Partner für Sozialforschung Evaluation Konzepte Landert Farago Partner

Stampfenbachstrasse 42 8006 Zürich
T +41 44 265 39 90 F +41 44 265 39 99
www.lfp.ch
landert@lfp.ch

Integrationsförderung des Bundes:

Evaluation des Schwerpunkteprogramms 2004-07

Schwerpunkt A - Sprachförderung

Auszüge aus dem Evaluationsbericht

Martina Brägger
Charles Landert

im Auftrag der
der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA

Zürich, 11. April 2008

Inhalt

Verzeichnis der Abkürzungen....4

Das Wichtigste in Kürze....5

1. Auftrag und Zielsetzung....9

2. Gegenstand der Untersuchung und Fragestellungen....10

2.1 Gegenstand der Untersuchung....10

2.2 Fragestellungen....10

3. Hintergrund....13

3.1 Integration, Zweitspracherwerb und Gesetz....13

3.2 Qualitätskriterien von Sprachkurs-Projekten....15

4. Durchführung der Evaluation....23

4.1 Erhebungskonzept....23

4.2 Erläuterung zur Stichprobenbildung....23

4.3 Instrumente zur Datenerfassung und Einarbeitung der Mitarbeitenden....27

4.4 Aussagekraft der Ergebnisse....27

5. Ergebnisse des empirischen Teils....30

5.1 Steuerung der EKA....30

5.2 Regionale Konzepte und Programmvereinbarungen mit den Kantonen....32

5.3 Trägerschaften, Kursangebote und Anschlussmöglichkeiten....37

5.4 Kosten und Finanzierung....42

5.5 Niederschwelligkeit der Kurse und Rekrutierung....46

5.6 Professionalisierung und Qualitätssicherung....51

5.7 Qualität der Kurse....57

5.8 Wirkungen auf die Teilnehmenden....66

6. Antworten auf die Evaluationsfragen und Diskussion....71

6.1 Antworten auf die Evaluationsfragen....71

6.2 Diskussion....75

7. Empfehlungen....82

7.1 Allgemeine Empfehlungen....82

7.2 Empfehlungen an den Bund (BFM)....82

7.3 Empfehlungen an die Kantone....83

7.4 Empfehlungen an die Trägerschaften....85

8. Literatur und benutzte Dokumente.....86

Anhang.....90

A1 Kriterien für das Erhebungsraster der Grobanalyse.....90
A2 Raster zur Unterrichtsbeobachtung.....92
A3 Raster für Kursbewertung.....93
A3 Raster für Kursbewertung.....94
A4 Gesprächsleitfaden Trägerschaften.....95
A5 Gesprächsleitfaden KursleiterInnen.....96
A6 Gesprächsleitfaden Teilnehmende.....97
A7 Leitfaden für Gespräche mit kantonalen Delegierten.....98
A8 Ergebnistabellen.....99
A9 Übersicht über die untersuchten Kantone.....100

Verzeichnis der Abkürzungen

BFM	Bundesamt für Migration
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
ESP	Europäisches Sprachenportfolio
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
KL	KursleiterInnen
PL	ProjektleiterInnen
TN	TeilnehmerInnen
TR	Projekt-Trägerschaften

Stichproben und Stichprobengrösse

N_{TR}	Trägerschaften
N_{P}	Projekte
N_{KT}	Kurstypen
N_{TR_quali}	Trägerschaften für qualitative Auswertung
N_{P_quali}	Projekte für qualitative Auswertung
N_{KT_quali}	Kurstypen für qualitative Auswertung

Das Wichtigste in Kürze

Abstract

Die Integrationsförderung des Bundes verfolgte mit dem Schwerpunkt A 2004 – 2007 die Unterstützung von niederschwelligen Sprachkursen für MigrantInnen. Im Fokus der externen Evaluation standen die Abwicklung des Programms, die regionalen Konzepte, die Kurse unterschiedlicher Trägerschaften, ihr Nutzen für die Teilnehmenden und die Wirkungen. Dem Bund ist es gelungen, etablierte Trägerschaften und ihre qualitativ hoch stehenden Sprachkurse zu unterstützen. Der Erfolg von niederschwelligen Sprachkursen steht und fällt mit der Qualifikation und dem Erfahrungshintergrund der KursleiterInnen. Bedeutsame Faktoren für deren Leistungsbereitschaft und -fähigkeit sind die von der Trägerschaft gewährleisteten Rahmenbedingungen, die Programmabwicklung des Bundes sowie die kantonale Praxis der Umsetzung. Der Programmvollzug des Bundes soll dahingehend optimiert werden, dass die Mittel für die Sprachförderung künftig nach Massgabe regionaler Konzepte eingesetzt werden. Bundesamt für Migration, Kantone und Fachleute sollen sich dabei auf Minimalstandards für Kurse einigen, die mit Integrationsfördergeldern kofinanziert werden.

Seit 2001 hat der Bund die Möglichkeit, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz zu fördern. Die „Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern“ (VIntA) vom 13. September 2000 bzw. vom 7. September 2005 bildet dazu die rechtliche Grundlage. Für die Perioden 2001-2003 und 2004-2007 erarbeitete die „Eidgenössische Ausländerkommission“ (EKA) Schwerpunkteprogramme mit Prioritäten.

Das Schwerpunkteprogramm A zielt auf die Förderung der Verständigung ab. Die entsprechende Evaluation beurteilte die durch den Schwerpunkt A geförderten Sprachkurse und die erzielten Wirkungen. Die «Grobanalyse» (August bis Dezember 2006) fokussierte auf die Beschreibung der Kurse und die Kohärenz mit dem Schwerpunkt A. In der «Feinanalyse» (Januar bis August 2007) folgte die vertiefte Analyse der Qualität der Kurse, des Vollzugs und der Wirkungen anhand der folgenden Fragestellungen:

Fragestellungen der Evaluation

Kurse

K1: Welche Kurse wurden im Schwerpunkt A unterstützt?

K2: Sind die Kurse mit dem Schwerpunkteprogramm 2004-07 kohärent? Sind die Kurse mit regionalen Konzepten kohärent? Eignen sich die Angebote für die Zielerreichung?

K3: Welche Wirkung hatten flankierende Massnahmen auf die Kursangebote (regionale Entwicklungen)?

