important. This ambiguity causes difficulties in diagnosing and processing employability, that is: predicting and de-

veloping those factors that are decisive in helping an individual find work. Nevertheless, language skills tend to take on a (professional, institutional and social) gatekeeping function, enabling or preventing access not only to jobs but also to unemployment insurance benefits. As such, it is important not to underestimate their role.

#### **Institutional and individual logics in public employment services**

It is not only the variable value ascribed to language that represents a challenge for the public employment services process; the sometimes diverging institutional and individual logics also create obstacles. The RECs and their advisers are confronted with constraints arising from the institutional logic of control and regulation. For instance, the RECs must ensure the correct and efficient use of public funds, especially when labour-market measures are prescribed. As such, advisers walk a very fine line between controlling and supporting jobseekers in their search for employment; in addition, the RECs must use their limited funds wisely, meaning each prescription of linguistic labour-market measures must undergo a cost-benefit analysis. Considering the very individual needs and backgrounds of jobseekers, the changing demands of employers according to the labour market, the branch, and the specific job, as well as the available types of labour-market measures, it is anything but simple for advisers to assess whether – and which – language re-

lated measures will help jobseekers find employment.

### **Labour-market measures between investment and integration**

In the case of language-related labour-market measures, the research reveals tensions between the logic of investment and the logic of integration. On the one hand, investments in labour-market measures must be profitable: jobseekers should quickly find sustainable employment thanks to efficient and effective measures. Although language courses should only be prescribed as a second priority, in accordance with the Canton of Fribourg's official strategy, several advisers believe such courses offer distinct advantages – not only regarding a quick, but also a durable integration into the labour market. This is considered particularly relevant in cases of poorly qualified jobseekers, who are thus given an opportunity to escape precarious employment situations. On the other hand, labour-market measures are not only prescribed to promote (quick and permanent) integration into the job market; they also serve to promote and maintain social integration. According to statements made by advisers, labour-market measures can help combat the negative social and psychological side-effects that frequently confront the long-term unemployed. In the case of foreign-language speakers, prescribing a language course as a labour-market measure is of socio-political relevance: the ability (or lack thereof) to speak an official lan-

guage is frequently interpreted as an indication of individual integration. Nevertheless: while several advisers prescribe language courses in an effort to improve the social integration of jobseekers deemed insufficient, other advisers believe social integration does not lie in the responsibility of the RECs or unemployment insurance.

### **Challenges and support for advisers**

When helping jobseekers find work, advisers are required to meet a variety of responsibilities and demands. In the process, they develop personal strategies and preferences for certain labour-market measures, although it must be noted that the institutional structures are set out by SECO and by the cantonal employment offices (the directives for the Unemployment Insurance Act and the cantonal strategies on labour-market measures represent the main authority). As such, jobseekers are subject to these individual and institutional strategies, which are additionally determined by the data entered in AVAM; indeed, jobseekers may have different profiles or they may have other expectations. In this complex situation, the categorising logics of the RECs come up against individual variables – and therefore result in negotiations between advisers and jobseekers. Such negotiations can also concern the role of, and possible demands for, language skills. The varying skills and circumstances of the individual jobseekers – which are assessed differently depending on the current situation on the labour market and the specific job to be filled – represent a challenge for

advisers. As such, supportive measures for advisers may be deemed suitable, especially in connection with institutional language management, compilation of language-related data in AVAM, and language-related labour-market measures. Due to the diverging logics and practices observed, it could prove useful to clarify the extent to which advisers can or should help poorly qualified/ unqualified jobseekers with weak language skills to improve their abilities in an official language. It could furthermore be promising to identify which other institutions could be made use of, and – not least – to determine whether advisers should play a role in supporting social integration.



