



Interinstitutionelle Zusammenarbeit
Collaboration Interinstitutionnelle
Collaborazione Interistituzionale



Promotion des compétences de
base – interfaces et qualité

Impressum

Éditeur

Bureau national CII
c/o Secrétariat d'État à l'économie SECO
Holzikofenweg 36
3003 Bern
Tel. +41 58 484 97 30
fachstelle@iiz.ch
www.iiz.ch

Auteurs

INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG:
Ruth Feller, lic. phil. I
Charlotte Schwegler
Clément Bourdin
Dr. Karin Büchel

Mandataires

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), Secrétariat d'État aux migrations (SEM) sur mandat du comité national de pilotage CII.

Copyright

CII nationale

Citation

Feller, Ruth ; Schwegler, Charlotte ; Büchel, Karin ; Bourdin, Clément (2022) : Projet CII : « Encouragement des compétences de base – interfaces et qualité ». Rapport à l'intention de la co-direction du projet au Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et au Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Lucerne/Lausanne.

Berne, février 2023



Projet CII : « Promotion des compétences de base – interfaces et qualité »

Rapport à l'intention du comité de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle et de la co-direction du projet au Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et au Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Lucerne, le 19 janvier 2023

I Auteurs

Ruth Feller, lic. phil. I (direction de projet)
Charlotte Schwegler (collaboratrice au projet)
Clément Bourdin (collaborateur au projet)
Karin Büchel (collaboratrice au projet)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Lucerne
Tél. +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tél. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Mandant

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

I Groupe d'accompagnement

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
Association des offices suisses du travail (AOST)
Secrétariat d'État à l'économie (SECO)
Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP)
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC)
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Bureau national CII
Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)
Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration (CDI)
Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
Coordinatrices et coordinateurs en matière d'asile CASI

I Groupe d'accompagnement élargi (qualité)

Secrétariat EduQua/FSEA
fide
Insertion Suisse

I Période

de juin 2021 à septembre 2022

I Référence du projet

Numéro de projet : 21-048

Liste des abréviations	4
Résumé	7
1. Contexte et procédure	12
1.1 Le projet CII : promotion des compétences de base – interfaces et qualité	13
1.2 Questions	13
1.3 Méthodologie	14
2. Bases	17
2.1 Compétences de base et encouragement des compétences de base	18
2.2 Vue d'ensemble des acteurs concernés	19
2.3 Collaboration interinstitutionnelle (CII)	29
2.4 Assurance et développement de la qualité	31
3. Résultats du sous-projet a interfaces	35
3.1 Principaux acteurs et importance de la promotion des compétences de base	36
3.2 Interfaces entre les services administratifs cantonaux	38
3.3 Interfaces entre les services administratifs cantonaux et les prestataires de formation continue	53
3.4 Interfaces Confédération-cantons	55
4. Recommandations sous-projet a	56
5. Résultats du sous-projet b qualité	64
5.1 Conception de la qualité et critères de qualité	65
5.2 Assurance de la qualité	71
5.3 Mesures visant à améliorer la qualité	77
6. Recommandations sous-projet b	80
Annexes	86
A 1 Fragestellungen und Methoden der zwei Teilprojekte	87
A 3 Ergänzende Informationen zum Teilbericht a Schnittstellen	92
A 4 Fallstudie Kanton Bern	92
A 5 Étude de cas du canton de Fribourg	101
A 6 Fallstudie Kanton Glarus	112
A 7 Caso di studio Cantone Ticino	119
A 8 Fallstudie Kanton Zürich	126



Liste des abréviations

Abréviation

ACS	Association des Communes Suisses
AI	Assurance-invalidité
AIS	Agenda Intégration Suisse
AOST	Association des offices suisses du travail
AUPS	Association des Universités Populaires Suisses
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDI	Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDOPU	Conférence suisse des directrices et directeurs de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière
CIFC	Conférence intercantonale de la formation continue
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CNDC CII	Comité national de développement et de coordination CII
CNP CII	Comité national de pilotage CII
CSFP	Conférence suisse des offices de la formation professionnelle
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
FSLE	Fédération suisse Lire et Écrire
LACI	Loi sur l'assurance-chômage
LAI	Loi sur l'assurance-invalidité
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle
LMMT	Logistique des mesures relatives au marché du travail

Abréviation

OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCo	Ordonnance sur la formation continue
OFPr	Ordonnance sur la formation professionnelle
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
OPUC	Orientation professionnelle, universitaire et de carrière
ORP	Offices régionaux de placement
Ortra	Organisations du monde du travail
PIC	Programme d'intégration cantonal
RAI	Règlement sur l'assurance-invalidité
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
UVS	Union des villes suisses



Résumé

I Contexte et mandat

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) ont été mandatés par le Comité de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle nationale (CII) pour la réalisation du projet « Promotion des compétences de base – interfaces et qualité ». Le but est de dresser un état des lieux de l'encouragement des compétences de base selon une perspective nationale, avec une attention particulière pour les questions d'interfaces et de qualité. L'étude a été structurée en deux sous-projets. Le sous-projet a – interfaces – a permis de se pencher sur les acteurs cantonaux et nationaux, les interfaces, les synergies et la coordination des activités. Le sous-projet b – qualité – est consacré à l'assurance et au développement de la qualité, aux critères de qualité et aux normes dans les cantons.

I Méthodologie

L'étude s'est fondée sur cinq étapes de travail. Les quatre premières ont consisté en une analyse de documents, des entretiens directifs exploratoires avec des experts dans leurs domaines respectifs (formation continue, orientation professionnelle, universitaire et de carrière, aide sociale, intégration, AI, services LMMT), deux enquêtes en ligne, l'une adressée aux prestataires de formation continue et l'autre aux services administratifs cantonaux, et cinq études de cas (TI, FR, ZH, BE, GL). Lors de la dernière étape, chacun des deux sous-projets a donné lieu à un atelier avec les acteurs nationaux et cantonaux afin de valider les résultats et d'esquisser des ébauches de recommandations.

I Résultats et recommandations du sous-projet a – interfaces

Jusque là, la CII nationale ne s'était guère penchée sur la thématique des compétences de base. Il ressort nettement des sondages auprès des acteurs interrogés qu'elle devrait endosser un rôle plus actif dans l'encouragement des compétences de base. La CII est en effet la mieux à même de surmonter le défi posé par les interfaces et elle pourrait s'appuyer sur les expériences passées pour mettre en place un système adéquat. De plus, tous les acteurs pertinents pour l'encouragement des compétences de base sont représentés au Comité de pilotage CII, ce qui n'est de loin pas le cas au niveau des cantons à l'heure actuelle. En même temps, plusieurs cantons disposent dans ce domaine de programmes et d'activités dont les responsables travaillent déjà étroitement avec les acteurs de la CII cantonale. Les représentants de la formation et de l'intégration, en particulier, sont des interlocuteurs essentiels dans l'encouragement des compétences de base. Ils sont en effet en relation étroite avec les prestataires de formation continue et sont chargés de l'encouragement des compétences de base dans la plupart des cantons. Pour donner davantage de poids à cette thématique au niveau de la CII, il est souhaitable à moyen terme d'impliquer la formation et l'intégration au niveau cantonal également.

Les résultats de l'étude montrent aussi que pour les acteurs cantonaux, la manière dont s'articulent les différentes législations et les chevauchements qui subsistent entre les groupes cibles ne sont pas toujours clairs. Cela concerne surtout les interfaces entre la

LFCo et la LEI pour les personnes migrantes qui ne relèvent pas du domaine de l'asile. Une vue d'ensemble à l'échelon national qui mettrait en évidence les chevauchements problématiques dans l'encouragement des différents groupes cibles serait bien accueillie. De même, des recommandations communes au niveau national ou à celui des conférences et des conférences spécialisées intercantionales sont utiles pour mettre en œuvre l'encouragement des compétences de base dans les cantons. Ces recommandations soutiendraient la collaboration intercantonale et permettraient ainsi de communiquer aux cantons les grandes orientations prises au niveau national.

Actuellement, le défi posé par l'encouragement des compétences de base est que divers services administratifs sont confrontés à des différences à la fois dans le mode de financement (par ex. financement axé sur la personne / financement axé sur l'offre), dans la gestion des cas et dans les logiques systémiques (par ex. logique de couverture d'assurance, comme dans l'assurance-chômage/l'AI, ou logique d'encouragement comme dans la LEI ou la LFCo). En même temps, il existe des chevauchements entre les groupes cibles et la question des priorités de financement manque souvent de clarté pour les services administratifs. De l'avis de nombreux acteurs, l'hétérogénéité et la complexité qui en résultent pourraient être résolues en adoptant une approche d'encouragement axée sur les groupes cibles. Cela implique de créer des concepts communs aux structures d'encouragement et aux domaines administratifs et de clarifier la question du financement des solutions de raccordement.

Les études de cas montrent que les législations cantonales peuvent faciliter la mise en œuvre de l'encouragement des compétences de base en réglementant le financement, la gestion des interfaces et la collaboration interinstitutionnelle. Toutefois, il est important d'exploiter les marges de manœuvre que présentent les bases légales existantes en s'appuyant sur l'intention du législateur et de permettre ainsi une mise en œuvre coordonnée de l'encouragement des compétences de base.

Recommandation 1 : la CII nationale endosse un rôle actif dans l'encouragement des compétences de base. Ses partenaires relaient ses décisions et ses recommandations dans leurs organisations ou dispositifs respectifs, ainsi qu'à l'échelon des cantons.

Recommandation 2 : impliquer davantage les conférences intercantionales.

Recommandation 3 : publier sur le site de la CII une vue d'ensemble des compétences dans l'encouragement des compétences de base au niveau national et la mettre à jour en continu.

Recommandation 4 : regrouper les compétences et les moyens financiers.

Recommandation 5 : s'assurer que des échanges interdépartementaux à large échelle réunissant des spécialistes se tiennent au niveau cantonal.

Recommandation 6 : examiner la législation cantonale sur l'encouragement des compétences de base.

I Résultats et recommandations concernant le sous-projet b – qualité

La qualité est une thématique qui occupe l'ensemble des cantons et des prestataires de formation continue interrogés. À noter toutefois qu'elle gagne surtout en importance dans les cantons qui disposent déjà d'une certaine quantité d'offres de cours d'encouragement des compétences de base. Lorsque les services administratifs des cantons abordent la

question de la qualité avec les prestataires de formation continue, c'est généralement en lien avec le financement et la structure des offres. Les processus de contrôle de la qualité et le soutien à l'amélioration de la qualité sont hétérogènes selon les cantons. Étant donné que les prestataires de formation continue sont organisés de façon très différente les uns des autres, il n'est pas toujours possible d'exiger une qualité égale de toutes les institutions si l'on veut maintenir l'offre. En même temps, tous les acteurs du domaine reconnaissent que l'ensemble des participants à des offres de formation doit pouvoir bénéficier de cours de bonne qualité.

L'assurance de la qualité au moyen de labels est un choix judicieux pour fixer des exigences de qualité uniformes, indépendamment de la structure de l'offre d'encouragement. Cela facilite le travail des cantons et garantit la transparence par rapport aux aspects qualitatifs pertinents (institution, offre, matières, etc.). Cependant, en l'état actuel des choses, il n'est ni réaliste ni judicieux d'imposer à tous les prestataires de formation continue de se soumettre à un label d'assurance de la qualité. En effet, une telle démarche serait un obstacle de taille (charge de travail, coûts), en particulier pour les petits prestataires de formation continue.

Les compétences des formateurs sont un facteur central de la qualité. Étant donné la forte hétérogénéité des groupes cibles et des exigences accrues dans l'enseignement des compétences de base, il est apparu nettement au cours de l'étude qu'un certificat FSEA, s'il constitue la base des qualifications des formateurs, ne suffisait pas toujours à garantir un niveau de qualité adéquat et qu'il était nécessaire de compléter le dispositif par des qualifications didactiques spécifiques.