K4: Entsprechen die Kurse einem Bedarf der Zielgruppe?

K5: Bedeutung der Bundesmittel für die Leistungserbringer? Kam es zu Verlagerungen von Finanzflüssen/Mitnahmeeffekten?

K6: War die Leistungserbringung angemessen? Zielerreichungsgrad (Anzahl und Qualität der Kurse)

K7: Wie sind die Projektevaluationen der Trägerschaften zu beurteilen (insbesondere Sprachfortschritte)?

K8: War die Leistungserbringung effizient?

K9: Können bei mehrjährigen Projekten Lern- und Entwicklungsprozesse festgestellt werden?

K10: Wie kann die Leistungserbringung hinsichtlich der angestrebten Ziele im Schwerpunkt A optimiert werden?

Wirkungen:
W1: Wie ist die Nachfrage nach den Kursen zu beurteilen?
W2: Welche Wirkungen hatten die Kurse auf die Sprach- und Alltagskenntnisse der Teilnehmenden?
W3: Welche weitergehenden Wirkungen hatten die Kurse auf die Teilnehmenden?
W4: Wurden die Teilnehmenden befähigt, gegebenenfalls Folgekurse bei weiteren Anbietern zu besuchen?
Auswirkungen, Lösungsbeitrag
A1: Inwiefern setzen die Teilnehmenden die erworbenen Fähigkeiten im Alltag um?
A2: Können sich die Teilnehmenden im Alltag sprachlich und sozial besser orientieren?
A3: Haben die Kontakte mit der Schweizerischen Bevölkerung zugenommen?
A4: Welchen Beitrag leisten die Kurse aus Sicht der Kursleitenden und Teilnehmenden zur Integration?
A5: Wie sind die regionalen Konzepte zu beurteilen?
A6: Welche Prozesse und Wirkungen konnten im politischen Umfeld ausgelöst werden?
Gesamtbeurteilung
G1: Wie sind geförderte Kursangebote und erzielte Wirkungen insgesamt zu beurteilen? Konnten die Ziele des Schwerpunktes A erreicht werden? Welcher Beitrag konnte zur Förderung der Integration von Ausländerinnen u. Ausländern geleistet werden?
G2: Hat sich die bisherige Förderung der Verständigung bewährt? Welches sind deren Stärken und Schwächen? Wie könnte die Förderung der Verständigung im Hinblick auf die Integrationsförderungsziele (vgl. VIntA) optimiert werden?

In der Periode von 2004-2006 gingen beim Sekretariat der EKA von 200 Projektträgerschaften gegen 400 Gesuche ein. Für die Evaluation wurden Stichproben von 85 Projekten von 72 Trägerschaften mit 261 Kursen (Grobanalyse) bzw. 18 Projekten mit 33 Kursen gezogen.

Mehrspektivischer Ansatz der Evaluation

Die in der Deutschschweiz und der Romandie realisierte Evaluation stützte sich auf die Analyse der Projektdokumente einerseits und die Befragung von VertreterInnen der Projektträgerschaften sowie KursleiterInnen und TeilnehmerInnen andererseits. Wesentlicher Bestandteil der Feinanalyse bildete die Beobachtung von 66 Lektionen anhand eines spezifischen Kriterienrasters. Wie sich die Situation in den Kantonen darstellt, wurde anhand von schriftlichen Dokumenten sowie Gesprächen mit den Integrationsdelegierten exemplarisch an zehn Beispielen untersucht. Von 18 Trägerschaften liegen in einem separaten Dokument Portraits vor, die Einblick in die Praxis der niederschwelligen Sprachkurse für Ausländerinnen und Ausländer geben.

Zögerliche Kooperation der Kantone bei der Erarbeitung regionaler Konzepte

Die EKA steuerte den Schwerpunkt A über die Selektion von Projekten und suchte mittels Rückmeldungen an die Gesuch stellenden Trägerschaften auf die Qualität der Sprachförderung einzuwirken. Verbindliche Qualitätsstandards für die Kurse wurden keine vorgegeben. Von den Kantonen forderte sie Sprachförderungskonzepte, die den regionalen Bedarf und die Prioritäten beschreiben und den Trägerschaften als Orientierungsrahmen dienen sollten. Viele Trägerschaften nahmen die von der EKA entwickelten Gesuchs- und Berichtsformulare allerdings als verbindliche Vorgabe wahr und setzten deshalb relativ viel Energie für die Finanzierungsgesuche und die Berichterstattung ein, oft ohne sich dafür einen entsprechenden Gegenwert einzuhandeln.

Während das Sekretariat der EKA die verschiedenen Rubriken als Anregung an die Trägerschaften verstand, um ihre Sprachförderungsarbeit zu reflektieren und sich gleichzeitig auch – allerdings vergeblich – Daten zur Auswertung der Sprachkurse versprach, beklagten die Gesuchstel-

ler ein schlechtes Verhältnis von Aufwand und Nutzen. Die SachbearbeiterInnen der EKA benötigten ihrerseits einen grossen Teil ihrer Ressourcen für die Prüfung der Gesuche und hatten keine Zeit mehr für einen Einblick in die Praxis der Sprachförderung. In der Beobachtungszeit, die der Evaluation zur Verfügung stand, realisierten nur einige wenige Kantone, so vor allem Bern, Zürich und Neuchâtel regionale Konzepte, die diesen Namen verdienen.

Gute Kontakte zwischen Trägerschaften und EKA-Sekretariat

4/5 der in der Grobanalyse untersuchten Kurse sind Sprachkurse oder Sprach- und Integrationskurse. Die restlichen 20% teilen sich auf Alphabetisierungskurse (10%) und diverse kombinierte Formen von Sprachförderung auf. 37% der Kurse orientierten sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) und führen zu den Niveaus A1 und A2; das Niveau B1 wird lediglich in vereinzelten Kursen angestrebt. Insgesamt konnte die EKA langjährige Beziehungen zu den Trägerschaften aufbauen und sie in ihrer Entwicklung unterstützen. Sprachkurse finden dezentral und zentral statt. In der Tendenz sind dezentrale Kurse eher Einsteigerkurse und beinhalten auch einige Informationen über die Gemeinde, wichtige Institutionen sowie den schweizerischen Alltag. Die zentralen Kurse konzentrieren sich etwas stärker auf das Sprachlernen im engeren Sinne.

