



Integrationsförderung des Bundes



Evaluation des Schwerpunkteprogramms 2004 - 2007

Synthesebericht



Evaluation du Programme des points forts 2004-2007

Résumé et recommandations



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Herausgeberin/Editrice

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 9
3003 Bern-Wabern
Tel. 031 325 91 16
Fax. 031 325 80 21
ekm@bfm.admin.ch
www.ekm.admin.ch

Erstellt durch

INFRAS
Binzstrasse 23
Postfach
8045 Zürich
Tel. 01 205 95 95
Fax 01 205 95 99
www.infras.ch

Autoren

Stephan Hammer, Judith Trageser

Traduction

Marie-Claude Mayr,
Steinbrunn-le-Bas

Oktober 2008

Vorwort	5
Avant-propos	7
Zusammenfassung	9
Résumé	13
1 Einleitung	16
1.1. Ausgangslage	16
1.2. Ziel und Evaluationsfragen	18
1.3. Vorgehen	18
1.4. Aufbau des Berichts	21
2 Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007	24
2.1. Erarbeitungsprozess	24
2.2. Programmkonzept	25
2.3. Vollzug	31
2.4. Überblick über die geförderten Projekte	34
3 Beurteilung des Programmkonzepts und des Vollzugs	44
3.1. Beurteilung des Programmkonzepts	44
3.2. Beurteilung des Vollzugs	48
4 Beurteilung der Projektleistungen und -wirkungen	54
4.1. Schwerpunkt A «Verständigung fördern»	54
4.2. Schwerpunkt B «Institutionen öffnen»	64
4.2.1. Schwerpunkt B1 «Fortbildungs- und Unterstützungsangebote»	64
4.2.2. Schwerpunkt B2 «Institutionelle Prozesse»	69
4.3. Schwerpunkt C: «Zusammenleben erleichtern»	73
4.4. Schwerpunkt D: «Kompetenzzentren entwickeln»	77
4.4.1. Schwerpunkt D1: «Ausländerdienste»	77
4.4.2. Schwerpunkt D2: «Vermittlungsstellen»	80
4.5. Schwerpunkt E: «Innovation und Qualitätssicherung»	83
5 Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	88
5.1. Gesamtbeurteilung	88
5.2. Empfehlungen	101
6 Evaluation globale et recommandations	103
6.1. Evaluation globale	103
6.2. Recommandations	116
Literatur	118

Vorwort

Von 2004 bis 2007 förderte der Bund im Rahmen des Schwerpunkteprogramms zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern zahlreiche Projekte. Die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, die mit der Erarbeitung, Durchführung und Begleitung dieses Programms betraut war, konnte dabei nicht nur an die gemachten Erfahrungen während der ersten Phase der Integrationsförderung von 2001–2003 anknüpfen. Sie konnte auch auf ein in der Zwischenzeit stark gewachsenes Bewusstsein für die Notwendigkeit der aktiven Förderung von Integrationsprozessen Bezug nehmen. Die bereits während der ersten drei Jahre der Integrationsförderung erzielte Breitenwirkung konnte weiter entwickelt werden. Allein die Anzahl der bewilligten Projekte konnte mit 2'306 mehr als verdoppelt werden.

Doch nicht nur die Menge, auch die Qualität konnte deutlich gesteigert werden. Dieser Erfolg ist dem grossen Engagement und dem unermüdlichen Einsatz vieler in der Integrationsarbeit Tätiger zu verdanken: den zahlreichen Freiwilligen, den professionellen Projektträgern, den Integrationsdelegierten, den politischen Verantwortlichen in Gemeinden und Kantonen. Die Überzeugung, dass die Förderung von Integration ein Anliegen ist, das als Investition in die Zukunft zu betrachten ist, wird auch durch die Tatsache belegt, dass der Einsatz von 57 Mio. Franken Bundesmitteln im Verlauf der vier Jahre rund 68 Mio. Franken weitere Mittel zur Finanzierung von Integrationsprojekten auslöste.

Es sind jedoch nicht nur die Zahlen, die darauf hinweisen, dass Integrationsförderung eine gewinnbringende Angelegenheit für unsere Gesellschaft ist. Positive Rückmeldungen an die EKA, unter anderem gerade auch von kleineren Initiativen, von denen man meinen könnte, sie wären der Rede nicht wert, haben die Wirkungskraft des Schwerpunkteprogramms überzeugend hervorgehoben. So haben Projekte, die unter dem Titel «Zusammenleben erleichtern» realisiert werden konnten, einen nicht zu unterschätzenden Multiplikatoreffekt gehabt und Kräfte mobilisiert, die man nicht erwartet hätte.