Atteindre le public cible représente un défi majeur dans l'encouragement des compétences de base. Il existe à cela des causes structurelles, telles que la difficulté à cerner le groupe cible ou la présence variable des groupes cibles dans les structures existantes des partenaires de la CII. À un niveau individuel, les personnes concernées sont souvent dans des situations de vie qui restreignent leurs possibilités (faibles revenus, chômage, appartenance à une minorité, personne seule avec enfant à charge, etc.) et, généralement, les lacunes dans les compétences de base suscitent chez elles de la honte ou sont associées à des expériences négatives avec les offres de formation. Tous ces facteurs renforcent la pertinence de mettre en place des offres d'une grande facilité d'accès, voire d'aller démarcher les groupes cibles. Or, pour l'instant, la plupart des cours d'encouragement des compétences de base présentent un certain nombre de barrières (coûts élevés, horaires et lieux fixes, régularité, profils d'exigences), ce qui pose des difficultés spécifiques pour les groupes cibles.

Recommandation 1 : encourager et soutenir le dialogue et les échanges sur la qualité à différents niveaux.

Recommandation 2 : stimuler le développement de la qualité.

Recommandation 3 : définir des exigences minimales au niveau national et soutenir les prestataires de formation continue au niveau cantonal pour l'obtention d'un label de qualité.

Recommandation 4 : élaborer un concept pour la formation et la formation continue des formateurs dans l'encouragement des compétences de base.

Recommandation 5 : exploiter les accès existants aux groupes vulnérables et élaborer des offres faciles d'accès.



1. Contexte et procédure

Le comité de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle nationale (CII) a mandaté le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) pour la réalisation d'un projet visant le développement de l'encouragement des compétences de base. La présente étude, qui s'inscrit dans ce projet, a pour but de mettre en lumière l'encouragement des compétences de base, avec une attention particulière aux questions d'interfaces et de qualité.

1.1 Le projet CII : promotion des compétences de base – interfaces et qualité

Le projet comprend deux sous-projets ayant des objectifs différents. L'accent est mis, d'une part, sur les interfaces et les compétences des divers services (cantonaux) dans le domaine de l'encouragement des compétences de base (sous-projet a - interfaces) et, d'autre part, sur l'assurance et le développement de la qualité dans les formations continues soutenues par l'État (sous-projet b - qualité).

- *Sous-projet a - interfaces* : le sous-projet a pour objectif de dresser un état des lieux concernant les acteurs cantonaux actifs dans l'encouragement des compétences de base et d'analyser entre autres les interfaces, les synergies et la coordination existantes ainsi que les responsabilités à l'échelle fédérale. En fonction de cette analyse, il s'agira d'avancer des solutions envisageables quant à la manière de traiter les recoupements constatés et de formuler des recommandations concrètes.
- *Sous-projet b - qualité* : le sous-projet est consacré à l'assurance et au développement de la qualité en matière d'encouragement des compétences de base. Les critères de qualité ont une importance capitale dans ce domaine.¹ L'objectif est de répertorier les normes et les principes de qualité utilisés dans les cantons, de lister les éventuels obstacles, lacunes et pratiques contradictoires, mais également de recenser des exemples de bonnes pratiques.

1.2 Questions

Les problématiques abordées dans l'étude sont résumées ci-après. Les questions détaillées sont listées en annexe (annexe A 1).

Les travaux du sous-projet a - interfaces concernent les acteurs principaux et leur collaboration, à l'échelle cantonale comme à l'échelle fédérale. Pour ce qui est des cantons, les questions visent principalement à décrire les acteurs et à connaître les réglementations relatives aux responsabilités en matière d'encouragement des compétences de base ainsi que les flux financiers dans le domaine. Par ailleurs, la collaboration entre les services cantonaux et les prestataires de formation continue est aussi abordée. En ce qui concerne la Confédération, l'idée est de décrire quels services fédéraux financent quelles offres pour quels groupes cibles et en fonction de quelles bases légales. Les résultats obtenus doivent

¹ Il s'agit notamment des compétences pédagogiques et didactiques des formateurs, des offres de formation individualisées et orientées vers la pratique et de la capacité des acteurs concernés à coopérer.

permettre d'esquisser des solutions envisageables quant à la manière de traiter les interfaces entre différents acteurs.

Dans le sous-projet b - qualité, les questions abordées concernent les normes de qualité et la perception de la qualité qu'ont les services cantonaux et les prestataires de formation continue. Il s'agit également de traiter les aspects de coordination au sein des cantons pour ce qui touche à la qualité et à l'assurance de la qualité, l'objectif étant d'identifier les éventuels obstacles, lacunes et mesures à prendre concernant la qualité des offres de formation, de formuler des recommandations en ce sens, de montrer différents exemples de mise en œuvre cantonale de l'encouragement des compétences de base et d'élaborer des bonnes pratiques favorisant des aspects spécifiques de la gestion des interfaces et de la qualité.

1.3 Méthodologie

Les données nécessaires à l'étude ont été récoltées en cinq étapes :

- analyse de documents ;
- entretiens directifs exploratoires avec des experts ;
- deux enquêtes en ligne ;
- cinq études de cas ;
- deux ateliers de validation.

Les résultats (intermédiaires) ont fait l'objet de discussions et de réflexions au sein du groupe d'accompagnement tout au long de la procédure de collecte des données.

1.3.1 Analyse de documents

Le projet se place dans un contexte d'évaluation des bases conceptuelles et légales existantes, aux échelles nationale et cantonale, relatives au thème des compétences de base. L'analyse de documents a servi à décrire l'objet de la recherche et à jeter les fondements permettant le développement des outils de l'enquête. Les documents qui ont été soumis à analyse sont notamment les bases légales fédérales (p. ex. la loi fédérale et l'ordonnance sur la formation continue, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration) et d'autres supports de base, tels que des documents de référence², des guides, des stratégies existantes relatives aux normes et aux critères de qualité ainsi que des rapports d'évaluation sur le thème de l'encouragement des compétences de base.

1.3.2 Entretiens directifs exploratoires avec des experts

Les entretiens exploratoires avec des experts avaient pour but de fournir un aperçu des diverses formes de mise en œuvre de l'encouragement des compétences de base et des défis inhérents au domaine qui se posent aux cantons. Les entretiens ont par ailleurs donné une vue d'ensemble sur la constellation des acteurs impliqués et les interfaces présentes. Ils ont été structurés au moyen de questions directrices séparées par thème. L'orientation des questions directrices a été adaptée en fonction de chaque acteur. En plus des entretiens individuels, l'équipe de projet a également mené un entretien exploratoire avec les membres du groupe d'accompagnement lors de leur première séance. Les entretiens constituent le socle sur lequel ont été élaborées les enquêtes en ligne.³

² SEFRI/CDIP (2020) : Document de référence 2021–2024 : Encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes (art. 16 LFCo) et SEM (2020) : L'encouragement spécifique de l'intégration comme tâche de la Confédération et des cantons – Années 2022 et 2023. Document-cadre.

³ La liste des participants aux entretiens exploratoires se trouve à l'annexe A 2.1.

1.3.3 Enquêtes en ligne

Les enquêtes en ligne ont permis de réaliser dans les cantons une description et une évaluation des interfaces et des aspects relatifs à la qualité dans la mise en œuvre de l'encouragement des compétences de base, du point de vue des services administratifs et des prestataires de formation continue cantonaux concernés. D'une part, les responsables des services administratifs cantonaux chargés de la formation continue⁴, de l'intégration, du service public de l'emploi⁵, de l'assurance-invalidité (AI) ainsi que de l'aide sociale ont été interrogés. De l'autre, des prestataires de formation continue offrant des cours de compétences de base ont été invités dans toute la Suisse à participer à une enquête en ligne.

Au total, 185 services administratifs cantonaux et environ 400 prestataires de formation continue ont reçu le lien vers les enquêtes en ligne à l'automne 2021. Sur une période de près de quatre semaines, 96 services administratifs et 142 prestataires de formation continue ont répondu aux enquêtes. Ces résultats ont pu être pris en compte pour l'évaluation. Tous les cantons sont représentés dans le panel des enquêtes par la participation d'au moins un de leurs services. En revanche, les prestataires de formation continue ayant participé à l'enquête sont issus de seulement 20 cantons différents.⁶ Dix prestataires de formation continue organisent des cours pour plusieurs cantons. Ils ont été priés de remplir l'enquête en ligne en fonction de leur collaboration avec un seul canton.

Tous les questionnaires exploitables ont été pris en compte pour l'évaluation. Pour être considéré comme exploitable, le questionnaire devait être rempli au moins à 30 % pour les services administratifs cantonaux et au moins à 18 % pour les prestataires de formation continue (minimum un bloc de l'enquête complet).⁷ Il convient de tenir compte dans la présentation des résultats du fait que certaines personnes interrogées sont actives dans plusieurs domaines (p. ex. coordination CII, AI, formation continue, etc.). De ce fait, il est toujours signalé dans les résultats lorsqu'il était possible d'indiquer plusieurs réponses. Enfin, le nombre de réponses par question varie, car les personnes interrogées n'ont pas systématiquement répondu à toutes les questions.

1.3.4 Études de cas

Cinq études de cas ont été réalisées afin d'approfondir les liens entre les interfaces, d'une part, et les activités relatives à la qualité menées dans les cantons, d'autre part. Les études de cas étaient centrées sur la représentation différenciée de cas et de résultats choisis. Elles portaient sur la mise en œuvre de l'encouragement des compétences de base, et plus particulièrement sur la façon d'exploiter les interfaces entre les services administratifs, ainsi qu'avec les prestataires de formation continue et sur l'assurance de la qualité des offres. Après l'analyse des résultats des entretiens exploratoires et des enquêtes en ligne, cinq cantons ont été sélectionnés d'après les critères suivants :

- région linguistique : représentation de trois régions linguistiques ;

⁴ Dans le présent rapport, les acteurs de la formation continue sont les services cantonaux chargés de la mise en œuvre de l'art. 16 LFCo et du programme de leur canton en matière d'encouragement des compétences de base chez les adultes. Concrètement, ce sont les membres de la Conférence intercantonale de la formation continue (CIFIC) qui ont été interrogés.

⁵ Les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (services LMMT) ont été contactés pour prendre part à l'enquête.

⁶ Les prestataires de formation continue ayant participé à l'enquête n'ont pas fait état de collaborations avec les cantons suivants : Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures, Glaris, Nidwald, Thurgovie et Uri.

⁷ Les données détaillées concernant les services cantonaux et les prestataires de formation continue interrogés sont fournies dans les annexes A 2.2 et A 2.3.

- taille : cantons de diverses tailles ;
- structure organisationnelle de l’encouragement des compétences de base : cantons présentant différentes structures organisationnelles ;
- niveau d’activité : cantons menant des activités relatives à la collaboration entre les services administratifs et/ou à la thématique de la qualité.

Sur cette base, les cantons de Berne, de Fribourg, de Glaris, du Tessin et de Zurich ont été choisis pour les études de cas. La sélection des personnes retenues pour les entretiens s’est faite en collaboration avec les responsables dans les cantons. Des entretiens ont donc été menés avec des personnes travaillant dans les domaines de l’intégration, de l’intégration professionnelle, de l’orientation professionnelle, universitaire et de carrière, de la formation continue, de l’aide sociale, de l’AI ou encore de la collaboration interinstitutionnelle. Enfin, les études de cas ont été validées avec les responsables dans les cantons au cours de plusieurs cycles de feedback.

1.3.5 Ateliers de validation

Pour chacun des deux sous-projets, un atelier de validation a été organisé afin de présenter aux acteurs principaux les résultats provisoires des sous-projets et de procéder à la validation de ces résultats. Les ateliers avaient également pour objectif d’ouvrir sur la discussion prospective des possibilités de développement de l’encouragement des compétences de base et sur l’élaboration de recommandations pour faire évoluer le domaine, sur la base des résultats empiriques obtenus et avec la participation active des principaux acteurs concernés. Les ateliers ont réuni les membres du groupe d’accompagnement et des représentants des différents services cantonaux issus des cantons ayant participé aux études de cas. Ils ont eu lieu le 6 avril et le 27 juin 2022. Les résultats de ces deux sessions ont été intégrés aux recommandations.