Niederschwelligkeit der Kurse als Bedingungsfaktor für gute Reichweite

In der Beobachtungsperiode 2005/06 belief sich die Teilnehmerzahl auf 10’00 bis 11'000 pro Jahr in allen mit EKA-Mitteln mitfinanzierten Kursen. Die Hälfte der Kurse sprechen Frauen bzw. Mütter als Zielpublikum an. Bezüglich des sprachlichen oder kulturellen Hintergrunds sind in praktisch keinem Angebot Begrenzungen wirksam. Als Folge ergibt sich eine bezüglich der Muttersprache zumeist sehr heterogene Teilnehmerschaft. Dies ist allerdings kein Nachteil – im Gegenteil. In Bezug auf die Werbung sind die Trägerschaften unterschiedlich erfinderisch. Wo die passenden Methoden angewandt werden, v.a. mündliche Ansprache von potenziellen TeilnehmerInnen sowie Mund-zu-Mund-Werbung, übertrifft die Nachfrage meistens das Angebot. Der niederschwellige Zugang ist in den meisten Projekten gewährleistet; allerdings haben es einige Kantone besser geschafft als andere, die Reichweite des Angebots durch viele dezentrale Kurse in den Gemeinden zu erhöhen. Insgesamt gibt es dennoch vor allem in den grossen Kantonen noch sehr viele potenzielle TeilnehmerInnen, die bislang von den Angeboten nicht Gebrauch machten.

Bund als wichtiger Akteur

Der Bund spielt bei der Bereitstellung des Angebots eine bedeutsame Rolle, deckt er doch 42% der Projektkosten ab und hat damit Motorfunktion. 14% finanzieren die Kantone und 11% die Gemeinden. Die TeilnehmerInnen tragen knapp ein Fünftel der Kosten, wobei sich hier Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Romandie zeigen. Die genauere Untersuchung über die Verwendung der Mittel förderte sehr grosse Unterschiede bei der Kostenstruktur zutage. Insbesondere die ausgewiesenen Kosten pro Lektion weichen zum Teil beträchtlich voneinander ab, ohne dass dies plausibel begründet werden könnte. Ein Mangel ist auch, dass keine Anreize gegeben wurden, die Kurse effizient zu organisieren und durchzuführen.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Einflussmöglichkeiten der EKA auf die Qualität und Wirksamkeit eines einzelnen Sprachkurses beschränkt sind. Die bevorstehende Vereinbarung von Rahmenverträgen mit den Kantonen ist daher zu begrüssen, wobei zu hoffen ist, dass

die bis jetzt ohne Konzept dastehenden Kantone sich um fachliches Knowhow bemühen, damit stimmige Konzepte resultieren. Die neue Ordnung, die die EKA gerne schon zu einem früheren Zeitpunkt eingeleitet hätte, ist vor folgendem Hintergrund zu sehen:

Empathie und Fachkompetenz der KursleiterInnen als bedeutender Erfolgsfaktor

Die Qualität des Angebots steht und fällt mit der Fachkompetenz und der Motivation und Einsatzbereitschaft der KursleiterInnen. Aufgrund ausführlicher Besuche der Kurse, der Gespräche mit den TeilnehmerInnen und KursleiterInnen selber kann letzteren, praktisch ausschliesslich Frauen, ein hohes Engagement für ein lernförderliches Klima, Empathie und professionelle Kompetenz attestiert werden. Zumeist gute Rahmenbedingungen (z.B. Räume, Hilfsmittel, Betreuung durch Trägerschaft) unterstützen sie in ihrer Arbeit. Die durchschnittlich ausbezahlten Löhne decken den Aufwand und das Engagement der KursleiterInnen allerdings schlecht ab. Mit Blick darauf und die Tatsache, dass DaZ-LehrerInnen oft wenige Einzellektionen unterrichten und sehr mobil sein müssen, sind Verbesserungen nötig, nicht zuletzt auch um die sehr wünschbare Kontinuität im Lehrpersonal zu gewährleisten. Die Evaluation vermisst auch Anstrengungen, um die Community der KursleiterInnen zu fördern. Es könnte eine Rolle des Bundes sein, zusammen mit den Integrationsbeauftragten und KursleiterInnen dezentral Weiterbildungsveranstaltungen und Erfa-Treffen zu fördern.

Fazit

In der Gesamtbeurteilung des Schwerpunkteprogramms kann gesagt werden, dass sich die meisten der etablierten und vom Bund mitfinanzierten Kurse zur Förderung der Verständigung bewähren. Ausnahmen sind in einem System selbstverständlicher Teil, in dem auch Ehrenamtlichkeit Teil ist und fallweise die kritische Masse nicht erreicht wird, um Professionalität zu gewährleisten.

Die integrative Wirkung der vom Bund geförderten Sprachkurse dürfte gross sein. Der Versuch, ein Wirkungsmodell der Integration durch Sprachförderung zu konzipieren, ergibt als wesentliche Erfolgsfaktoren ihre gemeindenahe Durchführung, die Freiwilligkeit der Teilnahme, das Engagement der KursleiterInnen, ihre beträchtlichen Anstrengungen zur Binnendifferenzierung des Unterrichts und zur Erzeugung eines guten Lernklimas, die Betonung des Sprachhandelns sowie schliesslich die Kontaktmöglichkeiten in der Gruppe, die soziale Anknüpfpunkte sind und Ermutigung geben. Niederschwellige Sprachkurse, die bis zum Niveau A2 führen, erweisen sich so weniger als Garanten für gute Kenntnisse der einheimischen Sprache, sondern vielmehr als Initialzündung, als Mutmacher, am Nahumfeld teilzuhaben und schrittweise – auch ohne Kurs – weiterzulernen und Kontakte zu knüpfen.

Der bereits eingeleitete Schritt, die Bearbeitung der Finanzierungsanträge den Kantonen und Städten zu überlassen, ist ganz im Sinne der Evaluationsergebnisse und dürfte deren Commitment begünstigen. Es ist zu hoffen, dass sich die Kantone des gesamtschweizerisch akkumulierten Knowhows bedienen und ihre Ressourcen erhöhen, um einem möglichst grossen Zielpublikum den Zugang zu niederschwelligen Sprachkursen zu ermöglichen.