Die Evaluation stellt dem Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 ein sehr gutes Zeugnis aus. Es gibt aber auch einige Punkte, die verbesserungswürdig sind und die im Rahmen einer künftigen Politik der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind. Die Empfehlungen der Evaluatoren stützen dabei die Erfahrungen und Einschätzungen der EKA. So stellt zwar das Erlernen der

Sprache ein wichtiges und notwendiges Element im Integrationsprozess dar. Ebenso bedeutsam ist es jedoch, dass Projekte realisiert werden können, die den Austausch zwischen einheimischer Bevölkerung und Zugewanderten in den Vordergrund stellen, die Initiativen fördern, welche die tatsächliche Mitgestaltung durch Ausländerinnen und Ausländer ermöglichen und die auf ein konstruktives Zusammenleben im Quartier und in der Nachbarschaft hinwirken.

Integrationsprozesse passieren nicht von heute auf morgen. Dies hat sich insbesondere auch dort gezeigt, wo Vorhaben gestartet wurden, welche die «Öffnung der Institutionen» zum Inhalt haben. Dass solche Projekte nicht nur die anfängliche Bereitschaft verlangen, sich auf solche Prozesse einzulassen, sondern dass auch Zeit und Ausdauer benötigt werden, ist ein an sich nicht erstaunliches Resultat der Evaluation. Es ist deshalb zu wünschen, dass entsprechende Initiativen weiter geführt werden, selbst wenn sie im aktuellen Schwerpunkteprogramm nicht finanziell unterstützt werden können.

Mit dem Start des neuen Schwerpunkteprogramms von 2008 bis 2011 hat bei der Durchführung der Projekte ein Wechsel stattgefunden. Nicht nur ist neu das Bundesamt für Migration für die Integrationsförderung auf Bundesebene zuständig, ein wesentlicher Teil der Mittel fliesst direkt in die Kantone, welche im Rahmen von kantonalen Konzepten vor allem im Bereich der Sprachförderung und der Stärkung von Kompetenzzentren eingesetzt werden. Es ist dabei zu wünschen, dass die im Bericht formulierten Empfehlungen bei der Umsetzung des neuen Programms einfließen werden.

Auf Bundesebene können nach wie vor Projekte von nationaler Bedeutung mitfinanziert werden. In diesem Bereich ist auch die neue Kommission für Migrationsfragen EKM berechtigt, entsprechende Vorhaben zu fördern. Die EKM wird unter anderem Anliegen unterstützen, die im vorliegenden Bericht empfohlen werden: Sie wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dem Wissenstransfer im Bereich Integrationsförderung und der Stärkung der Mitgestaltung durch Ausländerinnen und Ausländer widmen. Die Erfahrungen der letzten sieben Jahre Integrationsförderung haben es gezeigt: Es ist eine Investition, die für alle gewinnbringend ist.

Simone Prodolliet,
Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen

Avant-propos

De 2004 à 2007, la Confédération a soutenu un grand nombre de projets dans le cadre du programme des points forts pour l'intégration des étrangers et des étrangers. La Commission fédérale des étrangers CFE, qui était chargée de l'élaboration, de l'exécution et de l'accompagnement de ce programme, a mis à profit les expériences recueillies durant la première phase de la promotion de l'intégration de 2001 à 2003. Elle s'est également fondée sur une prise de conscience renforcée de la nécessité d'une promotion active des processus d'intégration. La portée du programme de promotion de l'intégration des trois premières années a encore pu être élargie. En effet, d'un point de vue purement quantitatif, le nombre de projets approuvés a été plus que doublé, atteignant 2'306 projets.

Mais les résultats de l'évaluation montrent qu'en dehors de la quantité, la qualité a également été nettement accrue. Ce succès est à mettre au crédit des nombreuses personnes impliquées dans le travail d'intégration, dont le soutien indéfectible et l'engagement ne sont plus à démontrer: les nombreux bénévoles, les responsables de projets professionnels, les délégués à l'intégration, ainsi que les responsables politiques des communes et des cantons. La conviction selon laquelle la promotion de l'intégration est une affaire qui doit être considérée comme un investissement pour l'avenir est corroborée par le fait que la mise à disposition de crédits par la Confédération, à hauteur de 57 millions de francs au cours de ces quatre ans, a permis la levée d'environ 68 millions de francs supplémentaires destinés au financement de projets d'intégration.

