

Encouragement de l'intégration de la Confédération:

Evaluation du programme des points forts 2004 – 2007

Point fort A – Encouragement des connaissances linguistiques

Extraits du rapport global d'évaluation

Martina Brägger

Charles Landert

sur mandat de la Commission fédérale des étrangers

Zurich, 11 avril 2008

Table des matières

Répertoire des abréviations	4
L'essentiel en bref	5
1. Mandat et objectifs	9
2. Objet de l'étude et questionnement	10
2.1 Objet de l'étude	10
2.2 Questionnement	10
3. Toile de fond	13
3.1 Intégration, acquisition de la deuxième langue et législation	13
3.2 Critères de qualité des projets en matière de cours de langue	15
4. Réalisation de l'évaluation	23
4.1 Concept de l'enquête	23
4.2 Commentaires au sujet de la constitution de sondages.....	23
4.3 Instruments pour la saisie des données et l'initiation des collaborateurs	27
4.4 Valeur significative des résultats	27
5. Résultats de la partie empirique	30
5.1 Pilotage de la CFE A.....	30
5.2 Concepts régionaux et conventions de programmes avec les cantons	32
5.3 Organismes responsable, offres de cours et possibilités de raccordement.....	37
5.4 Coûts et financement	42
5.5 Caractère très basique des cours et recrutement	46
5.6 Professionnalisme et management de qualité.....	51
5.7 Qualité des cours	57
5.8 Effets sur les participants en.....	66
6. Réponses aux questions d'évaluation et discussion.....	71
6.1 Réponses aux questions d'évaluation	71
6.2 Discussion.....	75
7. Recommandations	82
7.1 Recommandations générales	82
7.2 Recommandations à la Confédération (Office des migrations ODM)	82
7.3 Recommandations aux cantons	83
7.4 Recommandations aux organismes responsables	85

8. Ouvrages de références et documentation utilisée	86
Annexe	90
A1 Critères fixés pour la grille de l'enquête de l'analyse grossière	90
A2 Grille d'observation de l'enseignement	92
A3 Grille d'évaluation de cours	93
A3 Grille d'évaluation de cours.....	94
A4 Mémento pour la discussion avec les organismes responsables	95
A5 Mémento pour la discussion avec les moniteurs et monitrices de cours	96
A6 Mémento pour la discussion avec les participants	97
A7 Mémento pour la discussion avec les délégués cantonaux	98
A8 Tableaux de résultats	99
A9 Aperçu des cantons ayant fait l'objet de l'enquête	100

Répertoire des abréviations

CECRL	Cadre européen commun de référence pour les langues: apprendre, enseigner, évaluer
CFE	Commission fédérale des étrangers
CP	Chef(fe) de projet
MC	Moniteur et monitrices de cours
ODM	Office fédéral des migrations
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
OR	Organisme responsable du projet
Part.	Participants (hommes et femmes)
PLE	Portefeuille linguistique européen

Echantillonages et ampleur des échantillonages

$N_{Org.res}$	Organismes responsables
N_P	Projets
N_{TC}	Types de cours
$N_{Org.res_quali}$	Organismes responsables de l'évaluation qualitative
N_{P_quali}	Projets pour l'évaluation qualitative
N_{TC_quali}	Types de cours pour l'évaluation qualitative

L'essentiel en bref

Résumé

Avec le point fort A du programme des points forts de 2004 à 2007, l'encouragement de la Confédération avait pour objectif de soutenir des cours de langues basiques pour les migrants et migrantes. L'évaluation externe s'est donc focalisée au premier plan sur le déroulement du programme, les concepts régionaux, les cours des divers organismes responsables (OR) et leur utilité ainsi que leurs effets pour les participants. La Confédération a réussi à soutenir des OR établis et les cours de langue de haute qualité qu'ils proposaient. La réussite de cours de langue basiques dépend de la qualification et des expériences qui constituent l'arrière-plan des participants aux cours. Les conditions-cadres fixées par l'organisme responsable, le déroulement du programme de la Confédération ainsi que la pratique cantonale pour leur mise en œuvre constituent des facteurs significatifs en ce qui concerne la disposition et l'aptitude des participants à s'engager. La mise en œuvre du programme de la Confédération doit à l'avenir être optimisée en ce sens que les ressources en faveur de l'encouragement des connaissances linguistiques seront engagées en fonction de concepts régionaux. L'Office fédéral des migrations, les cantons et les spécialistes doivent se mettre d'accord sur les standards minimaux des cours qui sont cofinancés au moyen du crédit de l'encouragement de l'intégration.

Depuis 2001, la Confédération a la possibilité d'encourager l'intégration des étrangers en Suisse. L'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 13 septembre 2000, respectivement du 7 septembre 2005 en constitue la base légale. La Commission fédérale des étrangers (CFE) a élaboré des programmes de points forts en fixant des priorités pour les périodes 2001 – 2003 et 2004 – 2007.

Le programme de points forts A a pour objectif l'encouragement de la communication. L'évaluation concernant ce point s'est donc fondée sur les effets des cours de langue encouragés financièrement par le point fort A. L'analyse « grossière » (août à décembre 2006) s'est focalisée sur la description des cours et leur cohérence avec le point fort A. L'analyse détaillée (janvier à août 2007) a consisté en une analyse approfondie de la qualité des cours, de leur mise en œuvre et de leurs effets au moyen des questions suivantes:

Questionnaire d'évaluation

Cours
Q1: Quels cours le point fort A a-t-il encouragés ?
Q 2: Les cours sont-ils cohérents avec le programme des points forts 2004 – 2007? Les cours sont-ils cohérents avec les concepts régionaux? Les offres proposées sont-elles en adéquation avec l'objectif à atteindre?
Q 3: Quels ont été effets des mesures d'accompagnement sur les offres de cours (développements régionaux)?
Q 4: Les cours correspondent-ils à un besoin du groupe-cible?
Q 5: Quelle est l'importance des ressources de la Confédération pour les prestataires de services? Y a-t-il eu des déplacements (transferts) de flux financiers/ des effets financiers parasites
Q 6: La fourniture de prestations a-t-elle été appropriée? Degré d'atteinte des objectifs (nombre et qualité des cours)
Q 7: Comment convient-il d'apprécier les évaluations de projets des organismes responsables (en particulier en ce qui concerne les progrès accomplis dans l'acquisition d'une langue)?
Q 8: La fourniture de prestation a-t-elle été efficiente?