1.3.6 Limites de l’étude

L’encouragement des compétences de base est un domaine de recherche récent, dans lequel il existe encore peu de données recensées. De même, les cantons n’en sont pas tous au même point dans ce domaine, en raison d’évolutions différentes dans leurs politiques, au niveau historique et de formation, dans leur culture de la promotion et du fait du principe de subsidiarité dans l’encouragement de la formation. Par ailleurs, les acteurs qui travaillent dans l’encouragement des compétences de base sont issus de domaines variés et leurs activités se fondent sur des bases légales et des compétences diverses. Par conséquent, les personnes dans les différents services administratifs disposent souvent d’informations qui ne concernent qu’une partie du système d’encouragement. Il est donc difficile de dresser une vue d’ensemble de tous les cantons.

L’étude vise à contribuer au traitement des problématiques soulevées ici, sachant qu’il n’est pas possible d’apporter des réponses complètes à toutes les questions. Des analyses plus approfondies sont nécessaires à cet effet, particulièrement dans les cantons, afin d’avoir une meilleure représentation de l’hétérogénéité qui règne dans la mise en œuvre de l’encouragement des compétences de base et de pouvoir évaluer et présenter ces données. Étant donné que l’encouragement des compétences de base est en phase d’instauration dans les cantons, la présente étude fournit avant tout un aperçu ponctuel de la situation.



2. Bases

2.1 Compétences de base et encouragement des compétences de base

Compte tenu du fait que l'encouragement des compétences de base est ancré dans différentes bases légales, le présent rapport se fonde sur la description des compétences de base de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo). Il s'agit de la loi la plus récente ayant pour objet explicite l'encouragement des compétences de base. L'art. 13, al. 1. décrit les compétences de base et le groupe cible du point de vue du législateur.

2.1.1 Définition

Certaines compétences de base sont essentielles pour pouvoir participer de manière autonome à la vie professionnelle et sociale. C'est la raison pour laquelle la Confédération encourage, notamment sur la base de la LFCo, l'acquisition et le maintien des compétences de base chez les adultes. Selon la définition de l'art. 13, al. 1, LFCo, les compétences de base couvrent des connaissances et des aptitudes nécessaires pour gérer des situations privées et professionnelles. Elles sont en outre considérées comme des conditions requises pour l'apprentissage tout au long de la vie. Les compétences de base englobent des aptitudes dans les domaines suivants : lecture, écriture et expression orale dans une langue nationale, mathématiques élémentaires ainsi qu'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). Le lien avec la vie quotidienne est ici primordial : l'acquisition des compétences de base doit se faire sur la base de thèmes sociaux, économiques et juridiques significatifs pour la vie quotidienne.

2.1.2 Groupes cibles de l'encouragement des compétences de base

Les offres de formation continue pour adultes visant à promouvoir les compétences de base s'adressent aux personnes qui, en raison de compétences de base insuffisantes, ne peuvent pas suivre de formations ou de formations continues ou n'y parviennent qu'avec difficulté. Concernant le financement des compétences de base des adultes à travers la LFCo, il convient de noter que, pour certains adultes, d'autres législations couvrent déjà le financement de l'acquisition de compétences de base. Il s'agit notamment des groupes cibles suivants :

- les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus dans le cadre de la première intégration (jusqu'au niveau linguistique A2) ;
- les personnes au chômage ou menacées de chômage imminent ;
- les personnes en formation professionnelle ou suivant des mesures de préparation à la formation professionnelle ;
- les personnes en situation de handicap pouvant prétendre à des prestations dans le cadre de l'AI.

Une présentation détaillée des offices compétents, de la législation spéciale et du groupe cible visé est donnée dans le tableau D 2.1 au paragraphe 2.2.1.

2.2 Vue d'ensemble des acteurs concernés

Les acteurs qui soutiennent les adultes ayant besoin de mesures d'encouragement des compétences de base sont nombreux et forment une constellation complexe. En effet, divers services administratifs au niveau de la Confédération, des cantons et des communes sont concernés, de même que les prestataires de formation continue, les organisations faïtières de la formation continue et les organisations du monde du travail (Ortra).

La prise en charge financière de mesures pour l'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base est répartie, en fonction du groupe cible, entre différents services de la Confédération. Les programmes fédéraux ci-après sont consacrés à l'encouragement des compétences de base. Ils doivent se coordonner ou se distinguer les uns des autres :

- programme d'intégration cantonal (PIC) ;
- programmes pilotes de préapprentissage d'intégration et apprentissage précoce de la langue (PAI) ;
- offres de transition et de préparation à la formation professionnelle initiale.

S'agissant du contenu, il faut assurer la compatibilité avec les programmes fédéraux suivants :

- plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (Office fédéral des assurances sociales [OFAS]) ;
- stratégie Suisse numérique (Chancellerie fédérale).

Aux échelons national, cantonal et communal, les acteurs peuvent être regroupés en trois grands domaines : la formation, l'intégration et le social/les assurances sociales. À l'échelon *national*, les offices fédéraux que sont le SEFRI (domaine de la formation), le SEM (domaine de l'intégration), l'OFAS (insertion sociale et professionnelle/domaine des assurances sociales) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) (domaine des assurances sociales) sont des acteurs centraux de l'encouragement des compétences de base. Au même échelon se trouvent également les conférences intercantionales et leurs conférences spécialisées, telles que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC), la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP), la Conférence suisse des directrices et directeurs de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (CDOPU) (domaine de la formation), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI) (domaine de l'intégration), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et l'Association des offices suisses du travail (AOST) (domaine du social/des assurances sociales). La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui est l'association professionnelle de l'aide sociale, se situe également à cet échelon. Il convient de mentionner par ailleurs d'autres organisations comme l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des Communes Suisses (ACS).

À l'échelon *cantonal*, les principaux acteurs sont, dans le domaine de la formation, les offices cantonaux de la formation professionnelle et de la formation continue (y compris l'OPUC) et, dans le domaine de l'intégration, les services cantonaux chargés de l'intégration, les délégués à l'intégration ainsi que les offices des migrations. Le rattachement des services de l'intégration et des délégués à l'intégration au sein de l'administration varie d'un canton à l'autre. Dans le domaine social, les services sociaux cantonaux et les offices cantonaux du service public de l'emploi (offices régionaux de placement [ORP] et services de logistique des mesures relatives au marché du travail [services LMMT]) sont des acteurs

importants. À noter que les ORP sont à cheval entre les niveaux cantonal et communal. Les offices AI cantonaux comptent également parmi les acteurs concernés. À l'échelon *communal*, dans certains cantons, les services sociaux et les centres de conseil communaux ou régionaux ainsi que les services équivalents au sein d'ONG œuvrent activement dans le domaine social. Il existe également des services spécialisés dans le domaine de l'intégration à l'échelon communal. Il en va de même pour le domaine de la formation, avec des offices communaux ou régionaux de la formation professionnelle et de la formation continue. Enfin, les prestataires de formation continue, actifs à tous les échelons, sont des acteurs centraux proposant des cours et des formats de cours très divers.

Les paragraphes suivants fournissent tout d'abord une description des acteurs responsables de l'encouragement des compétences de base au niveau fédéral, conformément aux bases légales (cf. paragraphe 2.2.1). À cet égard, les compétences en matière de financement pour des groupes cibles sont d'une importance capitale. Les tâches des cantons sont ensuite examinées plus en détail (cf. paragraphe 2.2.2). Pour finir, l'accent est mis sur les rôles d'autres acteurs concernés, comme la Fédération suisse Lire et Écrire (FSLE) ou la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) (cf. paragraphe 2.2.3). Les communes sont également actives dans l'encouragement des compétences de base (par ex. à travers le contact direct avec le groupe cible de l'aide sociale, les activités de mise en œuvre et la sensibilisation). Toutefois, le présent projet se concentre surtout sur le niveau supérieur cantonal, raison pour laquelle les communes ne sont pas traitées spécifiquement.

2.2.1 Niveau fédéral

Avec l'introduction de la LFCo, la Confédération et les cantons ont été conjointement chargés d'agir dans le domaine des compétences de base, en complément des lois existantes. Le SEFRI est compétent pour le versement des aides financières prévues par la LFCo. Toutefois, outre le SEFRI, d'autres offices fédéraux (SEM, SECO, OFAS) sont chargés, en vertu de leurs propres bases légales, de l'encouragement des compétences de base dans le cadre de leur domaine d'activité. La LFCo prévoit d'exploiter ces synergies et de parvenir à une coordination dans le domaine de l'encouragement des compétences de base avec les autres offices fédéraux et les acteurs concernés (art. 15, al. 2, LFCo), ainsi que de combler les lacunes en matière d'encouragement.

Le tableau ci-dessous montre en vertu de quelles bases légales quelles mesures sont prises pour quels groupes cibles (troisième colonne). Il ressort de cette vue d'ensemble que certains groupes cibles sont cités plusieurs fois et que, suivant les cas, l'encouragement des compétences de base peut s'appuyer sur différentes bases légales.

D 2.1 : Encouragement des compétences de base des adultes conformément aux lois fédérales

<i>Loi fédérale</i>	<i>Thématiques et mesures abordées</i>	<i>Groupe cible</i>
Loi fédérale sur la formation continue (LFCo) et ordonnance afférente (OFCo)	Compétences de base des adultes	Tous les adultes
Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) et ordonnance afférente (OFPr)	Encadrement individuel spécialisé destiné aux personnes engagées dans une formation professionnelle initiale de deux ans	Personnes engagées dans une formation professionnelle initiale de deux ans
	Préparation à la formation professionnelle initiale	Personnes qui, arrivées à la fin de la scolarité obligatoire, accusent un déficit de formation

<i>Loi fédérale</i>	<i>Thématiques et mesures abordées</i>	<i>Groupe cible</i>
	Programme de promotion « Simplement mieux !... au travail »	Employés (peu qualifiés)
Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et ordonnance afférente (OIE)	Programmes d'intégration cantonaux (PIC) Agenda Intégration Suisse (AIS)	Personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus (première intégration), Migrants subsidiaire aux structures ordinaires
	Préapprentissage d'intégration (PAI)	Personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus au bénéfice d'une expérience et/ou d'une formation professionnelle dans leur pays d'origine et adolescents et jeunes adultes originaires de l'EU/l'AELE ou de pays tiers arrivés tardivement en Suisse sans diplôme du degré secondaire II
Loi sur l'assurance-chômage (LACI) et ordonnance afférente (OACI)	Mesures concernant le marché du travail (MMT)	Personnes au chômage ou menacées de chômage
Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) et règlement afférent (RAI)	Mesures d'intervention précoce (art. 7d, LAI) Mesures d'ordre professionnel (art. 8, al. 3, let. B, LAI)	Personnes assurées qui, pour cause de handicap, peuvent prétendre à des cours ou à des mesures de formation ou de reclassement.

Source : Tableau Interface basé sur SEFRI/SEM (2021) : Dossier d'appel d'offres. « Acteurs et bases ».

L'acquisition et le maintien des compétences de base pour les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas directement réglés par une loi fédérale. Toutefois, les personnes qui bénéficient de l'aide sociale peuvent en parallèle profiter des mesures d'encouragement des compétences de base cofinancées en application de la LFCo, en tenant compte des lois et pratiques cantonales en vigueur. L'orientation de carrière ou la couverture des besoins fondamentaux durant la formation continue sont financées par les services compétents.⁸

I Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)

Le SEFRI s'engage en faveur de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes. Les bases légales du SEFRI pour l'encouragement des compétences de base sont en premier lieu la loi fédérale sur la formation continue (LFCo) ainsi que la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr). La LFCo dispose que les tâches centrales suivantes relèvent du SEFRI :

- Dans le cadre des crédits autorisés, le SEFRI peut octroyer, pour des tâches d'information et de coordination, de garantie et de développement de la qualité et pour le développement de la formation continue, des aides financières à des organisations actives dans le domaine de la formation continue (art. 12 LFCo).⁹
- En complément aux mesures prévues par la législation spéciale, le SEFRI peut verser aux cantons des aides financières, dont l'octroi est régi selon des critères fixés par le Conseil fédéral (art. 16 LFCo.). La Confédération et les cantons conviennent d'objectifs nationaux en matière d'acquisition et de maintien des compétences de base chez

⁸ SEFRI/CDIP (2020) : Document de référence 2021-2024 : Encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes (art. 16 LFCo).