Cependant, l'utilité de la promotion de l'intégration pour notre société ne se traduit pas uniquement par des chiffres. En effet, les retours positifs reçus par la CFE, y compris au sujet de petites initiatives que l'on pourrait considérer comme quantité négligeable, ont mis en exergue l'efficacité du programme des points forts. Ainsi, les projets réalisés sous le titre «faciliter la cohabitation» ont eu un effet multiplicateur qu'il ne faut pas sous-estimer, et ont permis de mobiliser des forces insoupçonnées.

L'évaluation du programme des points forts 2004 à 2007 est très positive. Cependant, elle relève un certain nombre de points qui recèlent un potentiel d'amélioration, dont il faudra tenir compte dans la future politique de promotion de l'intégration. Les recommandations formulées par les évaluateurs étayent les expériences et les appréciations de la CFE. Ainsi, l'apprentissage de la

langue constitue un élément important et nécessaire au processus d'intégration. Il est néanmoins tout aussi important de permettre la réalisation de projets qui mettent en avant les échanges entre population autochtone et migrants, de favoriser les initiatives qui permettent une participation réelle des migrantes et migrants à l'élaboration des programmes, et qui ont une influence positive sur la cohabitation constructive au sein des quartiers et du voisinage.

L'intégration n'est pas un processus à court terme. Cela a été particulièrement visible dans les projets «d'ouverture des institutions». En effet, ce type de projet nécessite non seulement une volonté de s'engager dans de tels processus, mais également du temps et de la persévérance. Ce résultat de l'évaluation n'a donc rien d'étonnant. C'est pourquoi il est souhaitable que de telles initiatives se poursuivent, même si elles ne peuvent pas être soutenues financièrement par le programme des points forts en cours.

Le lancement du nouveau programme des points forts 2008 à 2011 a vu un changement dans l'exécution des programmes. Non seulement l'Office fédéral des migrations dispose désormais d'une compétence nationale en termes de promotion de l'intégration, mais une part substantielle des moyens est versée directement aux cantons. Ces derniers les emploient dans le cadre de concepts cantonaux, notamment dans le domaine de la promotion des compétences linguistiques et du renforcement des centres de compétence. Il est souhaitable que les recommandations formulées dans le présent rapport soient prises en compte dans la réalisation du nouveau programme.

Il est toujours possible de cofinancer des projets de dimension nationale à l'échelle de la Confédération. Dans ce domaine, la nouvelle Commission fédérale pour les questions de migration CFM est également habilitée à promouvoir de tels projets. La CFM souhaiterait, entres autres, soutenir des projets dont la création est conseillée dans le présent rapport. Aussi se consacrera-t-elle, dans la mesure de ses moyens, au transfert de connaissances dans le domaine de la promotion de l'intégration et au renforcement de la participation des migrantes et migrants. Les expériences des sept dernières années de promotion de l'intégration l'ont montré: c'est un investissement pour l'ensemble du pays.

Simone Prodolliet,
Commission fédérale pour les questions de migration

Zusammenfassung

Einleitung

Der Bund hat seit dem Jahr 2001 die Möglichkeit, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern finanziell zu unterstützen. Das Integrationsförderungsprogramm des Bundes soll einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration leisten und die in diesem Bereich bestehenden Initiativen der Kantone, Gemeinden und der Zivilgesellschaft gezielt unterstützen und ergänzen.

Das Schwerpunkteprogramm für die Jahre 2004 bis 2007 förderte mit insgesamt 57.4 Mio. CHF Projekte in fünf Schwerpunkten:

- Ein Drittel des Integrationskredits wurde für die im Schwerpunkt A vorgesehene Sprachförderung eingesetzt. Unterstützt wurden grösstenteils Sprachkurse, die Aspekte der Integration thematisierten, sich am Alltag der Teilnehmenden ausrichteten und einen niederschweligen Zugang boten.
- Der Schwerpunkt B zielte auf den verbesserten Zugang für Ausländerinnen und Ausländer (sowie die Schweizer Bevölkerung) zu bestehenden zivilgesellschaftlichen Institutionen (v.a. Vereine und Verbände) ab. Der Schwerpunkt B1 förderte die Kompetenzen von Personen, denen für die Integration im Alltag eine Schlüsselfunktion zukommt. Im Schwerpunkt B2 sah das Programm neu vor, Öffnungsprozesse von zivilgesellschaftlichen Institutionen zu unterstützen. Für Projekte des Schwerpunkts B wurden 7 Prozent des Integrationskredits verwendet.
- Mit einem Anteil von knapp 20 Prozent des Integrationskredits förderte das Programm im Schwerpunkt C eine Vielzahl kleiner, lokaler und unterschiedlicher Projekte, die der Gestaltung gemeinsamer Lebenswelten von Einheimischen und Zugewanderten dienten.
- Der Schwerpunkt D unterstützte den Aufbau und die Stärkung regionaler Fachstellen. Im Schwerpunkt D1 förderte das Programm den Ausbau und die Weiterentwicklung der Leistungen der Kompetenzzentren Integration (ehemals Ausländerdienste). Der Schwerpunkt D2 unterstützte neu den Auf-

bau und die Stärkung der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung. Zur Stärkung der regionalen Fachstellen setzte das Programm 23 Prozent des Integrationskredits ein.

- Der Schwerpunkt E diente der laufenden Weiterentwicklung der Integrationsarbeit durch neue Erkenntnisse und Qualitätssicherung. Für diesen Schwerpunkt wurden 17 Prozent des Integrationskredits eingesetzt.

Ziel der Evaluation ist die Beurteilung des Programmkonzepts, des Vollzugs, der Leistungen und der Wirkungen des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007. Zudem soll die Evaluation Empfehlungen zur zukünftigen Verbesserung des Integrationsförderungsprogramms erarbeiten. Grundlagen der vorliegenden Evaluationssynthese sind die Ergebnisse der Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007) sowie die Teilevaluationen zum Schwerpunkt A (Brägger/Landert 2008) und zu den Schwerpunkten B, C, D und E (Müller et al. 2008).

Beurteilung des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007

Unter Berücksichtigung der institutionellen und der finanziellen Rahmenbedingungen war das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 erfolgreich. In Ergänzung zu den Regelstrukturen leistete das Programm einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Folgende Stärken des Programms trugen zum Erfolg bei:

- Erstens verfügte das Programm über ein zweckmässiges und grösstenteils kohärentes Programmkonzept. Positiv hervorzuheben sind die Kombination von direkt integrativen Schwerpunkten mit unterstützenden, kompetenz- und strukturbildenden Schwerpunkten, die Vielfalt der Schwerpunkte, die unterschiedliche Zugänge und Erfahrungen ermöglichte, die Niederschwelligkeit der direkt auf Migrantinnen und Migranten (sowie die Schweizer Bevölkerung) ausgerichteten Schwerpunkte und die gute und konsequente inhaltliche Abgrenzungen zu den Angeboten der Regelstrukturen.

- Zweitens war der Vollzug des Programms zweckmässig organisiert, grösstenteils kohärent und mehrheitlich effizient. Die zentrale Organisation des Vollzugs war unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen geeignet.
- Drittens gelang es dem Programm, weitere finanzielle Mittel für die Integrationsförderung zu erschliessen. Schätzungen zeigen, dass das Programm mit einem Finanzvolumen von 57 Mio. CHF über die Jahre 2004 bis 2007 zusätzlich rund 68 Mio. CHF zur Finanzierung von Integrationsprojekten auslöste.
- Viertens verbesserte das Programm die Qualität von Integrationsprojekten und -angeboten. Einerseits zeichneten sich die in allen Schwerpunkten unterstützten Projekte durch eine gute bis sehr gute Qualität aus. Andererseits trug die professionelle Arbeit der Kompetenzzentren Integration und der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung zur Verbesserung der Qualität der Angebote bei.
- Fünftens stärkten die vom Programm unterstützten Angebote durch verschiedene Zugänge das Wissen, die Sensibilisierung und die Vernetzung der Migrantinnen und Migranten sowie der Schweizer Bevölkerung auf individueller und institutioneller Ebene.
- Sechstens war die Kombination der Sprachförderung (Schwerpunkt A) mit der Unterstützung vieler kleiner und lokaler Projekte (Schwerpunkt C) aus Wirkungssicht ein wesentlicher Erfolgsfaktor des Programms. Diese zwei Programmpfeiler trugen massgeblich zur Verbesserung der Verständigung zwischen Einheimischen und Zugewanderten und der Vertrautheit der Migrantinnen und Migranten mit den Verhältnissen in der Schweiz bei.