Q 9: Peut-on mettre en évidence des processus d'apprentissage et d'évolution pour les projets qui s'étendent sur plusieurs années?

Q 10: Comment la fourniture de prestations peut-elle être optimisée quant aux objectifs à atteindre dans le point fort A?

Effets :

E1: Comment convient-il d'apprécier la demande de cours?

E2: Quels ont été les effets des cours sur les connaissances linguistiques et de la vie de tous les jours des participants?

E3: Quels ont été les autres effets à plus long terme des cours sur les participants?

E4: Les participants ont-ils été rendus aptes à fréquenter d'éventuels cours plus avancés proposés par d'autres prestataires?

Conséquences et contribution à la solution

C1: Dans quelle mesure les participants mettent-ils en œuvre dans leur vie quotidienne les compétences linguistiques acquises ?

C2: Les participants aux cours sont-ils en mesure de mieux s'orienter linguistiquement et socialement au quotidien?

C3: Les contacts avec la population suisse se sont-ils intensifiés?

C4: Quelle contribution les cours fournissent-ils à l'intégration du point de vue des chefs de cours et des participants?

C5: Comment convient-il d'apprécier les concepts régionaux?

C6: Quels processus et quels effets peuvent être déclenchés dans les milieux politiques?

Appréciation globale

A1: Comment convient-il d'apprécier globalement les offres de cours encouragées et les effets obtenus? Les objectifs du point fort A ont-ils pu être atteints? Quelle contribution a-t-elle pu être fournie pour promouvoir l'intégration des étrangers dans notre pays?

A2: L'encouragement de la compréhension fourni jusqu'à présent a-t-il fait ses preuves? Quelles en sont les forces et les faiblesses? Comment l'encouragement de la compréhension pourrait-il être optimisé en fonction des objectifs de l'encouragement de l'intégration fixés par les dispositions de l'OIE?

Dans la période 2004 – 2006, le Secrétariat de la CFE a reçu quelque 400 demandes provenant d'environ 200 OR. Pour l'évaluation, nous avons fait des sondages concernant 85 projets provenant de 72 OR et comprenant 261 cours (analyse grossière), respectivement de 18 projets comprenant 33 cours.

Ebauche pluriperspectiviste de l'évaluation

L'évaluation réalisée en Suisse romande et en Suisse alémanique s'est fondée d'une part sur l'analyse des documents existants sur les projets en question et d'autre part sur les questions aux représentants des organismes responsables des projets ainsi que des moniteurs/monitrices de cours et des participants. L'observation de 66 leçons en fonction d'une grille de critères spécifique fut l'élément essentiel de l'analyse fine (détaillée). La situation telle qu'elle se présente dans les cantons a été analysée dans dix cas à titre d'exemple au moyen de documents écrits et d'entretiens personnels avec les Délégués à l'intégration. Un document séparé présente le portrait de 18 organismes responsables de projets et donne un aperçu de la pratique des cours linguistiques de base destinés aux étrangers.

Coopération frileuse des cantons en matière d'élaboration de concepts régionaux

La CFE a piloté le point fort A par le biais de la sélection de projets et a tenté, en demandant des feed-back, d'influer sur la qualité de l'encouragement des connaissances linguistiques par les organismes responsables demandant un subside. Elle n'a émis aucun standard de qualité obligatoire pour les cours. Elle a demandé aux cantons des concepts d'encouragement des connaissances linguistiques décrivant le besoin régional et les priorités, éléments devaient servir de conditions-cadres pour l'orientation des OR

De nombreux organismes responsables ont cependant interprété les formulaires de demande et de rapport comme des consignes impératives et ont dès lors investi relativement beaucoup d'énergie pour leur demande de financement et pour le reporting, souvent sans en obtenir une contre-partie appropriée.

Alors que le Secrétariat de la Commission fédérale des étrangers voyait les diverses rubriques d'une part comme une invite permettant aux organismes responsables d'avoir un reflet leur travail d'encouragement des connaissances linguistiques et s'attendait à pouvoir du même coup – attente qui fut vaine – collecter des données pour l'évaluation des cours de langue, les OR se plaignirent du mauvais rapport coût/bénéfice. De leur côté, les collaborateurs et collaboratrices de la CFE ont investi une grande part de leurs ressources dans l'examen des demandes et n'avaient dès lors plus le temps de se pencher sur la pratique de l'encouragement linguistique. Dans la période d'observation à disposition pour l'évaluation, seuls quelques rares cantons, surtout Berne, Zurich et Neuchâtel, ont réalisé des concepts régionaux dignes de ce nom. .

De bons contacts entre les organismes responsables et le secrétariat de la CFE

80% des cours faisant l'objet de l'analyse grossière sont des cours de langue ou des cours de langue et d'intégration. Les 20% pour cent restants sont des cours d'alphabetisation (10%) et sur diverses formes combinées d'encouragement des connaissances linguistiques. 37 % des cours se réfèrent au Cadre européen commun de référence pour les langues: apprendre, enseigner,

évaluer (CECRL) et mènent aux niveaux d'enseignement A1 et A2; seuls quelques rares cours visent le niveau B1.

Dans l'ensemble, la CFE a réussi à élaborer des relations durables à long terme avec les différents organismes responsables et à les soutenir dans leur développement. Les cours de langue se déroulent tant de manière centralisée que décentralisée. Tendanciellement, les cours décentralisés sont plutôt des cours destinés aux débutants et comportent aussi quelques informations sur la commune, des institutions importantes et la vie quotidienne en Suisse. Les cours centralisés, eux, se concentrent un peu plus sur l'acquisition de la langue stricto sensu.