⁹ Les prestations soutenues dans le cadre de l'art. 12 LFCo concernent la formation continue dans son ensemble. Elles ne sont pas spécifiquement axées sur les compétences de base.

les adultes, et associent les organisations du monde du travail à leur démarche (art. 14 LFCo). Ces objectifs sont poursuivis dans le cadre de programmes cantonaux.¹⁰

- En collaboration avec les cantons, la Confédération est chargée du suivi du marché de la formation continue et de la participation des différents groupes de la population à la formation continue (art. 19 LFCo).
- Le SEFRI convient avec les cantons, en association avec les organisations du monde du travail, des objectifs nationaux en matière d'encouragement des compétences de base. Ces objectifs nationaux sont revus tous les quatre ans (art. 8 OFCo).

Pour répondre aux obligations légales découlant de la LFCo, le SEFRI soutient la campagne « Simplement mieux ! » par l'intermédiaire des cantons et de la convention de prestations avec la Fédération suisse Lire et Écrire. La responsabilité de la campagne est partagée entre la Conférence intercantonale de la formation continue (CIFIC) et la Fédération suisse Lire et Écrire.¹¹ La loi fédérale sur la formation professionnelle prévoit pour les personnes engagées dans une formation professionnelle initiale de deux ans un soutien sous forme d'encadrement individuel spécialisé (art. 18 LFPr). Le SEFRI met également en œuvre le programme de promotion et la campagne correspondante « Simplement mieux !... au travail » en tant que formation continue à des fins professionnelles dans le cadre de la LFPr. Les fonds du programme de promotion sont à la disposition des entreprises qui organisent pour leurs collaborateurs de courtes formations continues dans le domaine des compétences de base. Les cours sont conçus sur mesure en collaboration avec les prestataires de formation continue.¹² La LFPr constitue la base de l'encouragement financier des entreprises (art. 32, al. 2, let. a, en lien avec l'art. 55, al. 1, let. g, LFPr). Le groupe cible de l'initiative regroupe les entreprises qui souhaitent former des membres de leur personnel ayant des compétences de base lacunaires.

I Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

L'intervention du SEM dans le domaine des compétences de base trouve sa source dans les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) relatives à l'encouragement de l'intégration. Dans ce contexte, il convient de faire une distinction entre, d'une part, les personnes qui sont entrées en Suisse en tant que requérantes d'asile et ont été reconnues comme réfugiées ou admises à titre provisoire et, d'autre part, les autres personnes migrantes (p. ex. migration à des fins professionnelles, regroupement familial) qui ont immigré en vertu de la LEI, c'est-à-dire en provenance de pays de l'UE/AELE ou d'États tiers. La LEI stipule que l'intégration, et par là même l'encouragement des compétences de base, est encouragée en premier lieu dans le cadre des structures existantes. Il s'agit notamment des offres d'encadrement et de formation préscolaires, scolaires et extrascolaires ainsi que des structures du monde du travail (art. 54 LEI). Pour les personnes arrivées en Suisse en tant que requérantes d'asile, la première intégration est en principe clairement définie sur la base de l'Agenda Intégration Suisse (AIS), qui est mis en œuvre dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).

Pour les personnes admises à titre provisoire, les réfugiés reconnus et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour, la Confédération alloue des contributions financières qui complètent les dépenses engagées par les cantons dans ce domaine. Ces

¹⁰ Au moins 50 % du coût d'un programme cantonal est à la charge du canton (art. 13 OFCo).

¹¹ Amann et al. (2020) : Évaluation de programme de promotion « Simplement mieux !... au travail », econcept pour le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI.

¹² Fiche d'information « Bénéficiaire d'une formation continue sur le lieu de travail : indications pour les entreprises », 14 juillet 2021. Cf. https://www.simplement-mieux.ch/myUploadData/files/informations_formation_en_situation_de_travail_entreprises_210322.pdf consulté le 23 décembre 2021.

contributions prennent la forme de forfaits d'intégration. L'encouragement financier de la première intégration pour les requérants d'asile s'arrête, pour ce qui est de l'encouragement de l'apprentissage de la langue, une fois les connaissances de base acquises (niveau A2 du CECR) ou sept ans après l'arrivée. Ensuite, les structures ordinaires compétentes (de la formation, du marché du travail, etc.) se chargent de financer l'encouragement de l'apprentissage de la langue et des compétences de base.¹³

Les autres contributions sont versées pour financer l'intégration des étrangers, indépendamment du statut de ces derniers (art. 58 LEI). Ces contributions peuvent être utilisées pour financer des PIC ainsi que des programmes et projets d'importance nationale. Les PIC reposent sur trois piliers : l'information et le conseil, la formation et le travail ainsi que la compréhension mutuelle et l'intégration sociale. Ces trois piliers comprennent au total huit domaines d'encouragement. Les compétences de base constituent un thème transversal et se retrouvent, dans les cantons, dans les domaines d'encouragement Langue et Aptitude à la formation et employabilité.

En outre, les cantons mettent en œuvre, avec le soutien du SEM, le programme pilote de préapprentissage d'intégration (PAI) pour les adolescents et les jeunes adultes ainsi que pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.¹⁴ Depuis l'été 2021, le PAI a été étendu aux personnes ne relevant pas du domaine de l'asile (PAI+). L'objectif est que les participants au programme acquièrent une expérience pratique ainsi que les bases professionnelles et les compétences de base nécessaires pour intégrer le domaine professionnel visé.¹⁵

Le SEM a la possibilité d'associer à ces projets des mesures visant à assurer et à développer la qualité. Il peut également soutenir des études scientifiques ou fournir un financement initial en vue de promouvoir l'innovation en matière d'intégration spécifique et d'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires (art. 21 OIE) – par ex. organes étatiques, qu'il s'agisse d'écoles, d'institutions de formation professionnelle ou d'organismes de santé ; sont également concernés les acteurs de la société civile comme les partenaires sociaux.

I Secrétariat d'État à l'économie (SECO)

Le SECO encourage les compétences de base des adultes au titre des mesures relatives au marché du travail, et plus précisément des mesures de formation, prévues par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI). Le groupe-cible est constitué des assurés et des personnes menacées de chômage (art. 59 LACI). L'assurance-chômage participe aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail. L'organe de compensation peut contrôler les mesures relatives au marché du travail (art. 84 OACI) et, en collaboration avec les autorités compétentes, analyser les besoins en matière de mesures relatives au marché du travail et recommander des mesures concrètes destinées à certains groupes cibles (art. 59a LACI).

¹³ SEM (2020) : L'encouragement spécifique de l'intégration comme tâche de la Confédération et des cantons – Années 2022 et 2023 : document-cadre.

¹⁴ Sur la base de l'art. 58, LEI et de l'art. 21, OIE.

¹⁵ Préapprentissage d'intégration (PAI) : cf. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuengerung/innovation/invol.html>, page consultée le 20 janvier 2022.

I Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Assurance-invalidité

L'assurance-invalidité (AI) a pour principe « La réadaptation prime la rente ». Pour répondre à ce principe, elle peut avoir recours à diverses mesures prévues par la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), parmi lesquelles les mesures d'intervention précoce (art. 7, al. d, LAI), la formation professionnelle initiale (art. 16 LAI) et le reclassement (art. 17 LAI). L'objectif est de prévenir, de réduire ou d'éliminer l'invalidité par des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates. À noter cependant que l'AI n'a pas pour vocation première de transmettre des compétences de base. Ce domaine est développé en amont à d'autres institutions. Durant le processus de réadaptation, elle peut cependant, au titre de la subsidiarité, permettre l'acquisition des compétences de base en tenant compte de la situation et de chaque cas, si une telle mesure est indiquée dans le cadre d'une de ses prestations.

Plateforme nationale contre la pauvreté

La Plateforme nationale contre la pauvreté est un outil déployé de 2019 à 2024 dans la lutte contre la pauvreté.¹⁶ La plateforme est soutenue par la Confédération, les cantons, les villes, les communes et les organisations non gouvernementales et mise en œuvre par l'OFAS. En 2018, l'OFAS a conçu, en collaboration avec le groupe de pilotage et le groupe d'accompagnement, un plan de travail comportant trois champs d'action, dans le but d'élaborer des bases solides et de mettre en réseau des spécialistes, et ainsi d'améliorer indirectement la situation des personnes touchées par la pauvreté :

- Égalité des chances et chances de formation des enfants, jeunes et adultes socialement défavorisés
- Implication et participation des personnes touchées par la pauvreté
- Conditions de vie des familles défavorisées

Les actions menées pour venir en aide aux personnes touchées par la pauvreté ont notamment donné lieu à une étude¹⁷ sur l'amélioration de l'atteinte des adultes par des offres de qualification.

2.2.2 Niveau cantonal

Au niveau cantonal, différents services administratifs se mobilisent pour mettre en œuvre l'encouragement des compétences de base en vertu des législations nationales mentionnées précédemment. Les services administratifs des cantons présentés ci-après participent au processus de mise en œuvre à des degrés divers. Il y a également lieu de préciser que ces services se caractérisent par une forte hétérogénéité pour ce qui est de leur structure et de leur rattachement à un office ou à une direction. C'est le cas aussi bien dans le domaine de la formation professionnelle et de la formation continue que dans celui de l'intégration.

I Services administratifs cantonaux dans le domaine de la formation professionnelle et de la formation continue

Au niveau cantonal, la mise en œuvre des programmes relatifs à l'encouragement des compétences de base chez les adultes conformément à la LFCo relève le plus souvent de l'office de l'enseignement du degré secondaire II et de la formation professionnelle, de la direction générale de l'enseignement postobligatoire, de l'office de la formation

¹⁶ Plateforme nationale contre la pauvreté, cf. <https://www.contre-la-pauvrete.ch/home>, page consultée le 12 avril 2022.

¹⁷ L'objectif de ce projet de recherche est de mieux comprendre les besoins et les perspectives des groupes d'adultes menacés ou touchés par la pauvreté qui recourent peu ou ont des difficultés à recourir aux offres – qui leur seraient pourtant nécessaires – visant à renforcer les compétences de base ou à obtenir une certification professionnelle pour adultes.

professionnelle ou du service de la formation professionnelle et continue (p. ex. cantons de Berne, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne, Saint-Gall). Les responsables de ces services administratifs élaborent avec d'autres départements un projet de programme qui est examiné et approuvé par le SEFRI. Dans la plupart des cas, un bureau pour la promotion des compétences de base ou un bureau de coordination pour la promotion des compétences de base est créé afin de développer et de coordonner les offres liées à la mise en œuvre des programmes d'encouragement.

I Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC)

La CIFC est une conférence spécialisée de la CDIP qui soutient la mise en application des recommandations de la CDIP sur le thème de la formation continue. Elle favorise également le partage d'expériences entre les cantons et entre les régions linguistiques. La CIFC vise à mettre en relation les responsables cantonaux du domaine de la formation continue générale et de la formation continue à des fins professionnelles. La campagne « Simplement mieux ! » a par exemple été conçue en collaboration avec la FSLE.

I Conférence Suisse des directrices et directeurs de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (CDOPU)

La CDOPU est une conférence spécialisée de la CDIP dont les membres sont les responsables des services de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) dans les cantons. Elle assure la coordination intercantonale dans le domaine de l'OPUC, sert de plateforme pour l'échange d'informations et le partage d'expériences entre les responsables des services cantonaux de l'OPUC et conseille les organes de la CDIP.

I Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP)

La CSFP est une conférence spécialisée de la CDIP qui garantit la mise en œuvre coordonnée de la formation professionnelle au sein des cantons. Elle traite aussi les questions liées à l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière et à la formation continue à des fins professionnelles. La collaboration avec les partenaires de la formation professionnelle est un axe central de ses activités.

I Délégués à l'intégration (DI) ou interlocuteurs cantonaux pour les questions liées à l'intégration (bureaux de l'intégration)

Soutenus en partie par une équipe du bureau de l'intégration concerné, les délégués à l'intégration élaborent des stratégies et des concepts adaptés aux conditions locales sur des thèmes tels que la primo-information et le conseil, l'encouragement linguistique, l'insertion professionnelle et la formation, la protection contre la discrimination et l'intégration sociale. Ils proposent des offres d'encouragement à l'intégration et collaborent étroitement avec les autres instances de l'État, les milieux économiques, les ONG, les associations de migrants et d'autres acteurs de la société civile. La plupart des délégués à l'intégration interviennent à l'échelle des cantons, mais certaines grandes villes ou communes de même que certaines régions disposent de leur propre délégué à l'intégration.

Les délégués cantonaux à l'intégration sont les interlocuteurs officiels du SEM (art. 56 de la loi sur les étrangers et l'intégration [LEI]). Ils sont responsables de la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), qui ont été introduits en 2014. Dans de nombreux cantons, ils ont également pour mission, depuis 2019, de mettre en œuvre l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Dans le contexte des PIC, ils sont chargés de la coordination au niveau des cantons. Les programmes d'intégration cantonaux reposent sur trois piliers : l'information et le conseil, la formation et le travail, la compréhension mutuelle et l'intégration sociale. Ces trois piliers englobent huit domaines d'encouragement. Le pilier 2 Formation et travail englobe des aspects liés aux compétences de base (langue, encouragement précoce, encouragement de l'aptitude à suivre une formation,

employabilité). La mise en œuvre par les cantons est soutenue financièrement par la Confédération. Les moyens alloués par les cantons doivent être d'un montant au moins aussi élevé que les contributions fédérales (ne concerne que la partie de la LEI). Les cantons sont par ailleurs tenus d'établir leurs rapports à l'intention de la Confédération selon une démarche aussi simple et efficace que possible.¹⁸ En 2020, les dépenses de la Confédération et des cantons en faveur du pilier 2 Formation et travail s'élevaient à quelque 184 millions de francs, soit près de 80 % des dépenses totales du PIC.¹⁹

Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et le SEM ont formulé des objectifs et des recommandations touchant au domaine de l'asile. Dans ce domaine, il est possible, par le biais des forfaits d'intégration, d'encourager l'acquisition d'une langue (jusqu'au niveau A2) et d'autres compétences de base chez les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus. Le développement de compétences linguistiques fait partie du domaine d'activité des structures ordinaires. Toutes les autres personnes migrantes sont en général encouragées au travers des structures ordinaires, mais elles peuvent, en complément, bénéficier des offres mises en place par les cantons dans le cadre des PIC, dont celles relatives aux compétences de base. Ces offres varient d'un canton à l'autre.

I Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration (CDI)

La CDI est l'interlocutrice de la Confédération, des organisations spécialisées, des médias et d'autres milieux concernés pour les questions liées à l'intégration, à la migration et à la protection contre la discrimination. Elle encourage les échanges entre cantons, villes, communes et régions et entre instances fédérales, institutions et organisations concernées. La CDI collabore à la planification, à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'intégration suisse. Elle intervient en tant que conférence spécialisée pour le compte de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Les membres de la CDI sont les délégués à l'intégration des cantons, des villes, des communes et des régions.

I Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

La CdC permet aux cantons de s'informer sur les dossiers de la Confédération qui les concernent afin de parler d'une seule voix et de s'impliquer dans la politique fédérale de manière ciblée et coordonnée lorsque leurs intérêts sont en jeu. Elle regroupe les gouvernements des 26 cantons. Garante depuis 2003 de la coordination intercantonale en matière de politique d'intégration, elle collabore étroitement avec plusieurs conférences intercantionales et avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Le Secrétariat général de la CdC gère le secrétariat de la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI) et participe dans une large mesure à l'élaboration, à la mise en œuvre et au développement des PIC et de l'AIS.

I Services administratifs cantonaux chargés du service public de l'emploi

D'autres services cantonaux qui jouent un rôle dans la promotion des compétences de base sont par exemple les offices cantonaux du travail, en collaboration avec les offices régionaux de placement (ORP), et les services de logistique des mesures relatives au marché du travail. Dans le service public de l'emploi, il est possible de déterminer les besoins des personnes en recherche d'emploi dans le domaine des compétences de base. L'encouragement de ces compétences est dès lors mis en œuvre dans le cadre des mesures relatives au marché du travail. Comme le financement est axé sur la personne, la subvention

¹⁸ SEM/Cdc (2020) : L'encouragement spécifique de l'intégration comme tâche de la Confédération et des cantons – Années 2022-2023. Document-cadre du 30 octobre 2020 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon l'art. 20a LSu.

¹⁹ SEM (2022) : conformément aux rapports cantonaux.

fédérale est versée directement à la personne concernée. Cela dit, les mesures relatives au marché du travail sont également mises en œuvre selon un financement axé sur l'offre.

I Association des offices suisses du travail (AOST)

Au travers des différentes délégations qui la composent, l'AOST participe au développement des domaines du marché du travail/chômage (prévention et réinsertion), de la surveillance du marché du travail, des conditions de travail et de la politique des étrangers. Elle s'emploie notamment, en collaboration avec l'autorité fédérale du marché du travail et avec d'autres autorités fédérales, à élaborer les bases d'une mise en œuvre efficace, rationnelle et aussi uniforme que possible du droit fédéral par les cantons.²⁰

I Services administratifs cantonaux chargés de l'aide sociale

Selon les cantons, l'acquisition et le maintien des compétences de base chez les adultes relèvent des services sociaux cantonaux et communaux. Concrètement, la réglementation régissant le financement des offres du domaine des compétences de base destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale est définie par les cantons et reliée, dans certains cas, à l'Agenda Intégration Suisse (AIS) et aux programmes d'intégration cantonaux (PIC). Il s'agit d'un financement axé sur la personne. La Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS) a publié des normes à l'intention des cantons qui incluent également des prescriptions concernant l'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes.

I Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS)

Les normes élaborées par la CSIAS pour la conception de l'aide sociale s'adressent aux organes d'aide sociale de la Confédération, des cantons et des communes. Elles acquièrent force légale par le biais de la législation cantonale et de la jurisprudence communale.²¹ Les normes CSIAS portent également sur certains aspects de l'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes (p. ex. prise en charge des frais de formation continue, deuxième formation et frais liés à la fréquentation d'une école, de cours ou d'une formation). Les mesures de formation et les frais de formation continue et de perfectionnement peuvent être pris en charge par les acteurs concernés s'ils contribuent à l'intégration professionnelle et/ou sociale (Normes CSIAS, C.6.2. Formation).²² La CSIAS s'engage en outre aux côtés de la FSEA dans le cadre de l'offensive de formation continue visant à encourager l'acquisition de compétences de base (cf. Fédération suisse pour la formation continue (FSEA)).

I Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

La CDAS réunit, pour les 26 cantons, les membres des gouvernements qui dirigent les départements des affaires sociales. La politique sociale relève de la compétence des cantons. La CDAS promeut la collaboration entre les cantons dans ce domaine et contribue ainsi à l'harmonisation de la politique sociale.

I Offices AI cantonaux

Les offices AI cantonaux sont responsables de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) et par conséquent de l'octroi de mesures d'intervention précoce et de mesures d'ordre professionnel. Les conditions d'assurance, qui peuvent différer d'une mesure à l'autre, doivent toujours être prises en compte. En général, les offices AI

²⁰ Statuts de l'AOST, cf. [AOST Statuts 20.08.2021.pdf \(vsaa.ch\)](#), document consulté le 2 juin 2022.

²¹ Cf. https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1, document consulté le 12 avril 2022.

²² Cf. https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_C_6_2?effective-from=20210101, document consulté le 12 avril 2022.

concluent des conventions de prestations visant à définir le cadre de ladite mesure (tarifs, nature et étendue des prestations) avec les institutions qui proposent des mesures au sens de la LAI. Cependant, les mandats sont attribués au cas par cas (financement axé sur la personne) et sans garantie. Comme les cours de compétences de base ne font pas partie en soi du catalogue des prestations de l'AI et ne sont pris en charge qu'à titre subsidiaire et en fonction de la situation, les offices AI ne concluent pas de convention pour ce type de prestations. Ils financent le cas échéant la participation à des cours existants qui ne s'adressent pas par définition aux personnes assurées de l'AI.

2.2.3 Autres acteurs

I Prestataires de formation continue

Les prestataires de formation continue sont les acteurs qui permettent aux groupes cibles d'acquérir les contenus de formation en question. L'art. 6, al. 1, de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo) prévoit que les prestataires de formation continue sont responsables de l'assurance et du développement de la qualité. Les prestataires de cours visant l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte veillent à ce que leurs offres soient axées sur la réalité pratique. Pour ce faire, ils tiennent compte des thèmes sociaux, économiques et juridiques ayant un rapport direct avec la vie quotidienne (art. 13, al. 2, LFCo).

I Fédération suisse Lire et Écrire (FSLE)

La FSLE est un acteur central dans le domaine des compétences de base de par son statut d'organisation faîtière. Il existe ainsi une convention de prestations quadriennale entre la FSLE et le SEFRI. Partenaire de coopération pour la promotion des compétences de base chez les adultes, la FSLE met son savoir-faire à la disposition de ses membres et des prestataires de formation continue ainsi que des cantons et de la Confédération. Outre les organisations de toutes les régions linguistiques, elle regroupe les universités populaires de même que les associations et centres de formation qui sont spécialisés dans la formation des adultes (11 organisations).

À l'échelle nationale, la FSLE assume de nombreuses missions dans trois domaines : sensibilisation et information, mise en réseau, assurance et développement de l'assurance de la qualité. Afin de remplir les objectifs de la convention de prestations, elle mène à bien divers projets. Elle coordonne par exemple la campagne « Simplement mieux ! » et met en œuvre des prestations dans le cadre du programme de promotion « Simplement mieux !... au travail ». La FSLE propose également un service de conseils par téléphone (0800 47 47 47) et organise des séances de sensibilisation à l'intention des personnes relais dans les ORP, les centres d'orientation professionnelle et les offices AI. C'est aussi un centre de compétences, qui effectue un travail de recherche et de traitement d'informations de fond.

I Fédération suisse pour la formation continue (FSEA)

La FSEA, tout comme la FSLE, est un acteur central dans le domaine des compétences de base. Elle a pour mission de collaborer avec les prestataires de formation continue et de favoriser leur travail en réseau. Cette organisation faîtière compte 750 membres, dont elle représente les intérêts (prestataires de formation continue privés et publics, associations, services de formation internes et personnes individuelles). Elle élabore des bases méthodologiques, effectue un travail de réseautage et de relations publiques et se mobilise pour l'assurance et le développement de la qualité dans le contexte de la formation continue. La FSEA propose également un système de qualification à l'intention des formateurs de la formation continue (système modulaire FFA).