Aus Sicht der Evaluation überwiegen die Stärken des Programms die Schwächen deutlich. Folgende Schwächen konnten jedoch festgestellt werden:

- Das Programm trug nur bedingt zu einer institutionellen Verankerung der Integrationsthematik bei. Erstens konnten die Projekte zur Öffnung von Vereinen und Verbänden die Erwartungen nicht erfüllen. Zweitens gelang es den Vermittlungsstellen nur teilweise, das Nachfragepotenzial seitens der öffentlichen Dienste nach interkultureller Übersetzung auszuschöpfen. Drittens ist der Einsatz der ausgebildeten Schlüsselpersonen aufgrund der teilweise fehlenden Bereitschaft von Institutionen zu deren geregelter Einsatz unsicher. Während das Programm über die Sprachkurse und über die Projekte in der Förderung der Integration auf individueller Ebene erfolgreich war, konnte es im institutionellen Bereich nur in Ansätzen Wirkung erzielen.
- Das Programm wies einzelne Schwächen im konzeptionellen Bereich und im Vollzug auf. In konzeptioneller Hinsicht waren die Ziele und die Zielgruppen der Schwerpunkte teilweise ungenügend konkretisiert und die Leistungen in einzelnen Schwerpunkten nicht ausreichend auf die Ziele der Schwerpunkte abgestimmt. Im Vollzug stellte die Evaluation eine Diskrepanz zwischen den Vollzugsaufgaben und den Möglichkeiten der Vollzugsakteure, Schwächen in der Erfolgskontrolle und Mängel bei der Erarbeitung der regionalen Sprachkonzepte durch die Kantone fest.
- Durch die im Schwerpunkt E unterstützten Projekte wurden zwar neue Erkenntnisse gewonnen und innovative Ansätze getestet. Die neuen Erkenntnisse wurden jedoch zu wenig systematisch verbreitet. Damit konnte das Potenzial des Schwerpunkts E zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit nicht ausgeschöpft werden.

Empfehlungen

Unter Berücksichtigung der mit dem Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 vorgenommenen Änderungen ergeben sich folgende Empfehlungen:

1. Die Kantone sollten die für eine erfolgreiche Umsetzung des neuen Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) notwendigen institutionellen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen schaffen. Der Bund sollte die Kantone bei der Sprachförderung angemessen begleiten und unterstützen.
2. Die Kantone sollten bei der inhaltlichen Konzeption der Sprachförderung die bisherigen Erfahrungen berücksichtigen. Insbesondere sollte die Unterstützung von kleinen lokalen Projekten die ein sprachförderndes Umfeld schaffen, weiterhin ermöglicht werden.
3. Die unterschiedlichen Rollen der kantonalen Ansprechstellen (Vollzug und Koordination der Integrationsförderung) und der Kompetenzzentren Integration (u.a. Beratung von Gesuchstellern) sollten klar definiert und, wenn möglich, getrennt werden.
4. Der Bund, die Kantone und die Vermittlungsstellen sollten sich stärker für die Bekanntheit und die Anerkennung der interkulturellen Übersetzung in den öffentlichen Diensten engagieren.
5. Das BFM bzw. die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) sollten die im Rahmen des Schwerpunkteprogramms gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse aufarbeiten und den im Integrationsbereich tätigen Akteuren besser zugänglich machen.
6. Die Erfolgskontrolle sollte verbessert werden. Erstens sollten auf der Ebene des Bundes klare Vorgaben zur Beurteilung der Leistungen und der Wirkungen definiert und entsprechende Instrumente (z.B. Lernfortschrittskontrollen) zur Verfügung gestellt werden. Zweitens müssen die Kantone über Ressourcen und Know-how verfügen, um eine ausreichende Erfolgskontrolle ihrer Programme sicherzustellen.
7. Das BFM bzw. die EKM sollten die bisherigen Erfahrungen mit Projekten zur Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen (Vereine und Verbände) aufbereiten.
8. Das BFM und die EKM sollten in Zusammenarbeit mit den Kantonen Massnahmen ergreifen, um den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den Kantonen und den Regionen zu fördern.