Offrir des cours basiques constitue-t-il une condition pour qu'ils aient une bonne portée?

Dans la période d'observation 2005/2006, le nombre de participants aux cours cofinancés par la CFE au moyen de ressources émanant de la Confédération a été de 10'000 à 11'000 personnes par an. Pour la moitié des cours, ce sont les femmes ou les mères de famille qui constituent le groupe-cible. Aucun des cours proposés n'imposait de limitation quant aux origines nationales ou culturelles, ce qui explique une participation trop hétérogène en ce qui concerne les langues maternelles des participants. Ce n'est pas un inconvénient pour autant, bien au contraire. L'inventivité en matière de publicité en faveur des projets varie d'un organisme à l'autre. Lorsque les organismes responsables utilisent une méthode publicitaire adéquate – et surtout lorsqu'ils communiquent oralement avec les participants potentiels ou font du bouche-à-oreille – la demande de cours excède l'offre la plupart du temps. L'accès aux cours de base est garanti pour la plupart des projets ; certains cantons ont mieux que d'autres réussi à augmenter la portée de l'offre en créant de nombreux cours décentralisés dans les communes. Globalement, et surtout dans de grands cantons, il reste néanmoins un nombre importants de participants potentiels qui n'ont pas encore fait usage des offres.

La Confédération, un acteur important

La Confédération joue un rôle majeur dans la mise à disposition de l'offre en la matière puisqu'elle couvre 42 % des coûts de projet. Elle a donc nettement une fonction de moteur. Les cantons les financent à raison de 14% et les communes de 11%. Les participants aux cours y contribuent à raison de tout juste 20%, avec des différences entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. L'analyse approfondie de l'utilisation des ressources a révélé des différences significatives dans la structure des coûts de ces projets. Ainsi, ce sont surtout les frais par leçon qui varient considérablement d'un cours à l'autre sans qu'il y ait d'explication plausible à ces grandes différences. On peut déplorer qu'il n'y ait pas eu d'incitation pour élaborer et réaliser les cours de manière efficiente.

Il faut partir de l'idée que les possibilités d'influence de la CFE sur la qualité et l'efficience d'un seul cours de langue sont limitées. Voilà pourquoi on peut saluer les conventions imminentes relatives aux contrats-cadres qui seront passées avec les cantons; il faut ainsi espérer que les cantons jusqu'à présent sans concepts ad hoc s'efforcent d'acquérir un savoir-faire professionnel afin qu'il en résulte des concepts corrects. Le nouveau régime, que la CFE aurait volontiers appliqué plus tôt se déploie sur la toile de fond suivante :

L'empathie et les compétences professionnelles des moniteurs et monitrices de cours en tant que facteur significatif de succès

La qualité d'une offre dépend totalement des compétences professionnelles, de la motivation et de l'engagement personnel des moniteurs et monitrices de cours. Sur la base des visites que nous avons rendues aux différents cours et des entretiens tant avec les participants qu'avec les moniteurs et monitrices des cours – presque exclusivement des femmes –, on constate un engagement personnel élevé créant un climat propice à l'apprentissage, de l'empathie et une compétence professionnelle. La plupart du temps, de bonne conditions-cadres (par exemple, des locaux pratiques, de bons moyens auxiliaires et l'encadrement par l'organisme responsable du cours) favorisent leur travail. Malheureusement, les salaires moyens accordés compensent mal le temps consacré et l'engagement des moniteurs et monitrices. Etant donné que les moniteurs et monitrices de langue allemande ou française en tant que deuxième langue ne donnent que quelques leçons individuelles et qu'au surplus, ils doivent être très mobiles, des améliorations doivent être apportées, ne serait-ce que parce qu'il est souhaitable de pouvoir garantir une continuité dans le personnel enseignant. La Confédération pourrait donc jouer un rôle pour encourager, de concert avec les chargés d'intégration et les moniteurs et monitrices, la mise sur pied de cours de formation continue décentralisés et des échanges d'expériences,

Conclusions

En ce qui concerne l'évaluation globale du programme des points forts, on peut dire que la plupart des cours établis et cofinancés par la Confédération en vue d'encourager la compréhension ont fait leurs preuves. Mais au sein d'un système, il y a toujours des exceptions; c'est le cas lorsque la prestation est fournie à titre bénévole et qu'il n'y pas toujours la masse critique permettant de garantir le professionnalisme.

L'effet intégratoire des cours de langue encouragés financièrement par la Confédération devrait être important. La tentative de concevoir un modèle intégratoire actif par l'encouragement de connaissances linguistiques est d'autant plus couronné de succès qu'il est proche de la commune, que la participation est facultative, qu'il existe un engagement des moniteurs et monitrices de cours, que des efforts notables soient faits pour différencier l'enseignement et créer un bon climat pour l'apprentissage de la langue, que l'accent soit mis sur la pratique et que les possibilités de contact au sein du groupe soient basés sur des points communs sociaux et apportent des encouragements. Les cours de langue basiques qui mènent au niveau A2 ne garantissent pas l'acquisition de bonnes connaissances de la langue du pays d'accueil, mais constituent plutôt une sorte d'impulsion initiale, une plateforme permettant aux étrangers de se motiver, d'être partie prenante dans leur environnement familial, de continuer à apprendre progressivement – même sans ensuite fréquenter un cours – et de nouer de nouveaux contacts avec les autochtones.

Les mesures introduites dans ce contexte, à savoir laisser le soin aux cantons et aux municipalités d'élaborer les demandes de cofinancement vont tout à fait dans le sens des résultats de l'évaluation et devraient par ailleurs favoriser leur engagement. Il est à espérer que les cantons

mettent à profit le savoir-faire accumulé à l'échelon national en la matière et qu'ils augmentent leurs ressources afin de permettre à un groupe-cible aussi vaste que possible d'accéder aux cours de langue basiques.