Les projets qu'elle met en œuvre sont planifiés avec d'autres acteurs. La FSEA collabore par exemple avec la CSIAS dans le cadre de l'offensive de formation continue (cf. Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS)). Le but de cette offensive est de donner la possibilité aux bénéficiaires de l'aide sociale qui n'ont pas les compétences de base suffisantes et qui n'ont pas terminé leur apprentissage de poursuivre leur formation en fonction de leurs besoins individuels. La FSEA et la CSIAS ont accompagné et soutenu dix villes et communes dans la mise en place de structures d'encouragement.²³ La FSEA soutient en outre la campagne « Simplement mieux !... au travail » du SEFRI et s'occupe, dans le cadre de la convention de prestations avec le SEFRI, de la communication avec les prestataires de formation continue et les associations de branche nationales. La collaboration avec des acteurs tels que des cantons, des prestataires de formation continue ou des offices fédéraux sous-tend tous ces projets.²⁴

I Association des Universités Populaires Suisses (AUPS)

L'AUPS est l'organisation faîtière des universités populaires. Elle assume certaines tâches dans le domaine de l'encouragement des compétences de base. Elle a par exemple participé à la création des groupes d'ambassadeurs. Ces personnes relais ont suivi ou suivent encore des cours de compétences de base et sont les mieux à même de sensibiliser les publics concernés. Depuis peu, la coordination de ce projet ne relève que de la FSLE. L'AUPS participe avec la FSLE à la définition de principes en vue de l'acquisition de compétences de base chez les adultes.

I Autres organes

Outre les acteurs déjà cités, il existe des organes qui, de par leur rôle de plateforme d'information et d'échanges, peuvent aussi se prêter à une collaboration sur le thème de l'encouragement des compétences de base. C'est par exemple le cas des organes suivants :

- Union des villes suisses (UVS)
- Association des Communes Suisses (ACS)
- Stratégie Suisse numérique (Chancellerie fédérale)

2.3 Collaboration interinstitutionnelle (CII)

2.3.1 Définition

La CII concerne la collaboration entre deux ou plusieurs institutions relevant des domaines de la sécurité sociale, de l'intégration et de la formation.²⁵ Elle est mise en place aussi bien au niveau structurel que pour le traitement de cas individuels. L'objectif est d'améliorer par la formation et le travail les chances de réinsertion des personnes concernées et de coordonner au mieux les différents systèmes. Dans l'intérêt des personnes bénéficiant d'un soutien et afin d'optimiser de manière ciblée l'utilisation des ressources étatiques, les mesures et les offres des organes d'exécution doivent être mises en œuvre avec efficacité et efficience.²⁶ La CII a un ancrage national et cantonal.

²³ Cf. <https://alice.ch/fr/project/offensive-pour-la-formation-continue-pour-les-personnes-beneficiaires-de-laide-sociale/>, page consultée le 28 février 2022. Cette initiative ne bénéficie pas d'un soutien financier de la part de la Confédération.

²⁴ Amann et al. (2020) : Évaluation du programme de promotion « Simplement mieux !... au travail », econcept pour le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI.

²⁵ La CII nationale, cf. <https://www.iiz.ch/fr/a-propos-de-nous>, page consultée le 12 avril 2022.

²⁶ Bureau national CII (2020) : Panorama des structures cantonales et de la mise en œuvre de la collaboration institutionnelle (CII), Berne.

2.3.2 Niveau national

À l'échelle fédérale, la CII assume une mission politique et stratégique et a pour but de développer la collaboration institutionnelle et de la façonner activement. Elle encourage la collaboration entre différentes institutions dans les domaines de la sécurité sociale, de la formation et de l'intégration en créant des conditions-cadres appropriées, en précisant les responsabilités et en clarifiant les questions d'interface. Au niveau national, la CII comprend un *Comité national de pilotage* (CNP CII), un *Comité national de développement et de coordination* (CNDC CII) et un *Bureau national*.²⁷

- Le CNP CII²⁸ est l'organe politique et stratégique de la CII qui définit les priorités thématiques et dont le but est d'optimiser et de faciliter la collaboration entre les systèmes de sécurité sociale, de formation et d'intégration.²⁹
- Le CNDC CII³⁰ a un lien plus direct avec les réalités de la mise en œuvre dans les cantons que le CNP CII du fait de sa composition. Il œuvre à la mise en réseau des structures et des acteurs concernés, fait remonter les idées et les défis liés à la pratique de mise en œuvre, examine l'efficacité des recommandations d'action relatives à la CII et transmet ces recommandations aux organes d'exécution.³¹
- Le Bureau national CII est le centre de compétences pour la collaboration institutionnelle et, à ce titre, le premier interlocuteur pour toutes les questions ayant trait à la CII. Il fait office de plateforme de communication et de centre de savoir et de prestations pour les organes nationaux et les acteurs cantonaux de la CII.³²

Dans le domaine des compétences de base, le fait d'avoir plusieurs bases juridiques donne lieu à des attentes divergentes vis-à-vis des prestataires et induit un besoin de coordination au niveau de la Confédération et des cantons. Au travers du projet « Promotion des compétences de base – interfaces et qualité », la CII nationale relève les défis qui se posent et se mobilise en faveur d'une meilleure coordination des interfaces, d'une part, et de l'assurance de la qualité des offres, d'autre part.

²⁷ DFI (2017) : Décision sur l'organisation de la collaboration institutionnelle (CII) à l'échelle nationale, Berne (document uniquement en allemand).

²⁸ Le CNP CII comprend des représentants de l'OFAS, du SEFRI, du SECO, du SEM, de la CDIP, de la CDEP, de la CDAS, de l'Union des villes suisses et de l'Association des Communes Suisses. La personne qui dirige le Bureau national CII et celle qui préside le CNDC CII participent au CNP CII en qualité de membres assesseurs. Source : DFI (2017) : Décision sur l'organisation de la collaboration institutionnelle (CII) à l'échelle nationale, Berne (document uniquement en allemand).

²⁹ Cf. <https://www.iiz.ch/fr/a-propos-de-nous/le-comite-national-de-pilotage>, page consultée le 12 avril 2022.

³⁰ Le CNDC CII comprend les acteurs suivants : Association des offices suisses du travail (AOST), Conférence des offices AI (COAI), Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP), Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Initiative des villes pour la politique sociale, SUVA, Conférence suisse des directrices et directeurs de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (CDOPU), Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration (CDI). Les membres du Bureau national CII (OFAS, SEFRI, SECO, SEM, aide sociale) participent au CNDC CII en qualité d'assesseurs. Source : DFI (2017) : Décision sur l'organisation de la collaboration institutionnelle (CII) à l'échelle nationale, Berne (document uniquement en allemand).

³¹ Cf. <https://www.iiz.ch/fr/a-propos-de-nous/comite-national-de-developpement-et-de-coordination>, page consultée le 12 avril 2022.

³² Cf. <https://www.iiz.ch/fr/a-propos-de-nous/bureau-national-de-la-cii>, page consultée le 12 avril 2022.

Le SEFRI assure la coordination avec les offices fédéraux qui ne sont pas représentés au sein du CNP CII et avec les organisations du monde du travail et les acteurs qui interviennent sur le plan national dans le domaine des compétences de base chez les adultes.³³ Dans le domaine de l'encouragement des compétences de base, il organise notamment des échanges informels avec le SEM, le SECO, l'OFAS, l'OFC, l'OFS et la Chancellerie fédérale. Ce format permet aux offices fédéraux concernés de se tenir informés de leurs activités respectives dans le domaine des compétences de base et de discuter de leurs besoins et de leurs attentes.

2.3.3 Niveau cantonal

La mise en œuvre de la CII relève de la compétence des cantons. Elle peut fortement varier d'un canton à l'autre (acteurs concernés, structure organisationnelle). Dans la plupart des cantons, un comité de pilotage est chargé de définir l'orientation stratégique de la CII cantonale. Ce comité est composé des responsables des services cantonaux concernés par la CII. Dans la majorité des cas, il s'agit du service de l'économie et du travail, de l'office AI et du service des affaires sociales. Dans un tiers des cantons, le comité de pilotage inclut également le bureau chargé de l'encouragement de l'intégration et/ou le service de la formation professionnelle. Dans quelques cantons, le service de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) vient s'ajouter aux organes précités. Sur le plan opérationnel, la CII est organisée sous la forme d'une structure spécifique dans près de la moitié des cantons. Cette structure peut être un bureau, un service ou un organe de coordination.³⁴

2.4 Assurance et développement de la qualité

En vertu de la LFCo, les prestataires de formation continue sont responsables de l'assurance et du développement de la qualité. Dans le même temps, la Confédération et les cantons peuvent soutenir les procédures d'assurance et de développement de la qualité en vue d'instaurer la transparence et la comparabilité de la formation continue. Selon l'art. 6 LFCo, ils peuvent notamment intervenir dans le domaine des informations relatives aux offres, de la qualification des formateurs, des programmes d'enseignement et des procédures de qualification. Le principe énoncé à l'art. 6 LFCo se concrétise dans l'application des lois spéciales, par exemple au travers des instruments que l'art. 20 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) prend pour base dans le domaine de la qualité des mesures d'intégration.

Le SEFRI peut octroyer des aides financières à des organisations actives dans le domaine de la formation continue afin de soutenir des mesures d'intérêt essentiellement public destinées à l'assurance et au développement de la qualité et au développement de la formation continue (art. 12 LFCo). Les documents sur la qualité répertoriés ci-après ont été élaborés sous la conduite de la Confédération ou en collaboration avec celle-ci.

- Le SEFRI a créé deux cadres d'orientation avec le concours d'un groupe d'experts (représentants des cantons, des organisations de la formation continue, des prestataires de formation continue et du monde académique). Ces cadres d'orientation visent non pas à définir des normes de qualité pour les cours, mais à délimiter ce que les compétences de base recouvrent. Ils portent respectivement sur les mathématiques et sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) :

³³ SEFRI/CDIP (2020) : Document de référence 2021-2024, Berne. Bureau national CII (2020) : Panorama des structures cantonales et de la mise en œuvre de la collaboration institutionnelle (CII), Berne, p. 6.

³⁴ Bureau national CII (2020) : Panorama des structures cantonales et de la mise en œuvre de la collaboration institutionnelle (CII), Berne.

- Cadre d’orientation compétences de base en mathématiques pour adultes.³⁵
- Cadre d’orientation compétences de base en technologies de l’information et de la communication (TIC).³⁶
- Il est prévu de créer un troisième cadre d’orientation pour le domaine de la lecture et de l’écriture.
- En association avec les cantons (CdC), le SEM a conçu des instruments et des moyens auxiliaires axés sur le développement qualitatif des domaines d’encouragement des PIC. La référence en la matière pour le domaine de l’encouragement linguistique est le concept de qualité développé par le SEM et par fide à l’intention des institutions de formation continue.³⁷

Les deux exemples ci-après illustrent des actions au niveau cantonal.

- Le canton de Lucerne a défini des critères de qualité pour l’encouragement des compétences de base à l’échelle du canton. Les champs d’action portent sur le niveau chargé de la mise en œuvre (organisation des cours et gestion des bons de formation, ressources et compétences des prestataires de formation continue). La qualité des prestations fournies par les prestataires de formation continue doit elle aussi être améliorée (tâches administratives, mise en œuvre de l’offre de cours, conseils et mesures en vue de toucher le groupe cible). La définition de critères de qualité a débouché sur l’élaboration de guides pour la réalisation d’enquêtes auprès des prestataires de formation continue, des formateurs et des personnes participant aux cours.³⁸
- Le canton de Berne a formulé des exigences en matière de prestations et de qualité concernant la promotion des langues dans le domaine de la migration. Comme dans le canton de Lucerne, ces exigences portent principalement sur les volets exécution et prestations fournies, certains prestataires de formation continue devant avoir le label eduQua.³⁹

Les cantons peuvent poser comme exigence l’obtention d’un label de qualité. Les labels qui existent concernent différents niveaux (institution, offre, domaine, etc.), s’adressent aux institutions ou aux offres de formation continue et s’inscrivent par exemple dans une collaboration avec la Confédération (liste non exhaustive).

- eduQua est un label de qualité qui s’adresse aux prestataires de formation continue dans tous les domaines et qui tient compte aussi bien du système de management que des offres. Concrètement, il vise à certifier le système de qualité d’une institution et repose sur un ensemble d’exigences relatives aux offres de formation continue et aux

³⁵ Cf. https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/fr/dokumente/2020/06/orientierung-math.pdf.download.pdf/orientierungsrahmen_mathematik_f.pdf, document consulté le 12 avril 2022.