Résumé

Introduction

Depuis 2001, la Confédération a la possibilité de soutenir financièrement l'intégration des étrangères et des étrangers. Le programme de promotion de l'intégration de la Confédération a pour objectif de contribuer à l'intégration sociale et culturelle, ainsi que de soutenir et de compléter les initiatives existantes des cantons, des communes et de la société civile dans ce domaine.

Le programme couvrant la période 2004–2007 a soutenu des projets pour un montant total de 57.4 millions de francs portant sur cinq points forts:

- Un tiers du crédit d'intégration a été alloué à la promotion de l'apprentissage des langues prévue par le point fort A. Le soutien a principalement porté sur les cours de langues qui thématisaient les aspects de l'intégration, axés sur la vie quotidienne des participants, et d'accès facile.
- Le point fort B avait pour objectif d'améliorer l'accès des étrangères et des étrangers (ainsi que de la population suisse) aux institutions existantes de la société civile (notamment les associations et fédérations). Le point fort B1 promouvait les compétences de personnes qui ont une fonction clé dans l'intégration au quotidien. Dans le cadre du point fort B2, le programme prévoyait pour la première fois de favoriser les processus d'ouverture des institutions de la société civile. Les projets du point fort B ont absorbé 7 % du crédit d'intégration.
- Avec une part de quelque 20 % du crédit d'intégration, le programme du point fort C a encouragé un grand nombre de petits projets locaux de nature très diverse, qui ont servi à créer une cohabitation commune entre la population autochtone et les migrants.
- Le point fort D visait la mise en place et le renforcement de services spécialisés régionaux. Dans le cadre du point fort D1, le programme promouvait l'élargissement et le développement des prestations des centres de compétences Intégration (anciens

services des étrangers). Le point fort D2 soutenait pour la première fois la création et le renforcement des centres d'interprétariat communautaire. Le programme a employé 23 % du crédit d'intégration pour renforcer les services spécialisés régionaux.

- Le point fort E était consacré au développement continu du travail d'intégration par le biais de nouvelles connaissances et de l'assurance qualité. Ce point fort a absorbé 17 % du crédit d'intégration.

L'objectif du présent rapport est d'évaluer le concept, l'exécution, les prestations et les effets du programme des points forts 2004–2007. De plus, l'évaluation devra permettre de formuler des recommandations destinées à améliorer le programme de promotion de l'intégration. La présente synthèse se base sur les résultats de l'évaluation partielle Programme et exécution (Rüefli 2007), ainsi que sur les extraits du rapport global d'évaluation concernant le point fort A (Brägger/Landert 2008) et les points forts B, C, D et E (Müller et al. 2008).

Evaluation du programme des points forts 2004 – 2007

Si l'on considère les conditions cadre institutionnelles et financières, le programme 2004 – 2007 a été un succès. Le programme a fourni une contribution à l'intégration sociale et culturelle des étrangères et étrangers venant s'inscrire en complément des structures institutionnelles. Les atouts suivants ont contribué au succès du programme:

- Le programme était basé sur un concept efficace et cohérent. Les aspects positifs suivants peuvent être relevés: l'association de points forts directement intégratifs avec des points forts de soutien, de capitalisation des compétences et de création de structures; la variété des points forts, qui a permis d'avoir des approches et des expériences différentes; le niveau adapté des points forts, directement mis à la portée des migrantes et des migrants (ainsi que de la population suisse), ainsi que la démarcation cohérente du contenu par rapport aux offres des structures institutionnelles.

- L'exécution du programme était organisée de manière efficace, en majeure partie cohérente et efficiente. L'organisation centrale de l'exécution était adaptée au regard des conditions cadre institutionnelles.
- Le programme a été à même de lever des moyens financiers supplémentaires pour la promotion de l'intégration. Des estimations montrent qu'avec un volume de 57 millions de CHF sur les années 2004–2007, le programme a permis de débloquer environ 68 millions de CHF supplémentaires pour le financement de projets d'intégration.
- Le programme a amélioré la qualité des projets et des offres en matière d'intégration. D'une part, tous les projets soutenus se sont distingués par une qualité que l'on peut qualifier de bonne à très bonne. D'autre part, le travail très professionnel fourni dans les centres de compétence Intégration et les centres d'interprétariat communautaire a contribué à l'amélioration de la qualité des offres.
- Grâce aux différentes approches, les offres soutenues par le programme ont renforcé les connaissances, la sensibilisation et la mise en réseau des migrantes et des migrants, ainsi que de la population suisse, tant au niveau individuel qu'institutionnel.
- L'association de la promotion des compétences linguistiques (point fort A) et du soutien à de nombreux petits projets locaux (point fort C) a prouvé son efficacité et a été un facteur de succès essentiel du programme. Ces deux piliers du programme ont contribué de manière déterminante à l'amélioration de la compréhension entre populations autochtone et immigrée, et ont permis aux migrantes et aux migrants de mieux appréhender les conditions de vie en Suisse.