6. Antworten auf die Evaluationsfragen und Diskussion

6.1 Antworten auf die Evaluationsfragen

Kurse

(K1) Welche Kurse wurden im Schwerpunkt A unterstützt? Neben einzelnen Alphabetisierungs-, Konversations- und Ergänzungskursen handelt es sich bei der Mehrzahl der Kurse um Sprachkurse mit Ausrichtung am Alltag der TN. Bei den TR handelt es sich mehrheitlich um etablierte Institutionen mit grösserem Erfahrungshintergrund. Rund die Hälfte ist EduQua zertifiziert. Die meisten Kurse richten sich an den GER Niveaus bis A2, in Einzelfällen auch bis B1 aus. Zentrale, nivellierte Kurse fokussieren stärker auf die Vermittlung von Sprachwissen als dezentrale Kurse. Diese sind niederschwelliger und heterogener, weshalb sie stärker auf Alltagsthemen fokussieren und sich in den beiden tiefsten GER Niveaus bewegen. Unterschiede bestehen auch in der Dauer der Kurse.

(K2) Sind die Kurse mit dem Schwerpunkteprogramm 2004-07 kohärent? Die unterstützten Kurse weisen eine sehr hohe Kohärenz zum Schwerpunkteprogramm auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie sorgfältig selektioniert wurden. Das Schwerpunkteprogramm stellt aber auch nur allgemeine und implizite Anforderungen an die Kurse. Die Kongruenz der unterstützten Kurse ist abgesehen von den unter (K1) genannten Unterschieden gross, was mit der begrenzten Ausgestaltung von Sprachkursen zusammenhängen dürfte. Abweichungen zum Schwerpunkteprogramm bestehen in Bezug auf die Qualitätssicherung der Projekte in der Französischen Schweiz.

Sind die Kurse mit den regionalen Konzepten kohärent? Diese Frage kann nur eingeschränkt beantwortet werden, weil nur einzelne Kantone inhaltlich und formal weit reichende Konzepte erarbeitet haben, die allerdings im Grossen und Ganzen mit den Anforderungen des Schwerpunkteprogramms 2004-2007 übereinstimmen. Entsprechend ist auch die Kohärenz mit den regionalen Konzepten hoch. Einzelne Fälle von Abweichungen der regionalen Konzepte haben dazu geführt, dass der jeweilige Kanton Kurse nicht weiter unterstützte. Wenn regionale Konzepte vorliegen, ist die Kohärenz dort grösser, wo die TR in die Ausarbeitung der Konzepte einbezogen wurden.

Eignen sich die Angebote für die Zielerreichung? Die Sprachkurse sollen dazu beitragen, dass sich MigrantInnen in ihrer täglichen, sich verändernden sozialen Umgebung selbständig bewegen können (EJPD 2003). Die unterstützen Kurse leisten einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung, indem sie vor allem Sprach- und Alltagswissen vermitteln. Dabei sind zentrale Kurse dank Nivellierung als effizienter zu bezeichnen, während dezentrale Kurse den niederschwelligen Zugang und damit oft den Einstieg ins Sprachenlernen überhaupt ermöglichen. Für die Zielerreichung eignet sich am besten die Kombination und Koordination zentraler und dezentraler Kurse unter Berücksichtigung der lokalen Begebenheiten.

(K3) Welche Wirkung hatten flankierende Massnahmen auf die Kursangebote (regionale Entwicklungen)? Diese Fragestellung kann nur bedingt beantwortet werden. Die Wirkung von regionalen Entwicklungen wurde bereits unter K2 beantwortet. Eine weitere flankierende Mass-

nahme stellte eine Ausbildung für KL dar. Diese Ausbildung wurde nur einmalig durchgeführt, weshalb messbare Wirkungen wohl kaum beobachtet werden können.

(K4) Entsprechen die Kurse einem Bedarf der Zielgruppe? Auch diese Frage kann nur beschränkt beantwortet werden. Das Schwerpunkteprogramm, die regionalen Konzepte und die einzelnen Projekte definieren die Zielgruppe nicht explizit, und eine Bedarfsanalyse war nicht Teil der vorliegenden Studie. Die Zielgruppe umfasst im weitesten Sinne alle MigrantInnen. Dass die Mund-zu-Mund-Propagande vor allen Ausschreibebemühungen am effizientesten ist und die Nachfrage nach den unterstützten Projekten steigt, spricht dafür, dass MigrantInnen das Angebot schätzen und sich zu Werbeträgern für dieses machen. Die Zahl der Trägerschaften, die ihr Volumen ausbauen könnten, übersteigt die Zahl der übrigen deutlich.

(K5) Welche Bedeutung hatten die Bundesmittel für die Leistungserbringer? Die Bundesgelder haben eine sehr hohe Bedeutung und machen rund 40% der Projektkosten aus. Viele Projekte konnten nur dank dieser finanziellen Unterstützung implementiert werden. Vielen TR fällt es schwer, Drittmittel zu generieren, obwohl die Unterstützung des Bundes das Einwerben von Drittmitteln tendenziell erleichtert. Eine Kürzung oder gar das Wegfallen der Bundesgelder könnte zur Folge haben, dass einzelne Trägerschaften das Kursangebot reduzieren oder die TN-Beiträge erhöhen würden – beides kontraproduktive Reaktionen.
Kam es zur Verlagerung von Finanzflüssen oder Mitnahmeeffekten? Nur in wenigen Fällen sind die TR nicht unmittelbar auf die Bundesgelder angewiesen. Deshalb sind Mitnahmeeffekte bescheiden. Indirekt führt die Steuerung der Mittelvergabe wegen fehlender Richtlinien aber dazu, dass der Bund allgemeine Fixkosten der TR zum Teil massiv mitfinanziert (Quersubventionierung). Zudem gibt es keine Anreize, mehr Drittmittel zu generieren und die TN-Kosten zu senken.