³⁶ Cf. https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/fr/dokumente/2019/02/orientierungsrahmen-ikt.pdf.download.pdf/20190205_Orientierungsrahmen_IKT_GK_FR.pdf, document consulté le 12 avril 2022.

³⁷ fide (2019) : Concept qualité – Principes et standards, Berne. SEFRI/SEM (2021) : Dossier d’appel d’offres, « Acteurs et bases », p. 9.

³⁸ Isabella Lussi, Alexandra La Mantia, Ruth Feller (2021) : Qualitätskriterien zur Förderung von Grundkompetenzen im Kanton Luzern. Interface, Lucerne (document uniquement en allemand).

³⁹ Direction de l’instruction publique et de la culture du canton de Berne (INC), Section de la formation continue et de la formation professionnelle supérieure (SFC), 2019 : Migration et promotion des langues : exigences en termes de prestations et de qualité, Berne.

processus d'apprentissage. Son but est d'augmenter la transparence, la comparabilité et la qualité des formations continues proposées en Suisse.⁴⁰

- IN-Qualis est un label de qualité qui a été créé spécialement pour l'assurance et le développement de la qualité dans le domaine des prestations d'insertion professionnelle. Cette norme est organisée de façon modulaire et pose en premier lieu des exigences fondamentales au niveau du management des organismes d'insertion professionnelle (module A). Le module B pose des exigences au niveau du processus d'admission et d'accompagnement et les modules C sont définis en fonction des offres de l'organisme. Le rapport entre eduQua et IN-Qualis est réglementé. Comme ces deux normes s'inspirent de la norme ISO et qu'elles ont une structure et des contenus comparables pour la partie Direction/Management, il existe des possibilités de substituabilité. De plus, la norme IN-Qualis reconnaît une certification eduQua valide comme une norme pouvant remplacer le module C4 Formation.⁴¹⁴²
- fide est un label de qualité qui porte sur les offres dans un domaine particulier, à l'instar du label IN-Qualis, et est assorti d'exigences didactiques spécifiques. Il s'adresse aux prestataires de cours de langue et permet de certifier la qualité et l'efficacité de certaines offres. Le SEM a développé fide en collaboration avec des experts. Les besoins des migrants sont au cœur de l'approche didactique. Ce label n'est pas attribué aux prestataires de cours, mais à certains cours. Le rapport entre le label fide et le label eduQua est un rapport de complémentarité.⁴³
- La certification ISO concerne, à l'instar du label eduQua, le système de management et plus spécialement le système de qualité de l'institution concernée. La norme ISO 9001 définit les exigences fondamentales pour le système de management, mais ne couvre pas le domaine de la formation. C'est la norme ISO 21001:2018 qui spécifie les exigences concernant les prestations d'enseignement à tous les niveaux. Elle remplace la norme ISO 29990, qui est arrivée à échéance en 2018 et qui concernait le domaine de la formation.⁴⁴

Les autres acteurs importants qui s'engagent dans le domaine de la qualité sont la FSLE et la FSEA.

- L'assurance et le développement de la qualité dans le domaine des compétences de base est l'un des champs d'activité de la convention de prestations entre la FSLE et le SEFRI. La FSLE met actuellement en place un centre de compétences en didactique et numérique ayant pour objectif de promouvoir la qualité des offres dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Elle a par ailleurs élaboré avec l'AUPS un document de fond sur le thème de la qualité. Les exigences qui ont été définies dans ce contexte ont par exemple été reprises par le canton de Lucerne dans son concept de qualité.
- La promotion de la qualité occupe également une place centrale dans la convention de prestations entre la FSEA et le SEFRI, qui existe depuis 2017. La FSEA traite des thèmes liés à l'assurance de la qualité dans la formation continue avec des

⁴⁰ Cf. <https://alice.ch/fr/qualite/eduqua/>, page consultée le 12 avril 2022.

⁴¹ Cf. http://www.arbeitsintegrationschweiz.ch/modules/page/images/wysiwyg/D_Reglement_Entwurf%20Juli18.pdf, document consulté le 12 avril 2022.

⁴² Si une organisation est déjà porteuse d'un certificat conforme à la norme révisée eduQua:2021, le module A est également substituable (la même règle s'applique à la partie sur le management pour eduQua:2021 si l'organisation concernée est porteuse d'un certificat IN-Qualis valide).

⁴³ Cf. <https://fide-info.ch/fr/label/procedure/>, page consultée le 12 avril 2022.

⁴⁴ Cf. <https://www.tuvsud.com/de-de/dienstleistungen/auditierung-und-zertifizierung/bildung-und-schule/zertifizierung-nach-iso-29990>, page uniquement en allemand, consultée le 12 avril 2022.

représentants des principaux systèmes de qualité en Suisse, documente leurs travaux et organise chaque année une Journée nationale sur la qualité.

Dans le cadre de la révision de la norme de qualité eduQua en 2021, la FSEA avait été chargée par la CII nationale d'améliorer la perméabilité avec d'autres labels de qualité importants. Le rapport entre eduQua et le label fide a ainsi été qualifié de complémentaire, ce qui permet d'éviter les doubles contrôles et d'utiliser les mêmes documents dans les deux procédures. Une substituabilité mutuelle entre eduQua et le label IN-Qualis a été convenue pour la partie Direction/Management. Les procédures combinées induisent des effets de synergie non négligeables.

En complément des bases directement liées au domaine de la qualité, il convient également de citer d'autres outils pouvant être utilisés dans ce contexte tels que le guide de référence sur l'alphabétisation et l'apprentissage d'une seconde langue pour l'intégration linguistique des migrants adultes (LASLLIAM) ou le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR).



3. Résultats du sous-projet a interfaces

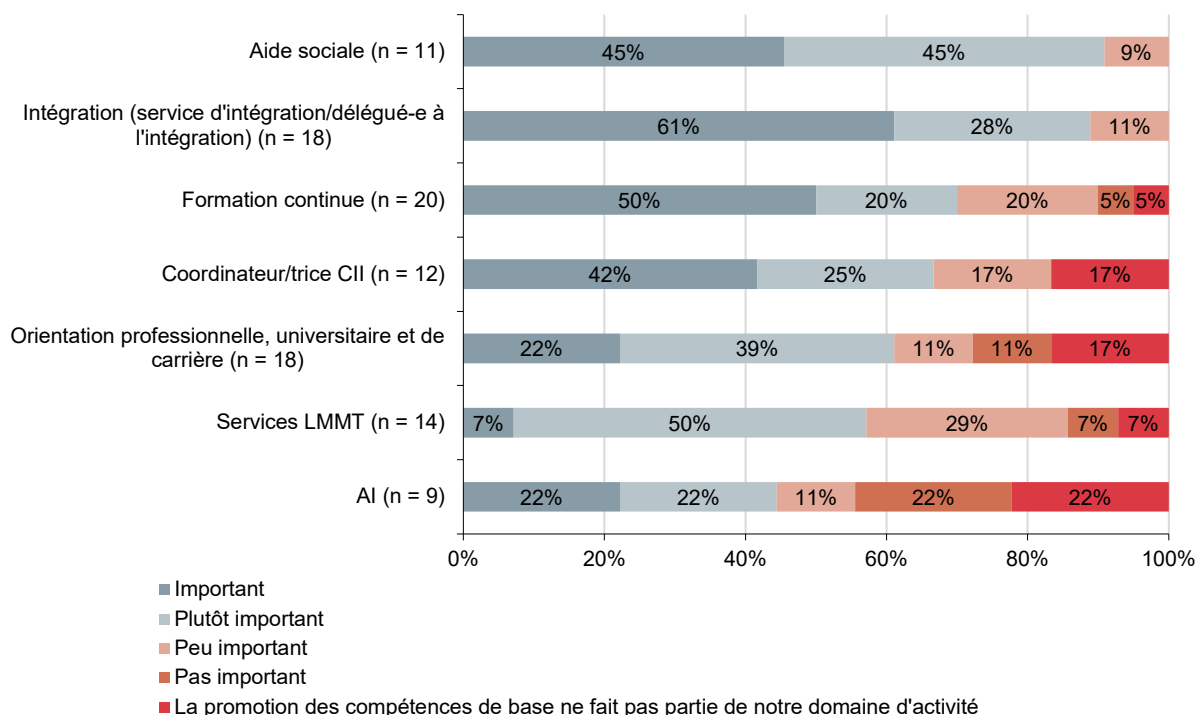
Dans ce chapitre, nous abordons d'abord la place accordée à la promotion des compétences de base aux niveaux de la Confédération, des cantons et des prestataires de formation continue (cf. section 3.1), avant de traiter les interfaces entre les services administratifs cantonaux (cf. section 3.2). Dans la section 3.3, nous décrivons les interfaces entre les services administratifs cantonaux et les prestataires de formation continue. Enfin, la section 3.4 se concentre sur les interfaces entre la Confédération et les cantons. Les réponses aux questions centrales de l'étude sont données sous forme de résumé au début de chaque section.

3.1 Principaux acteurs et importance de la promotion des compétences de base

Question 1	<i>Quels sont les principaux acteurs (publics et privés) dans le domaine de la promotion des compétences de base dans les cantons ?</i>
Réponses	<ul style="list-style-type: none"> – Les <i>principaux acteurs publics</i> dans le domaine de la promotion des compétences de base sont les services cantonaux responsables de la formation continue, de l'intégration, de l'aide sociale et de la coordination CII. – La grande majorité d'entre eux estiment que la promotion des compétences de base est (<i>plutôt</i>) <i>importante</i>. Les services tels que les services LMMT, l'AI et l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière y accordent toutefois une moins grande importance que les services chargés de la formation continue ou de l'intégration. L'importance accordée dépend souvent de l'orientation adoptée par le service administratif en question. Ainsi, les services plus proches de l'économie sont davantage orientés vers le marché du travail que ceux en lien avec la formation et l'action sociale. – Il ressort clairement des études de cas que <i>l'importance accordée aux compétences de base ne cesse de croître</i>, que ce soit dans le monde politique, chez les prestataires de formation continue ou encore dans les services administratifs qui, jusqu'à présent, étaient moins concernés par ce sujet. Pour près de la moitié des personnes qui font partie de la CII, la promotion des compétences de base revêt une importance (<i>plutôt</i>) grande. – L'<i>objectif de la promotion des compétences de base</i> est généralement fortement associé à une orientation vers le marché du travail. – Les <i>prestataires de formation continue</i> qui proposent des cours de compétences de base sont également des acteurs importants. Pour une bonne moitié d'entre eux, ces cours constituent une activité secondaire, tandis que pour un quart, il s'agit de leur activité principale.

3.1.1 Importance de la promotion des compétences de base dans les cantons

L'importance de la promotion des compétences de base dans les services administratifs cantonaux est illustrée dans le graphique D 3.1. Il y apparaît clairement que la promotion des compétences de base est jugée (*plutôt*) importante, en particulier par les services en lien avec l'aide sociale, l'intégration et la formation continue. Les services LMMT et offices AI y accordent généralement une importance (*plutôt*) faible. En outre, les représentants de l'AI, de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière ainsi que de la coordination CII cantonale indiquent plus souvent que les autres services administratifs que la promotion des compétences de base ne fait pas partie de leur domaine d'activité.

D 3.1 : Importance de la promotion des compétences de base dans les services administratifs cantonaux (n = 91)

Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs cantonaux en 2021.

Légende : Plusieurs réponses possibles.

I Importance de la promotion des compétences de base dans la CII

Outre l'importance de la promotion des compétences de base dans le canton, nous avons également demandé quelle place elle occupait dans la CII cantonale. Cette question n'a été posée qu'aux 69 services cantonaux qui ont déclaré faire partie de la CII afin d'obtenir des réponses uniquement de la part de personnes susceptibles d'évaluer la situation de l'intérieur. Près de la moitié des personnes interrogées ont indiqué que la promotion des compétences de base revêtait une (plutôt) grande importance. Pour 35 %, elle a (plutôt) peu d'importance et pour 5 %, elle n'en a aucune. 10 % des personnes n'ont pas pu répondre à la question.