6. Réponse au questionnaire d'évaluation et discussion

6.1 Réponses au questionnaire d'évaluation

Cours

(Q1) Quels cours le point fort A a-t-il encouragés? Outre quelques cours isolés d'alphabétisation, de conversation et quelques cours complémentaires, il s'agit en majorité de cours de langue axé sur les besoins des participants dans leur quotidien. Les organismes responsables pour les projets sont pour la plupart des institutions établies au bénéfice d'une vaste expérience en la matière. La moitié d'entre elles est certifiée Edu. La plupart des cours sont axée sur le CECRL jusqu'au niveau A2, et dans quelques cas isolés jusqu'à B2. Les cours centralisés et nivélés se centrent davantage sur l'enseignement de connaissances purement linguistiques que les cours décentralisés, sont basiques et hétérogènes; ils conviennent donc davantage aux thèmes de la vie quotidienne et se situent aux niveaux les plus bas du cadre européen (CECRL). Il y a également des différences en ce qui concerne la durée des cours.

(Q2) Les cours sont-ils cohérents avec le programme des points forts de 2004 à 2007?

Les cours soutenus financièrement présentent une cohésion très élevée avec le programme des points forts. Cela est dû au fait qu'ils ont été très soigneusement sélectionnés. Il est vrai que le programme des points forts ne pose que des exigences implicites et générales aux cours. Exception faite des différences mentionnées sous (C1), la congruence des cours soutenus financièrement est grande, ce qui devrait s'expliquer par l'aménagement restreint des cours de langue. En revanche, il existe des écarts par rapport au programme des points forts en matière de management de qualité pour les projets émanant de Suisse romande.

Les cours sont-ils cohérents avec les concepts régionaux? Nous ne pouvons répondre à cette question que de manière restreinte, car seuls quelques cantons ont élaboré des concepts satisfaisants quant au fond et à la forme; ils répondent globalement aux exigences posées par le programme des points forts de 2004 à 2007. On peut alors dire que dans ces cas la cohérence avec les concepts régionaux est élevée. Mais divers cas isolés pour lesquels il y avait des écarts avec les concepts régionaux ont incité les cantons en question à ne plus continuer à soutenir ces cours. On peut aussi affirmer que lorsque des concepts régionaux ont été établis, la cohérence a été la plus grande là où les OR des projets ont été invités par le canton à collaborer étroitement à l'élaboration desdits concepts.

Les offres proposées sont-elles en adéquation avec de l'objectif à atteindre? Les cours de langue ont pour objectif de contribuer à ce que les migrants et les migrantes puissent se mouvoir de manière autonome dans un environnement social quotidien changeant (DJEP 2003). Les cours cofinancés par la Confédération fournissent une contribution importante pour atteindre cet objectif en ce sens qu'ils procurent surtout aux migrants des connaissances linguistiques et des connaissances utiles à leur vie quotidienne. Cela étant, grâce au nivelingement, les cours centrali-

sés doivent être qualifiés de plus efficaces d'un point de vue linguistique, tandis que les cours décentralisés permettent aux migrants et aux migrantes un accès à des cours basiques et ainsi une initiation à l'apprentissage d'une de nos langues nationales. Pour atteindre les objectifs visés, le mieux est de combiner et de coordonner entre eux des cours centralisés et des cours décentralisés en tenant compte des conditions locales.

(Q3) Quels ont été les effets des mesures d'accompagnement sur les offres de cours (développements régionaux)? Nous ne pouvons répondre à cette question que sous réserve. Nous avons commenté les effets des évolutions régionales au point C2. Une mesure d'accompagnement supplémentaire était la formation des MC. Toutefois, comme cette formation n'a eu lieu qu'une seule et unique fois, nous n'avons pas guère pu observer d'effets mesurables.

(Q4) Les cours correspondent-ils à un besoin du groupe-cible? A cette question également, nous ne pouvons répondre que de manière restreinte. En effet, le programme des points forts, les concepts régionaux et les différents projets ne définissent pas explicitement le groupe-cible et l'étude n'avait pas non plus pour objet l'analyse des besoins. Au sens très large du terme, tous les migrants et toutes les migrantes constituent le groupe-cible. Le fait que la publicité par le bouche-à-oreille soit la plus efficiente parmi tous les efforts entrepris pour faire connaître ces offres et que la demande pour de tels projets soutenus financièrement augmente constituent des indices évidents que les migrants et les migrantes apprécient l'offre et s'en font volontiers les héritiers. Le nombre d'OR qui souhaitant étoffer leurs offres, dépasse de loin celui des autres.

(Q5) Quelle est l'importance des ressources de la Confédération pour les prestataires de services? Les ressources de la Confédération jouent un rôle prépondérant et représentent environ 40 % des frais de projet. Nombre de projets ne peuvent être mis sur pied que grâce à ce soutien financier. De nombreux organismes responsables de projets parviennent difficilement à générer des ressources provenant de tiers, bien que le soutien financier de la Confédération facilite tendanciellement les démarches dans ce sens. La réduction ou la suppression pure et simple des subsides fédéraux pourraient avoir pour conséquences que certains organismes responsables réduisent leur offre ou augmentent l'émolumennt des cours – des réactions contreproductives.

Y a-t-il eu des déplacements (transferts) de flux financiers/ des effets financiers parasites? Ce n'est que dans de rares cas que les OR ne sont pas tributaires des subsides fédéraux. C'est pourquoi les effets financiers parasites sont minimes. Il est vrai toutefois que le pilotage de la distribution des ressources financières, justement à cause du manque de directives précises, conduit à ce que la Confédération cofinance en partie massivement les frais fixes des OR (subventionnement croisé). Par ailleurs, il n'existe aucune incitation pour que les OR génèrent davantage de ressources financières provenant de tiers ou fassent des efforts pour abaisser les frais des participants.

(Q6) La fourniture de prestations a-t-elle été appropriée? La fourniture de prestations peut être considérée comme appropriée, mais perfectible. Le peu de transparence des exigences posées aux organismes responsables (standards minimaux et maximaux) a malheureusement amené ces organismes à investir trop de ressources pour les formulaires et la saisie de données qu'il y avait à disposition des ressources pour l'évaluation et la mise en œuvre à la CFE.