(K6) War die Leistungserbringung angemessen? Die Leistungserbringung kann als angemessen, aber verbesserungsfähig bezeichnet werden. Die geringe Transparenz der Anforderungen an die TR (Maximal- und Minimalstandards) hat dazu geführt, dass diese mehr Ressourcen für die Formulare und Erhebung von Daten investierten, als bei der EKA Ressourcen für die Auswertung und Nutzung zur Verfügung standen.
Zielerreichungsgrad (Anzahl und Qualität der Kurse)? Die Qualität der Kurse ist bis auf wenige Ausnahmen hoch bis sehr hoch. Die Kurse zeichnen sich durch ein angenehmes und lernförderndes Klima aus, sie sind alltagsbezogen und fokussieren auf die Sprachaktivität *»Sprechen«.* In den Kursen werden in erster Linie Sprach- und Alltagswissen vermittelt und die Persönlichkeitsentwicklung gefördert. Der Transfer in den Alltag wird hingegen kaum aktiv gefördert. Die Qualität der Kurse ist auf die Qualifikation der KL und die Steuerung durch die PL zurückzuführen. Der konzeptuelle Rahmen sowie der Austausch unter den Beteiligten sind wichtige Einflussfaktoren. 85% der budgetierten Kurse konnten durchgeführt werden. Da jeweils erst kurz vor Kursbeginn klar ist, ob alle Kurse durchgeführt werden können, stellt dies ein gutes Resultat dar.

(K7) Wie sind die Projektevaluationen der Trägerschaften zu beurteilen (insbesondere Sprachfortschritte)? Die TR unterscheiden sich stark in ihren Projektevaluationen. Unterschiede bestehen bezüglich aufgewendeter Ressourcen, der Instrumente und Methoden. Auffallend ist, dass die TR der Deutschschweiz sich stärker gezwungen fühlen, Kursevaluationen durchzuführen als in der Romandie. Aufgrund der Forderung der EKA haben einzelne TR haben zum Teil

sogar sehr ausführliche Instrumente entwickelt. Aufwand und Nutzen weisen jedoch häufig ein ungünstiges Verhältnis auf. Bei Lernfortschrittskontrollen handelt es sich überwiegend um Grammatik- und Wortschatztests, die den Sprachanwendungen der TN und den Kursen nicht gerecht werden (besonders dezentrale Kurse). Lernfortschrittskontrollen bringen kursübergreifend keinen Nutzen, solange kein einheitliches Referenzsystem vorhanden ist.

(K8) War die Leistungserbringung effizient? Die Effizienz der Kurse kann nur bedingt beurteilt werden. Die Kosten pro Lektion sind nicht valid und deshalb als Indikator ungeeignet. Die Effizienz des Programms ist als suboptimal zu bezeichnen, weil das System Querfinanzierungen erlaubt und keine Anreize für Effizienzsteigerungen setzt (vgl. K5). Die wenig differenzierten Anforderungen an die TR haben den administrativen Aufwand erhöht, ohne angemessen Nutzen zu erzeugen. Der Kooperationsgrad der Delegierten für Integrationsförderung im Bereich Sprachförderung ist tief; viele Aspekte niederschwelliger Sprachkurse hätten – in Zusammenarbeit mit Fachleuten – überregional behandelt werden können.

(K9) Können bei mehrjährigen Projekten Lern- und Entwicklungsprozesse festgestellt werden? In den Gesuchs- und Berichtsdokumenten nennen die TR kaum Entwicklungen. In Einzelfällen werden neue Instrumente erwähnt. In den Gesprächen konnte in Erfahrung gebracht werden, dass die meisten TR in Weiterentwicklungen investieren. Die Entwicklung von Evaluationsinstrumenten kann hauptsächlich auf die Forderungen der EKA zurückgeführt werden. Einzelne TR verfolgen unabhängig davon ein Interesse, diese Entwicklung voranzutreiben. Bezogen auf die Konzepte der TR sind Entwicklungen nur schwierig zu erkennen. Die Gesuchs- und Berichtsformulare haben dazu beigetragen, dass die TR die einzelnen Kriterien reflektierten und Stellung beziehen mussten.

(K10) Wie kann die Leistungserbringung hinsichtlich der angestrebten Ziele im Schwerpunkt A optimiert werden? *Vgl. Kapitel 7.*

Wirkungen

(W1) Wie ist die Nachfrage zu beurteilen? Die Nachfrage ist abhängig von den demografischen Bedingungen (Ballungszentren), von der politischen Unterstützung von Kanton und Gemeinde, von der Werbung sowie von der Koordination durch die kantonalen Delegierten. Strukturbedingt fällt es dezentralen Kursen schwerer, genügend TN zu rekrutieren, da theoretisch jeder Kurs neu belegt werden muss. Die TN in zentralen nivellierten Kursen wechseln häufig in Folgekurse. Ein Teil der Kurse kann die Nachfrage nicht oder nur mit Mühe decken, mit der Gefahr, dass TN nicht in Anschlusskurse weitergeleitet werden. Auf der anderen Seite können TR die Nachfrage nicht decken, weil sie keine Mittel für einen Ausbau ihrer Angebote haben. Werbung über die öffentlichen Schulen und Ämter bewährt sich. Am stärksten wirkt jedoch die Mund-zu-Mund-Propaganda, wovon besonders etablierte TR in Ballungszentren profitieren.

(W2) Welche Wirkungen hatten die Kurse auf die Sprach- und Alltagskenntnisse der Teilnehmenden? Die Lernfortschritte der TN konnten nicht systematisch überprüft werden, weil entsprechende Instrumente fehlen. Deren Entwicklung auf Basis eines allgemeingültigen Referenzsystems ist gegenwärtiger Gegenstand der Fachdiskussion. Die Qualität der Kurse spricht dafür,

dass die TN effizient und zielgerichtet gefördert werden, wobei zentrale und dezentrale Kurse unterschiedlich fokussieren (vgl. K2).

(W3) Welche weitergehenden Wirkungen hatten die Kurse auf die Teilnehmenden? Neben der Vermittlung von Sprach- und Alltagswissen tragen die Kurse zur Persönlichkeitsentwicklung der TN bei. Im Idealfall gelingt es den Kursen, einen sich selbst erhaltenden Prozess in Gang zu setzen, der die TN dazu befähigt, Ressourcen zur Alltagsbewältigung und zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu mobilisieren. Dies trägt nicht nur zur Integration in die Gesellschaft bei, sondern wirkt sich positiv auf das emotionale Wohlbefinden der TN aus. In diesem Sinne sind die Kurse auch gesundheitsfördernd (vgl. Brägger 2007).