Dans l'optique de l'évaluation, les forces du programme l'emportent largement sur ses faiblesses. Nous avons néanmoins constaté les faiblesses suivantes:

- Il convient d'émettre quelques réserves quant à la contribution du programme à l'ancrage institutionnel de la thématique de l'intégration. Premièrement, les projets portant sur l'ouverture des associations et fédérations n'ont pas répondu aux attentes. Deuxièmement, les centres de placement n'ont pas entièrement exploité la demande potentielle des services publics pour l'interprétariat communautaire. Troisièmement, l'intervention des personnes clés ayant bénéficié d'une formation est incertaine, dans la mesure où leur mobilisation n'est pas clairement réglée par les institutions. Tandis que le programme a été un succès en termes de promotion de l'intégration à l'échelle individuelle par le biais des cours de langues et des projets, il a eu peu d'effets dans le domaine institutionnel.
- Le programme a révélé quelques faiblesses tant sur le plan de la conception que de l'exécution. En ce qui concerne la conception, les objectifs et les groupes cibles des points forts n'étaient pas toujours définis avec précision, et les prestations de certains points forts ne cadraient pas suffisamment assez avec les objectifs. Pour ce qui est de l'exécution, l'évaluation constate une divergence entre les tâches d'exécution et les possibilités des acteurs qui en étaient chargés; des faiblesses dans le contrôle des résultats et des lacunes dans l'élaboration des concepts linguistiques régionaux par les cantons.
- Les projets soutenus dans le cadre du point fort E ont certes permis d'acquérir de nouvelles connaissances et de tester des approches novatrices. Cependant, les nouvelles connaissances n'ont pas été diffusées systématiquement. Ainsi, le potentiel du point fort E en matière de développement du travail d'intégration n'a pas pu être entièrement exploité.

Recommandations

En tenant compte des changements apportés par le programme des points forts 2008–2011, les recommandations suivantes sont émises:

1. Les cantons devraient créer les conditions institutionnelles, professionnelles et financières propres à assurer la mise en œuvre du nouveau point fort 1 avec succès (langue et formation). En matière de promotion des compétences linguistiques, la Confédération devrait accompagner et soutenir les cantons de manière appropriée.
2. Lors de la conception des contenus de la promotion des compétences linguistiques, les cantons devraient tenir compte de l'expérience acquise. Il faudrait en particulier continuer à soutenir les petits projets locaux qui créent un environnement propice à la promotion des compétences linguistiques.
3. Les différents rôles des interlocuteurs cantonaux (exécution et coordination de la promotion de l'intégration) et des centres de compétence Intégration (notamment: conseils aux requérants) devraient être clairement définis et, lorsque cela est possible, séparés.
4. La Confédération, les cantons et les centres de placement devraient s'engager plus fortement en faveur de la notoriété et de la reconnaissance de l'interprétariat communautaire dans les services publics.
5. L'ODM, respectivement la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), devraient établir un compte-rendu analytique des expériences et des connaissances acquises dans le cadre du programme des points forts, et en faciliter l'accès aux acteurs du domaine de l'intégration.
6. Le contrôle des résultats devrait être amélioré. Il conviendrait premièrement de définir à l'échelle de la Confédération des directives claires concernant l'évaluation des prestations et des effets, et de mettre à disposition des instruments appropriés (par exemple contrôle des progrès d'apprentissage). Deuxièmement, les cantons doivent disposer des ressources et du savoir-faire leur permettant d'assurer un contrôle suffisant des résultats de leurs programmes.
7. L'ODM, respectivement la CFM, devraient travailler sur les expériences acquises grâce aux projets visant à ouvrir les institutions de la société civile (associations et fédérations).
8. L'ODM et la CFM, en collaboration avec les cantons, devraient prendre des mesures destinées à promouvoir les échanges de connaissances et d'informations entre les cantons et les régions.