Degré d'atteinte des objectifs (nombre et qualité des cours) A quelques exceptions près, on

peut qualifier la qualité atteinte d'élevée à très élevée. Les cours se caractérisent par un climat agréable et propice à l'apprentissage; Ils sont axés sur la vie quotidienne des migrants et se concentrent sur l'activité linguistique « parler » ainsi que sur le développement personnel. La transposition du savoir dans la vie quotidienne, par contre, est peu encouragée activement. La qualité des cours dépend de la qualification des MC et du pilotage des CP. Le cadre conceptuel ainsi que l'échange entre les participants constituent des facteurs d'influence importants. 85 % des cours budgétisés ont pu être réalisés. Etant donné que l'on ne sait que peu avant le début des cours si tous pourront être réalisés, cela représente un bon résultat.

(Q7) Comment convient-il d'apprécier les évaluations des projets des organismes responsables (en particulier en ce qui concerne les progrès accomplis dans l'acquisition d'une langue)? Les organismes responsables se différencient très fortement en ce qui concerne l'évaluation de leur projet, notamment à l'égard des ressources utilisées, des instruments et des méthodes. Il est frappant que les OR suisses alémaniques de projets se sentent davantage contraints que les Romands à effectuer une évaluation du cours. Certains de ces organismes ont même développé des instruments d'évaluation poussés, sans doute incités par ce qu'ils ont cru comprendre des exigences de la CFE. Toujours est-il que le rapport coût/bénéfice n'est pas équilibré. Les contrôles des progrès d'apprentissage consistent essentiellement en tests de grammaire et de vocabulaire qui ne répondent pourtant pas à l'utilisation linguistique faite par les participants et dans les cours (particulièrement pour les cours décentralisés). En effet, les contrôles des progrès d'apprentissage n'ont aucune utilité au-delà des cours tant qu'il n'existe pas de système de référence uniforme.

(Q8) La fourniture de prestation a-t-elle été efficiente? Nous ne pouvons apprécier l'efficience des cours que d'une manière restreinte. Les coûts par leçon ne sont pas valides et ne peuvent être utilisés à titre d'indicateurs. Nous devons donc qualifier de l'efficience du programme de suboptimale parce que le système permet des financements croisés et ne comporte pas d'incitation à augmenter l'efficience (voir point Q5 ci-dessus). Les exigences peu différencierées posées aux organismes responsables ont abouti à une augmentation des charges administratives qui ne sont pas équilibrées par rapport aux bénéfices. Dans le domaine de l'encouragement des connaissances linguistiques, le degré de coopération avec les Délégués à l'intégration est faible ; bien des aspects des cours de langue de bas auraient pu être traités de manière suprarégionale en collaboration avec des spécialistes.

(Q9) Peut-on mettre en évidence des processus d'apprentissage et d'évolution pour les projets qui s'étendent sur plusieurs années? Dans leurs documents de demande ou de reporting, les organismes responsables ne mentionnent guère des développements. Dans quelques cas isolés toutefois, il est fait mention de nouveaux instruments. Néanmoins, lors des entretiens que nous avons eus, nous avons pu constater que la plupart des OR de projets investissent dans les développements. Le développement d'instruments d'évaluation a été principalement mis en œuvre du fait des exigences de la CFE. Mais certains organismes responsables sont intéressé à poursuivre ce développement indépendamment des incitations de la CFE. Il est difficile d'identifier des développements relatifs aux concepts de ces organismes. Les formulaires de demandes et les documents relatifs au reporting ont contribué à ce que les organismes responsables s'expriment sur les différents critères.

(Q10) Comment la fourniture de prestations peut-elle être optimisée quant aux objectifs à atteindre dans le point fort A? voir à ce sujet le chapitre 7.

Effets

(E1) Comment convient-il d'apprécier la demande de cours? La demande dépend des conditions démographiques (grandes agglomérations), du soutien politique des cantons et des communes, de la publicité pour les cours ainsi que la coordination effectuée par les Délégués cantonaux à l'intégration. Les cours décentralisés ont davantage de difficulté à recruter des participants du fait qu'en théorie chaque cours doit être occupé à nouveau, mais ces difficultés sont inhérentes aux structures de ces cours. Les participants suivant des cours centraux nivélés passent fréquemment à des cours suivants. Pour une partie, les cours ne peuvent répondre – ou difficilement – à la demande, avec le risque que les participants ne puissent être acheminés vers des cours de raccordement. D'un autre côté, les organismes responsables ne peuvent pas satisfaire à la demande parce qu'ils n'ont pas de ressources pour étoffer leurs offres. La publicité par le truchement des écoles et des services publics a certes fait ses preuves, mais la publicité par le bouche-à-oreille est la plus efficace et ce sont surtout les organismes responsables établis dans les grandes agglomérations qui en profitent.

(E2) Quels ont été les effets des cours sur les connaissances linguistiques et de la vie de tous les jours des participants? Nous n'avons pu vérifier systématiquement les progrès réalisés par les participants, car les instruments y relatifs faisaient défaut. Le développement de tels instruments sur la base d'un système de référence qui aurait une validité générale fait actuellement l'objet des discussions entre spécialistes. La qualité des cours milite en faveur du fait que les participants sont stimulés efficacement et de manière ciblée, mais nous rappelons ici que les cours centralisés et décentralisés ont des points de mire différents (voir le point Q2 ci-dessus).

(E3) Quels ont été les autres effets à plus long terme des cours sur les participants? Outre le fait que ces cours dispensent au premier chef des connaissances linguistiques et un savoir pour la vie quotidienne, ils contribuent aussi au développement de la personnalité des participants. Dans le cas idéal, les cours parviennent à mettre en œuvre un processus auto-régulateur qui donne au participant la capacité de mobiliser des ressources pour la maîtrise de sa vie quotidienne et la satisfaction de ses besoins de base. Non seulement cela contribue à l'intégration des étrangers dans notre société civile, mais ce phénomène a également un effet positif sur le bien-être émotionnel des participants aux cours. De ce point de vue, ces cours ont des effets bénéfiques sur la santé (cf. à ce sujet l'étude Brägger 2007).