(W4) Wurden die Teilnehmenden befähigt, gegebenenfalls Folgekurse bei weiteren Anbietern zu besuchen? 7.5% der TN wechseln zu einem anderen Anbieter. Aus den Angaben der TR ist jedoch nicht erkennbar, um welche Anschlusskurse es sich handelt. Die Wirkung von Kurszertifikaten für den erleichterten Zugang zu Anschlusskursen ist zu bezweifeln, solange sich diese nicht auf ein einheitliches Referenzsystem beziehen. Der erfolgreiche Anschluss an weiterführende Kurse ist jedoch vor allem in Frage gestellt, wenn sich diese nicht auf die Klientel aus niederschwelligen Kursen einrichten, wenn also der Zugang durch unpassende Kurszeiten und zu lange Anfahrtswege erschwert ist, wenn die TN-Beiträge zu hoch sind oder wenn der Bildungshintergrund der TN im Unterricht nicht gebührend berücksichtigt wird. Absprachen zwischen TR und kommerziellen Anbietern bestehen kaum. Immerhin werden Letztere im Kanton Schaffhausen in das Konzept und die Koordination der Kurse einbezogen.

Auswirkungen, Lösungsbeitrag

(A1) Inwiefern setzen die Teilnehmenden die erworbenen Fähigkeiten im Alltag um? Die Umsetzung erfolgt zur Befriedigung von Grundbedürfnissen und in Situationen, mit denen die TN in ihrem Alltag konfrontiert werden. Bereits mit geringen Sprachkenntnissen kann eine Umsetzung erfolgen, meist im nahsozialen Umfeld der TN (Familie, Bekannte, Nachbarschaft; vgl. W3 und Brägger 2007).

(A2) Können sich die Teilnehmenden im Alltag sprachlich und sozial besser orientieren? Ja (vgl. W3 und Brägger 2007).

(A3) Haben die Kontakte mit der schweizerischen Bevölkerung zugenommen? Ja (vgl. W3 und Brägger 2007).

(A4) Welchen Beitrag leisten die Kurse aus Sicht der Kursleitenden und Teilnehmenden zur Integration? Aus Sicht der KL und PL stärken die Kurse das Selbstvertrauen und die Selbständigkeit der TN. KL berichten von einzelnen TN, die den Transfer in den Alltag erfolgreich geschafft haben. Dank den Kursen nehmen TN an Aktivitäten in der Gemeinde teil. Die Kurse bieten einen Rahmen für soziale Kontakte und wirken sich positiv auf das Wohlbefinden der TN aus.

(A5) Wie sind die regionalen Konzepte zu beurteilen? Basiert die Beurteilung auf schriftlichen Konzepten, sind nur einige Kantone der Forderung der EKA nachgekommen. Mit wenigen Ausnahmen liegen die Konzepte in Form von Entwürfen vor, in denen häufig die Anforderungen der EKA ohne Differenzierung übernommen oder von anderen Kantonen kopiert wurden. In der Pra-

xis und auf strategischer Ebene hat sich allerdings dennoch einiges bewegt. Während in den einen Kantonen eine Aufbruchstimmung spürbar ist, bewegt sich in anderen Kantonen allerdings kaum etwas. Diese Unterschiede können auf verfügbare Ressourcen, auf das Knowhow, auf die lokalen Bedingungen und letztlich auf die Beteiligten zurückgeführt werden.

(A6) Welche Prozesse und Wirkungen konnten im politischen Umfeld ausgelöst werden? Zur verlässlichen Beantwortung dieser Frage hätte das politische Umfeld direkt befragt werden müssen, was aus forschungsökonomischen und methodischen Gründen nicht möglich war. Aus Sicht der PL und der kantonalen Delegierten konnte das politische Umfeld durch die Kurse sensibilisiert werden. Die Unterstützung des Bundes wirkt als Legitimation für die Unterstützung der Kantone und Kommunen. Die Kantone gewichten die Sprachförderung aber unterschiedlich, weshalb grosszügige eigene Finanzierungskonzepte, die die vollständige Abdeckung des Bedarfs erlauben würden, kaum realistisch sind.

Gesamtbeurteilung

(G1) Wie sind die geförderten Kursangebote und die erzielten Wirkungen insgesamt zu beurteilen? Der weit überwiegende Teil der geförderten Kurse hält den fachlichen Kriterien an Zweitsprachunterricht für MigrantInnen stand. Die erwarteten Wirkungen im Alltag (verbessertes sprachliches und soziales Orientierungsvermögen, erhöhte Kontakte mit der Schweizer Bevölkerung) sind nicht quantifizierbar. Indessen ergeben sich aus den Kursbeobachtungen, den Gesprächen mit den KursleiterInnen sowie mit den TeilnehmerInnen zahlreiche Hinweise, dass die in den unterstützten Sprachkursen erlernten Sprach- und Handlungskompetenzen für die TeilnehmerInnen eine wichtige Katalysatorfunktion zur besseren Orientierung und sicherem Verhalten im Einwanderungsland haben.

(G2) Hat sich die bisherige Förderung der Verständigung bewährt? Bundesmittel und Programmabwicklung haben einerseits die schon vorhandenen Aktivitäten der Sprachförderung für MigrantInnen moralisch und finanziell unterstützt. Andererseits haben die Kantone Bemühungen aufgenommen und verstärkt, damit in ihrem Einflussbereich ein stimmiges und qualitativ gutes Angebot zur Verfügung steht. Sprachförderung als ein Mittel zur Integration wird in hohem Mass von den Impulsen der KursleiterInnen, den Lernfortschritten in den Kursen und der Dynamik unter den Teilnehmenden befruchtet. Allgemein hat die EKA diesem Sachverhalt wohl zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und zu sehr Wirkung von strukturierten Antrags- und Berichtsformularen und der mit diesen verbundenen Aktivitäten erhofft.