(E4) Les participants ont-ils été rendus aptes à fréquenter d'éventuels cours plus avancés proposés par d'autres prestataires? 7.5 % des participants passent à un autre prestataire. Les indications des OR ne permettent toutefois pas de dire de quels cours de raccordement il s'agit. On peut en outre aussi douter de l'effet des certificats de cours pour l'accès facilité aux cours de raccordement tant que ce certificat ne se rapporte pas à un système de référence uniforme. Par

ailleurs, si le raccordement aux cours suivants n'est pas axé sur la clientèle des cours de base, son succès sera mis en question. Autrement dit, pour que ces cours de raccordement remportent du succès il ne faut pas qu'ils se déroulent à de mauvaises heures dans la journée ou soient difficilement accessibles – par exemple en raison de trajets trop longs –, qu'ils demandent une participation aux frais de cours trop élevé ou que la matière enseignée ne tiennent pas suffisamment compte de l'arrière-plan en ce qui concerne le niveau d'instruction des participants. Il n'existe guère d'accords entre les organismes responsables et les fournisseurs commerciaux. Une exception confirme la règle : le canton de Schaffhouse fait participer les fournisseurs commerciaux tant au travail conceptuel qu'à la coordination des cours.

Conséquences et contribution à la solution

(C1) Dans quelle mesure les participants mettent-ils en œuvre dans leur vie quotidienne les compétences linguistiques acquises? Les participants mettent en œuvre leurs connaissances en vue de satisfaire leurs besoins de base et pour faire face à des situations de la vie quotidienne. ceci peut déjà se produire avec des connaissances linguistiques modestes, principalement dans l'environnement social proche des participants (famille, connaissances, amis, voisinage; cf. E3 ci-dessus et Brägger 2007).

(C2) Les participants aux cours sont-ils en mesure de mieux s'orienter linguistiquement et socialement au quotidien ? Oui (cf. E3 ci-dessus et Brägger 2007)

(C3) Les contacts avec la population suisse se sont-ils intensifiés ? Oui (cf. E3 ci-dessus et Brägger 2007)

(C4) Quelle contribution les cours fournissent-ils à l'intégration du point de vue des moniteurs/monitrices de cours et des participants? De l'avis des MC et des CP, les cours renforcent la confiance et l'autonomie des participants. Des MC évoquent divers participants ayant avec succès transféré leurs acquis dans la vie quotidienne. Grâce aux cours, les participants au cours prennent part aux activités de la commune. Les cours offrent un cadre pour les contacts sociaux et ont des effets bénéfiques sur le bien-être des participants.

(C5) Comment convient-il d'évaluer les concepts régionaux? Si l'on fonde l'appréciation sur les concepts écrits, force est de constater que seuls quelques cantons satisfont aux exigences de la CFE. A quelques rares exceptions près, les concepts existent sous la forme de projets dans lesquels les exigences de la CFE sont souvent reprises sans différenciation ou qui sont copiés sur d'autres cantons. Dans la pratique et sur le plan stratégique, les choses ont cependant un peu bougé. Dans certains cantons, on constate une ambiance de renouveau, d'autres n'entreprendent quasi rien. Ces différences peuvent être attribuées aux ressources disponibles, au savoir-faire, aux conditions locales et enfin aux acteurs eux-mêmes.

(C6) Quels processus et quels effets peuvent être déclenchés dans les milieux politiques? Pour pouvoir répondre à cette question de manière fiable, il aurait fallu poser cette question directement aux milieux politiques, mais nous n'avons pu le faire dans le cadre de cette recherche pour des raisons économiques et méthodologiques. De l'avis des CP et des Délégués cantonaux à l'intégration, les milieux politiques ont pu être sensibilisés par le biais des cours. Le sou-

tien financier par la Confédération a un effet de légitimation pour que les cantons et les communes soutiennent, eux-aussi, de tels cours. Mais les cantons pondèrent l'encouragement de connaissances linguistiques de manière fort différente les uns des autres; c'est pourquoi des concepts de financement généreux en propre qui permettraient une couverture intégrale des besoins ne sont guère réalistes.

Appréciation globale

(G1) Comment convient-il d'apprécier les offres de cours encouragés et les effets obtenus? Une très large majorité des cours cofinancés par la Confédération répond aux critères professionnels posés à l'enseignement d'une deuxième langue destiné aux migrants et aux migrantes. Les effets attendus de ces cours dans la vie quotidienne des participants (compréhension linguistique améliorée, meilleure orientation dans la vie sociale, augmentation des contacts avec la population suisse) ne sont pas quantifiables. Cependant, les observations faites dans les cours ainsi que les discussions avec les moniteurs/monitrices et avec les participants donnent de nombreux indices selon lesquels, dans ces cours subventionnés, les compétences en matière de langue et d'action que les participants acquièrent ont une fonction catalysatrice significative: les participants s'orientent mieux et sont plus sûrs d'eux dans le pays d'accueil.

(G2) L'encouragement de la compréhension fourni jusqu'à présent a-t-il fait ses preuves? D'une part, les ressources de la Confédération et le déroulement du programme ont soutenu moralement et financièrement les activités existantes en matière d'encouragement des connaissances linguistiques destinées aux migrants et aux migrantes. D'autre part, les cantons ont commencé à déployer davantage d'efforts pour mettre à disposition une offre qualitativement bonne et appropriée dans leur domaine d'influence. Les impulsions données par les moniteurs/monitrices de cours, les progrès des participants dans les cours et la dynamique au sein des participants permettent à l'encouragement des connaissances linguistiques en tant qu'instrument d'intégration des étrangers d'être fécond. De manière générale, la CFE a probablement accordé trop peu d'attention à tous ces facteurs et trop aux formulaires de demande et de reporting ; elle a eu trop d'attentes face aux activités qui y étaient liées.

7. Recommandations

Recommandations générales

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la mise en œuvre du programme d'encouragement de la Confédération incombe à l'ODM. Dorénavant, la Confédération n'encouragera plus de projets isolés, mais conclura des contrats-cadre avec les cantons (ODM 2007a, 2007b). Ces nouvelles dispositions entreront en vigueur dès 2009 après un régime transitoire pour l'année 2008. A l'avenir, les cantons seront les seuls interlocuteurs des organismes responsables; ils doivent avoir élaboré des concepts d'encouragement de connaissances linguistiques jusqu'en 2009, au plus tard jusqu'en 2010. Ce nouveau régime est l'occasion d'une part d'épurer les points dysfonctionnels ou flous constatés à ce jour et qui engendrent un manque d'efficience, et d'autre part de définir une répartition du travail appropriée entre la Confédération, les cantons et les organismes responsables.

- A1 Les tâches en matière d'encouragement des connaissances linguistiques des migrants et des migrantes doivent être effectuées de manière fonctionnelle et au bon endroit, qui doit être aménagé avec les compétences professionnelles nécessaires.
- A2 Au vu des nombreux acteurs impliqués dans ce processus (ODM, Délégués cantonaux à l'intégration, organismes responsables, moniteurs et monitrices des cours, autres professionnels, participants aux cours), il y a lieu d'accorder de l'importance à une approche participative. Les activités relatives à la saisie des données, au management de qualité, au controlling et à la rédaction de rapport d'activités doivent être planifiées et mises en œuvre en tenant compte d'une proportion coût/rendement raisonnable.
- A3 Le contrôle des prestations et des résultats obtenus doit se faire à tous les niveaux des objectifs formulés. Toute standardisation éventuelle émanera de la pratique et ressortira du dialogue professionnel des Délégués à l'intégration et des prestataires de cours linguistiques de base. Ces cours devront toujours être subordonnés aux objectifs supérieurs que sont la capacité de s'orienter et l'intégration des migrants et migrantes.
- A4 Le succès ne doit pas être mesuré uniquement à l'aune du nombre de cours remplis et des objectifs de cours atteints, mais aussi en fonction de la mesure dans laquelle le groupe-cible a été atteint.

Recommandations à la Confédération (Office fédéral des migrations ODM)

- B1 La réorganisation de l'encouragement des connaissances linguistiques constitue une occasion de combler des lacunes conceptuelles et de promouvoir la transparence. Les nouvelles dispositions devront porter sur: le rôle que doivent jouer l'ODM et les cantons ainsi que leurs tâches (répartition du travail et interfaces), la clé de financement, la périodicité des subventions, les prestations cofinancée, les critères de qualité, les modes de versement.

- B2 Un document – qui fera partie intégrante des conventions-cadres conclues avec les cantons – doit être élaboré, indiquant comment la qualité et les résultats attendus des cours soutenus financièrement par des ressources de la Confédération seront garantis. Les mesures correspondantes ne seront pas seulement axées sur les standards de la communauté, mais aussi sur une relation pondérée coûts/rendement. (*voir A3*).
- B3 Dans le cadre des mandats de prestation conclus avec les Délégués cantonaux à l'intégration, l'ODM doit exiger que les données nécessaires pour apprécier la mise en œuvre cantonale de l'encouragement des connaissances linguistiques ou la planification et le pilotage du programme. Les éventuelles appréciations de la qualité du cours et des résultats obtenus doit s'effectuer par le biais d'évaluations ad hoc.
- B4 L'ODM doit soutenir les efforts d'élaboration d'un portefeuille linguistique destiné aux migrants et migrantes tout comme la recherche et le développement d'instruments destinés à contrôler les progrès réalisés par les participants (catalogue des objectifs de cours pour les différents niveaux du CECRL en tant que *formulation « est capable de »... complétée par* des exercices orientés sur la pratique et des propositions pour le contrôle des progrès d'apprentissage. En ce qui concerne ce contrôle et l'évaluation des cours, la Confédération doit élaborer des recommandations en collaboration avec les spécialistes en la matière.
- B5 Le soutien et les prestations de service de l'ODM aux cantons et en finalité aux organismes responsables sont utiles dans tous les champs d'action pour lesquels les cantons n'atteignent pas la masse critique ou pour lesquels il est possible d'éliminer des doublons ou de pallier l'inefficience: nous entendons ici les initiatives pour la formation continue, les congrès spécialisés, la promotion de mises en réseaux, le développement d'instruments de travail, l'accès à des expertises, la préparation d'ouvrages de références, etc.. Dans cet ordre d'idées, il est également recommandable d'établir des contacts étroits avec la Conférence suisse des services de l'intégration et avec des experts externes dans le domaine de l'encouragement de connaissances linguistiques basiques.
- B6 L'ODM définit le CECRL comme un système de référence commun à tous les cours qu'il cofinance. Il soutient les mesures ayant trait à l'information, à la formation et aux échanges entre professionnels) servant à l'extension et à la mise en œuvre fiable de ces cours.
- B7 L'ODM examine la possibilité de dégager des ressources financières provenant du crédit destiné à l'encouragement des connaissances linguistiques pour financer un service spécialisé en matière de cours de langue basiques qui serait affilié à un service cantonal à l'intégration. Ce service déployerait son activité à l'échelon national et sa fonction pourrait être éventuellement limitée dans le temps.
- B8 Comme jusqu'à présent, il s'agit de promouvoir des cours d'alphabétisation et des cours allant jusqu'au niveau A2 du CECRL, avec une sélection souple des groupes-cibles orientée sur les connaissances linguistiques des migrants et des migrantes. Le financement des cours correspondant au niveau B1 du CECRL doit entièrement être laissé aux soins des cantons et des communes, afin que l'on puisse garantir que les ressources financières de la Confédération se concentrent sur l'apprentissage linguistique de base.