7. Empfehlungen

Allgemeine Empfehlungen

Seit dem 1. Januar 2008 liegt die Verantwortung für die Umsetzung des Sprachförderungsprogramms des Bundes beim BFM. Der Bund wird keine einzelnen Projekte mehr unterstützen, sondern mit den Kantonen Rahmenverträge vereinbaren (BFM 2007a, 2007b). Die neuen Bestimmungen treten – nach Übergangsbestimmungen im Jahr 2008 – ab 2009 in Kraft. Künftig werden die Kantone, die bis 2009, spätestens bis 2010 Sprachförderungskonzepte erarbeitet haben müssen, die alleinigen Ansprechpartner für die Trägerschaften sein. Damit ergibt sich die Chance, bisherige dysfunktionale oder unklare und damit ineffiziente und ineffektive Festlegungen zu bereinigen und eine stimmige Arbeitsteilung zwischen Bund, Kantonen und Trägerschaften zu definieren.

A1 Die Aufgaben in der Sprachförderung von MigrantInnen sollen funktional, am richtigen Ort und ausgestattet mit den notwendigen fachlichen Kompetenzen erledigt werden.

A2 Mit Blick auf die vielen beteiligten Akteure (BFM, kantonale Delegierte, Trägerschaften, KursleiterInnen, weitere Fachleute, TeilnehmerInnen) ist partizipativem Vorgehen grosses Gewicht beizumessen. Aktivitäten der Datenerhebung, der Qualitätssicherung, in Kontrolle und Berichterstattung sind überdies mit Rücksicht auf vertretbare Proportionen von Aufwand und Ertrag zu planen und umzusetzen.

A3 Überprüfungen von Leistungen und Ergebnissen sollen sich auf allen Ebenen an den je formulierten Zielsetzungen ausrichten. Allfällige Standardisierungen sollen sich aus der Praxis heraus und im fachlichen Dialog der Integrationsdelegierten und AnbieterInnen von niederschwelligen Sprachkursen entwickeln. Sie müssen sich immer dem höheren Ziel der Orientierungsfähigkeit und Integration von MigrantInnen unterordnen.

A4 Als Mass des Erfolgs sollen nicht allein ausgebuchte Kurse und erreichte Kursziele herangezogen werden, sondern auch, in welchem Mass die Zielgruppe erreicht wird.

Empfehlungen an den Bund (BFM)

B1 Die Neuorganisation der Sprachförderung ist als Anlass zu nehmen, konzeptionelle Lücken zu füllen und Transparenz zu fördern. Teil der neuen Bestimmungen sollen sein: Rollen und Aufgaben von BFM und Kantonen (Arbeitsteilung und Schnittstellen), Finanzierungsschlüssel, Beitragsperioden, finanzierte Leistungen, Qualitätskriterien, Auszahlungsmodi.

B2 Teil der Rahmenvereinbarungen mit den Kantonen soll ein Dokument sein, aus dem hervorgeht, wie die Qualität sowie die erwarteten Ergebnisse der mit Bundesmitteln unterstützten Kurse gewährleistet werden. Entsprechende Massnahmen sollen sich an Standards der Community ausrichten, aber auch in einem ausgewogenen Verhältnis von Aufwand und Ertrag stehen *(s. A3).*

B3 Grundsätzlich soll das BFM im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Delegierten nur Daten einfordern, die für die Beurteilung der kantonalen Umsetzung der

Sprachförderung oder für die Planung und Steuerung des Programms notwendig sind. Die allfällige Einschätzung der Kurs- und Ergebnisqualität soll im Rahmen von Ad hoc-Evaluationen erfolgen.

B4 Das BFM soll Bestrebungen zur Erarbeitung eines Sprachportfolios für MigrantInnen unterstützen, ebenso die Forschung und Entwicklung von Instrumenten für die Lernfortschrittskontrolle (Katalog von Kurszielen auf den verschiedenen GER-Niveaus als *»Kann…« - Formulierungen, ergänzt mit* handlungsorientierten Übungen und Vorschlägen für die Lernfortschrittskontrolle). Bezüglich Lernfortschrittskontrollen und Kursevaluation soll der Bund in Zusammenarbeit mit Fachleuten Empfehlungen erarbeiten.

B5 Unterstützung und Dienstleistungen des BFM an die Kantone und letztlich die Trägerschaften sind hilfreich in allen Feldern, in denen die Kantone nicht die kritische Masse erreichen oder wo Doppelspurigkeiten und Ineffizienz reduziert werden können: Initiativen für Weiterbildung, Fachtagungen, Förderung der Vernetzung, Entwicklung von Arbeitsinstrumenten, Zugang zu Expertise, aufbereitete Fachliteratur usw. Empfehlenswert sind dabei enge Kontakte mit der Schweizerischen Konferenz der Fachstellen Integration und externen ExpertInnen im Feld niederschwellige Sprachförderung.

B6 Das BFM definiert den GER als gemeinsames Referenzsystem für alle von ihm mitfinanzierten Kurse. Er unterstützt Massnahmen (Information, Schulung, Fachaustausch), die seiner Verbreitung und sicheren Anwendung dienen

B7 Das BFM prüft die Möglichkeit, aus Sprachförderungsmitteln eine (allenfalls befristete) landesweit aktive, einer kantonalen Integrationsstelle angegliederte Fachstelle im Bereich niederschwellige Sprachkurse zu finanzieren.

B8 Wie bisher sollen Kurse zur Alphabetisierung sowie Sprachkurse bis zum GER-Niveau A2 gefördert werden, wobei die Bezeichnung der Zielgruppen offen formuliert sein und sich an den Sprachkenntnissen der MigrantInnen orientieren soll. Die Finanzierung von Kursen auf dem GER Niveau B1 ist ganz den Kantonen und Gemeinden zu überlassen, damit eine Konzentration der Bundesmittel für den Einstieg ins Sprachlernen gewährleistet ist.

B9 Die vierjährigen Schwerpunktprogramme sind aufrechtzuerhalten. Um Ergebnisse allfälliger künftiger Evaluationen für Anpassungen an folgenden Programmen optimal zu nutzen, sind die Abschlusstermine von Programm und Evaluation um zwei Jahre auseinander zu halten.

Empfehlungen an die Kantone

Das Vorgehen der Kantone entspricht in vielen Fällen dem pragmatischen Vorgehen vor acht Jahren auf Bundesebene. Mit der Neuregelung bietet sich die Chance, aus diesen Erfahrungen zu lernen. Das Erstellen von kantonalen Konzepten ist dafür unumgänglich, um die Steuerung auf lokaler Ebene nach expliziten Überlegungen und transparent durchzuführen. Im Unterschied zum Bund sind die Kantone näher bei der Praxis, wodurch sich andere Möglichkeiten bieten. Ziel

soll sein, mit einer stimmigen Zahl von Trägerschaften zusammen den Bedarf abzudecken und dabei Professionalität und institutionelle Stabilität zu erhalten.

K1 Die Sprachförderungskonzepte der Kantone sind jeweils separater Teil eines umfassenderen Integrationskonzeptes bzw. Bildungskonzeptes mit besonderer Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse. Sprachförderung von MigrantInnen ist Erwachsenenbildung und soll fachlich der Verantwortung der Bildungsdirektionen bzw. Erziehungsdepartemente unterstellt sein.

K2 Für deren Erarbeitung (vor allem in der Ausarbeitung der später geltenden konkreten Regelungen), für die periodische Überprüfung und Anpassungen empfehlen wir den partizipativen Ansatz (Einbezug der TR und ausgewählter KL).

K3 Das Sprachförderungskonzept soll auf einer Analyse der lokalen Bedingungen basieren. Eine Analyse umfasst die räumlich-sozialen Besonderheiten der Region (Kanton), das bestehende Angebot an Sprachkursen der lokalen TR ebenso wie Lücken, die politische Strategie und bisherige positive und negative Erfahrungen.

K4 Es sollen sowohl die Niveaus A1 und A2 wie auch B1 konzeptionell gefasst werden. Durch die kohärente Vernetzung von dezentralen und zentralen Angeboten sollen den TN optimale Zugänge zu den niederschwelligen Sprachkursen gesichert werden.

K5 Sinnvoll ist es, wenn die kantonalen und städtischen Delegierten sich mittelfristig über ein einheitliches Vorgehen zur Überprüfung des Lernfortschritts verständigen.

K6 Kantonsübergreifende Vergleiche sollen sich an wenigen Indikatoren ausrichten, die im Rahmen der Konferenz der kantonalen Fachstellen erarbeitet und zur Anwendung empfohlen werden. Hierzu kann auf bereits vorliegende Arbeiten zurückgegriffen werden.

K7 Der professionelle Beitrag der KL soll auch durch angemessene Entlöhnung und Entschädigung der Wegzeiten gefördert und wertgeschätzt werden. Bei der Entlöhnung sind sowohl formelle Qualifikationen wie Erfahrung gebührend zu berücksichtigen.

K8 GER als Referenz: Für Inhalt und Methodik der Kurse, sowie für Lernfortschrittskontrolle steht mit dem GER und einschlägiger Fachliteratur ein Referenzsystem zur Verfügung, das für alle Kurse gelten soll.

K9 Kantone, deren Angebot an niederschwelligen Sprachkursen von mehreren Trägerschaften gemeinsam gewährleistet wird, entwickeln einen Finanzierungsmodus, der allen Beteiligten gleiche Rahmenbedingungen zur Produktion der Kurse sichert (z.B. Sockelbetrag für Leitung, leistungsabhängiger Anteil an Normkosten von Administration und Kurskosten). Alternativ dazu empfehlen wir Modelle der Subjektfinanzierung zu entwickeln und praktisch zu testen.

K10 Auf standardisierte Tests und Kurszertifikate ist so lange zu verzichten, bis Instrumente der Lernfortschrittskontrolle auf Basis eines Referenzsystems zur Verfügung stehen (Sprachportfolio für MigrantInnen).

K11 Werden obligatorische Tests eingeführt, empfehlen wir, diese nach ausgewählten Handlungskompetenzen des Sprachportfolios für Migrantinnen auszurichten (GER).

Empfehlungen an die Trägerschaften

T1 Die Trägerschaften sollen sich an der Erarbeitung, Überarbeitung und Anpassung des jeweiligen kantonalen Konzeptes beteiligen.

T2 Trägerschaften sollen eigene schriftliche Konzepte verfassen, die die im kantonalen Konzept nicht berührten Aspekte beinhalten. Sie sollen implizites Handeln explizit machen, die der Rollenklärung dienen, Kontinuität beim Wechsel der PL und von KL gewährleisten, die Verbindlichkeit und eine einheitliche Handhabung der Sprachförderung maximieren, die Einarbeitung neuen Personals erleichtern und Aussenstehenden Transparenz vermitteln.

T3 Kleine TR mit nur einer oder zwei KL sollen ihr Konzept mindestens durch eine externe Fachperson prüfen lassen oder die Zusammenarbeit mit anderen TR suchen.

T4 KL sind in das Verfassung von Konzepten sowie die Planung und Weiterentwicklung des Angebotes gebührend einzubeziehen (auch mit Blick auf die Bedeutung von Wertschätzung), so dass das vorhandene Knowhow abgerufen werden kann und Verbindlichkeit resultiert.

T5 Anstellungsprofile und Anstellungsbedingungen für die KL sollen in Hinblick auf einen quantitativen und qualitativen Ausbau der Sprachkursangebote erstellt werden. Sie sollen zur Erhöhung des Status der KL und zur Qualitätssicherung beitragen.

T6 Für die Qualitätssicherung empfehlen wir, den Austausch unter den KL durch feste Gefässe und Visitationen zu fördern und den zeitlichen Aufwand dafür zu entschädigen.

T7 Um die zweckmässige Art und das vernünftige Mass von Qualitätssicherung und Evaluation auszuloten, empfehlen wir die Konsultation von Fachleuten.

Partner für Sozialforschung Evaluation Konzepte Landert Farago Partner

Stampfenbachstrasse 42 8006 Zurich
T +41 44 265 39 90 F +41 44 265 39 99
www.lfp.ch
landert@lfp.ch

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'alphabétisation (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 familier, 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 nivelés 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 nivellement, 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 un indices évidents que les migrants et les migrantes apprécient l'offre et s'en font volontiers les hérauts. 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'émolument 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 différenciées 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 nivelés 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 on 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 commercials. Une exception confirme la règle : le canton de Schaffhouse fait participer les fournisseurs commercials 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'entreprennent 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 1er 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 déploierait 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 jusque 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 intercantonales 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 appréciés 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 recomandons la consultation de specialistes en la matière.