- B9 Il y a lieu de maintenir les programmes de points forts de quatre ans. Toutefois, pour mieux utiliser les résultats de futures évaluations éventuelles en vue des adaptations pour les programmes ultérieurs, il faut prévoir une période de deux ans entre le délai de clôture des programmes et l'évaluation.

Recommandations aux cantons

. La manière de procéder des cantons correspond dans de nombreux cas à la procédure pragmatique de mise en œuvre d'il y a huit ans à l'échelon fédéral. Ce nouveau régime offre une chance de tirer des enseignements de ces expériences. Cependant, pour réaliser un pilotage transparent sur le plan local intervenant après des réflexions explicites, il est indispensable que les cantons établissent des concepts. Contrairement à la Confédération, les cantons sont plus proches de la pratique et offrent ainsi d'autres possibilités. L'objectif doit être de couvrir les besoins existants avec un nombre appropriés d'organismes responsables tout en maintenant le professionnalisme et la stabilité institutionnelle.

- K1 Les concepts des cantons en matière d'encouragement de connaissances linguistiques constituent un volet distinct au sein d'un concept plus vaste concernant l'intégration des étrangers, respectivement d'un concept de formation et d'éducation tenant compte de manière particulière de besoins particuliers. L'encouragement des connaissances linguistiques des migrants et des migrantes fait partie de la formation des adultes et doit être subordonnée (quant aux compétences professionnelles) à la responsabilité des directions de l'instruction publique ou des départements de l'éducation.
- K2 Nous recommandons une approche participative (avec les organismes responsables et des moniteurs/monitrices triés sur le volet) pour l'élaboration de tels concepts (et surtout l'élaboration des règlementations concrètes qui seront appliquées plus tard), en vue de la vérification périodique et des adaptations.
- K3 Le concept de l'encouragement des connaissances linguistiques se fondera sur une analyse des conditions locales. Une analyse tiendra compte des particularités socio-spatiales de la région (du canton) de l'offre de cours de langue des organismes responsables ainsi que des lacunes, de la stratégie politique ainsi que des expériences positives et négatives faites jusqu'à là .
- K4 Le concept doit englober aussi bien le niveau A1 et A2 que le niveau B1. Grâce à une mise en réseaux cohérente des offres décentralisées et centralisées, les participants doivent bénéficier d'un accès optimal aux cours de langue basiques.
- K5 Il serait judicieux que les Délégués cantonaux et municipaux à l'intégration se mettent d'accord à moyen terme sur une uniformisation de la procédure de supervision des progrès d'apprentissage des participants.
- K6 Les comparaisons intercantoniales devraient se faire au moyen de quelques indicateurs seulement, qui pourraient être élaborés dans le cadre de la Conférence des services cantonaux

spécialisés et servir de recommandations pour la mise en œuvre concrète. On peut se référer aux travaux déjà existants.

- K7 Les prestations professionnelles des moniteurs/monitrices de cours doivent être appréciées à leur juste valeur et encouragées par une rémunération équitable et une indemnisation pour les trajets. Pour la rémunération des moniteurs, il convient prendre en compte tant leurs qualifications formelles que leur expérience.
- K8 Le CECRL en tant que référence: grâce au CECRL et aux ouvrages de référence, l'on dispose, pour le contenu et la méthodologie des cours ainsi que pour le contrôle des acquis, d'un système de référence qui doit s'appliquer pour tous les cours.
- K9 Les cantons dont l'offre de cours de langue basiques est élaborée par plusieurs organismes responsables développent un mode de financement qui assure à tous les participants des conditions-cadres identiques pour la production des cours (par exemple, contribution-seuil pour la direction des cours, quote-part aux coûts standards d'administration et frais de cours dépendant des prestations). Comme alternative, nous recommandons de développer des modèles de financement par sujet et de les tester dans la pratique.
- K10 Nous recommandons de renoncer à des tests standardisés et à des certificats de cours jusqu'à ce que l'on ait à disposition des instruments de contrôle des acquis sur la base d'un système de référence (portefeuille linguistique pour migrants et migrantes).
- K11 Si des tests obligatoires sont introduits, nous recommandons de les axer sur les compétences concrètes figurant dans le portefeuille linguistiques pour migrants et migrantes (CECRL)

Recommandations aux organismes responsables

- T1 Les organismes responsables doivent être associés à l'élaboration, au remaniement et à l'adaptation du concept cantonal concerné.
- T2 Les organismes responsables doivent rédiger leurs propres concepts qui comporteront des aspects ne figurant pas dans les concepts cantonaux respectifs. Ces concepts doivent rendre explicites des actions implicites, servir à élucider les rôles des acteurs et assurer la continuité en cas de départ de CP et de MC. Par ailleurs, ils doivent maximaliser le caractère obligatoire ainsi que l'uniformité de la pratique de l'encouragement des connaissances linguistiques, faciliter l'initiation du nouveau personnel et assurer la transparence pour les milieux externes.
- T3 Les petits organismes responsables avec un ou deux MC seulement doivent faire analyser leur concept par au moins un spécialiste externe ou rechercher une coopération avec d'autres organismes responsables.
- T4 Il convient d'inclure les MC dans la rédaction de concepts ainsi que dans la planification et le développement de l'offre (on démontrera ainsi que l'on a de l'estime pour leur travail), de manière à pouvoir faire appel à leur savoir-faire et à ce qu'il en résulte un engagement de leur part.

- T5 Il y a également lieu d'élaborer des profils et des conditions d'engagement pour les MC, ceci en vue d'étoffer les offres de cours de langue tant quantitativement que qualitativement. Ceci contribuera à améliorer le statut des MC et à assurer la qualité.
- T6 Enfin, en matière de management de qualité, nous recommandons de promouvoir les échanges entre les moniteurs et monitrices de cours soit par interaction et interchangeabilité soit qu'ils se rendent mutuellement visite. Le temps qu'ils y consacrent doit être indemnisé.
- T7 Pour sonder une proportion adéquate et une manière appropriée d'assurer la qualité et l'évaluation, nous recommandons la consultation de spécialistes en la matière.