I Objectifs de la promotion des compétences de base

Dans l'enquête, l'objectif de la promotion des compétences de base est fortement associé à une orientation vers le marché du travail. Ainsi, les objectifs les plus fréquemment cités sont l'intégration sur le marché du travail (75 %), l'accès à un apprentissage ou à une offre de préparation professionnelle (64 %), la réintégration sur le marché du travail (53 %) ou le maintien de l'employabilité (52 %). Les autres objectifs, tels que la participation sociale et la gestion du quotidien, ont été mentionnés un peu moins souvent (env. 40 % pour chacun). Ces objectifs ont été moins fréquemment cités en particulier par les représentants des services LMMT, des offices AI et par les coordinateurs CII. En revanche, plus de la moitié des représentants de l'intégration et de l'aide sociale ont indiqué qu'ils poursuivaient également ces objectifs avec la promotion des compétences de base.

I Facteurs pertinents pour mesurer l'importance de la promotion des compétences de base

Les résultats de l'enquête en ligne sont étayés par les déclarations faites lors des entretiens exploratoires. Aux yeux des personnes interrogées, l'importance accordée à la promotion

des compétences de base dépend fortement des différents services administratifs cantonaux et des personnes impliquées. Plus ceux-ci sont engagés, plus la collaboration en la matière fonctionne bien.

Il ressort clairement des entretiens qu'un autre facteur qui milite en faveur de la promotion des compétences de base est le rattachement aux objectifs du service administratif, voire du département qui le chapeaute, et donc à l'orientation que ces derniers adoptent. Selon que le service administratif chargé de la promotion des compétences de base est rattaché au département de l'économie, l'objectif poursuivi sera différent de celui d'un service qui dépend du département de la formation ou de l'action sociale. Le premier aura tendance à privilégier l'intégration sur le marché du travail, le second la participation sociale.

Les études de cas montrent, par ailleurs, que la promotion des compétences de base revêt une importance croissante dans les cantons. Le fait que davantage de moyens y sont alloués, que des acteurs qui étaient jusqu'à présent moins concernés par ce thème s'impliquent désormais dans ce domaine (p. ex. l'AI) ou encore que les milieux politiques et les prestataires de formation continue y sont davantage sensibilisés (cantons TI, FR et GL) le prouve.

3.1.2 Importance de la promotion des compétences de base chez les prestataires de formation continue

Sur les 141 prestataires de formation continue interrogés, 36 % sont des organismes de droit public et 64 % des organisations privées. Cette répartition se reflète aussi dans leur financement, la majorité étant partiellement financée par les pouvoirs publics. Environ 18 % ne jouissent d'aucun cofinancement public et une part tout aussi importante est entièrement financée par la manne publique. Pour 56 % des prestataires de formation continue ayant répondu, la promotion des compétences de base ne représente qu'une part limitée de leur activité (n = 77). Pour environ un quart (n = 38), elle constitue l'activité principale et pour 17 %, elle équivaut à environ la moitié (n = 24).

3.2 Interfaces entre les services administratifs cantonaux

3.2.1 Échange et coordination

Question 2	<i>Comment les acteurs du canton collaborent-ils à la promotion des compétences de base ? Comment ont-ils délimité les interfaces et les responsabilités des différents services et comment se coordonnent-ils ? Quelles interfaces sont réglementées différemment selon les cantons ? Comment les compétences sont-elles regroupées dans le canton ?</i>
Question 3	<i>Qu'est-ce qui a incité les cantons à intégrer l'encouragement dans leurs législations respectives ? Pour quel type de cours ou groupe cible la pratique en question (en ce qui concerne la base légale fédérale) pose-t-elle des problèmes en termes d'égalité de traitement ?</i>
Réponses	<ul style="list-style-type: none"> – Un échange selon les besoins/dans des cas particuliers est la forme d'échange la plus fréquente entre les services administratifs cantonaux. Il existe toutefois des services, tous settings confondus (formation continue, intégration, services LMMT, AI, aide sociale, orientation professionnelle, universitaire et de carrière), qui échangent fréquemment/régulièrement. Si un échange a lieu, il est majoritairement qualifié de (plutôt) bon. – Ces échanges portent principalement sur la mise en réseau et les discussions entre experts, sur les groupes cibles (communs) et sur le financement des cours de compétences de base. L'élaboration de rapports, le travail de suivi et l'assurance de la qualité sont bien moins thématiques dans le cadre d'échanges entre les services administratifs. – La CII cantonale est surtout pertinente pour l'AI, l'aide sociale et les services LMMT, quand il s'agit de mettre en commun les compétences dans le domaine de la promotion des compétences de base. Les services cantonaux de la formation ou de l'intégration y sont moins représentés. – 20 cantons disposent d'autres organes interadministratifs, au sein desquels ils échangent des informations sur la promotion des compétences de base et gèrent les interfaces.

- La *gestion des interfaces dans les cantons* est soit fortement institutionnalisée (rencontres régulières, définition des responsabilités), comme c'est le cas dans les cantons de Berne, de Fribourg, du Tessin et de Zurich, soit très peu structurée, ponctuelle et axée sur les besoins (dans le cadre d'échanges bilatéraux), comme dans le canton de Glaris.
- La *référence à la législation (mandat légal des cantons)* s'accompagne d'une promotion plus large des compétences de base qu'en l'absence de référence.
- Il a été fait état de *difficultés liées à la législation*, en particulier concernant la LEI et la LFCo. Le manque de clarté autour du principe de subsidiarité réciproque à l'échelon national impacte également la mise en œuvre au niveau cantonal. S'agissant du financement, il reste des questions en suspens et la référence mutuelle entre les deux lois fait défaut. Si la promotion se focalise trop sur une législation, certains groupes cibles (p. ex. les personnes qui n'ont pas l'allemand comme première langue et qui ne sont pas intégrées dans le PIC [canton de Zurich]) passent à travers les mailles du filet et l'offre devient lacunaire, de sorte que l'égalité de traitement n'est plus garantie. Si la coordination et les ressources sont mises en commun au delà du cadre des législations, même si la coordination se fait sous l'égide d'une seule loi (exemple du canton de Berne), il est possible de planifier l'offre de manière coordonnée, de sorte qu'elle devienne plus perméable et accessible à un groupe cible le plus large possible.

I Intensité des échanges et de la coordination

Les formes d'échange et de coordination utilisées pour gérer les interfaces cantonales sont organisées différemment selon les cantons. Dans certains cantons, les échanges sont fortement institutionnalisés et réguliers, tandis que dans d'autres, le degré d'institutionnalisation est plus faible et les échanges ont lieu souvent en fonction des besoins. Les évaluations montrent (cf. représentation DA 5 en annexe) qu'un échange selon les besoins/dans des cas particuliers est la forme la plus fréquente. Cependant, tous services administratifs confondus, il y en a qui échangent souvent/régulièrement. Si échanges il y a, ils sont dans l'ensemble qualifiés de bons ou plutôt bons. Ils portent principalement sur la mise en réseau et les discussions entre experts (n = 328), les groupes cibles (communs) (n = 285)⁴⁵ et le financement des cours de compétences de base (n = 245). Il s'agit des mêmes thèmes que ceux qui font l'objet d'échanges au niveau fédéral (voir section 3.4). L'élaboration de rapports, le travail de suivi et l'assurance de la qualité sont beaucoup moins thématiques lors d'échanges entre services administratifs (n = 141). Ce sont les services responsables de la formation continue, de l'intégration et de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière qui échangent le plus souvent sur les différents thèmes avec les services cantonaux qui s'occupent de l'aide sociale et les services LMMT, tandis que les offices AI sont les partenaires les moins souvent cités, tous thèmes confondus.

I Gestion des interfaces

Il ressort clairement des entretiens et des études de cas qu'il est essentiel que la gestion des interfaces ne se limite pas à la clarification des rôles et des tâches, mais que la collaboration ait également une utilité concrète et serve ainsi à développer encore davantage la promotion des compétences de base. En outre, les résultats des études de cas montrent que les cantons sondés gèrent leurs interfaces dans la promotion des compétences de base de manière soit très institutionnalisée (cantons de Berne, de Zurich, du Tessin et de Fribourg) soit très peu structurée, ponctuelle et axée sur les besoins (canton de Glaris) :

- Une *gestion institutionnalisée des interfaces* signifie que les représentants des services administratifs cantonaux se rencontrent régulièrement et que la question de la responsabilité de l'envoi des invitations aux séances et de la rédaction des procès-verbaux est clarifiée. Cette forme d'échange permet avant tout de partager des connaissances sur

⁴⁵ Chaque service peut échanger sur un sujet avec plusieurs autres services. Si tel était le cas, l'échange sur la thématique par service sondé a été saisi plusieurs fois.

la teneur des offres existantes et prévues dans le domaine de la promotion des compétences de base, de comparer l'offre et la demande en la matière et d'assurer ainsi le transfert des connaissances.

- Une *gestion des interfaces peu structurée et axée sur les besoins* se caractérise par le fait que les représentants des services administratifs cantonaux cherchent à établir le contact lorsqu'une urgence se fait sentir. Elle repose sur la réciprocité et le partage des responsabilités en matière de gestion des interfaces. Les échanges dans ce cadre se font généralement par courrier électronique, par téléphone ou par contact physique en cas de proximité des bureaux. Cette dernière possibilité a été dernièrement moins utilisée en raison de la pandémie.

Outre les échanges entre les services administratifs cantonaux, il s'est avéré judicieux, en particulier dans les cantons du Tessin et de Zurich, que les représentants des communes soient de plus en plus sollicités et impliqués. En effet, les communes ont, notamment à travers les services sociaux, facilement accès aux groupes cibles potentiels, avec lesquels elles ont un contact direct.

I Coordination cantonale pour la promotion des compétences de base

19 représentants des services administratifs ont indiqué qu'ils étaient la personne de contact pour la promotion des compétences de base. La majorité d'entre eux sont rattachés à une unité administrative chargée de la mise en œuvre de la LFCo (14 personnes). Cinq travaillent au service d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière. Le rattachement de l'unité de coordination à la formation se confirme également dans les cantons faisant l'objet des études de cas. Parmi les personnes chargées de la coordination cantonale pour la promotion des compétences de base, 14 ne font pas partie de la CII cantonale, trois en font partie et deux n'ont pas pu se prononcer.

I CII cantonale et autres organes d'échange

Sur l'ensemble des services administratifs cantonaux sondés, 69 indiquent qu'ils font partie de la CII cantonale. Comme l'on pouvait s'y attendre, parmi eux figurent des représentants de l'AI, de l'aide sociale et des services LMMT. D'autres services cantonaux sont beaucoup moins intégrés dans la CII. Par exemple, 35 % des responsables de la formation continue et 47 % des responsables de l'intégration interrogés sont représentés au sein du comité cantonal CII. Il ressort des études de cas que le rapport entre la CII et la promotion des compétences de base est très divers et varié. Ainsi, dans le canton de Glaris, il n'existe qu'un lien très ponctuel, tandis que dans les cantons de Berne et du Tessin, la CII a été fortement impliquée dans le développement du programme cantonal LFCo et dans sa mise en œuvre. Dans le canton de Zurich, la CII participe à la mise en œuvre si nécessaire. Dans celui de Fribourg, le domaine de l'intégration est représenté indirectement dans la CII par une personne du Service de l'action sociale. De plus, les acteurs fribourgeois interrogés seraient favorables à ce que la promotion des compétences de base soit explicitement intégrée dans la CII, car pour le moment, cette thématique n'est pas directement traitée dans ce cadre.

Il ressort clairement des entretiens que, du point de vue du bureau national CII, tous les services impliqués dans la promotion des compétences de base à l'échelon fédéral jouent également un rôle central en la matière au niveau cantonal. Mais selon lui, la coordination ne doit pas nécessairement être mise en œuvre dans le cadre d'une CII cantonale pour être efficace. Il est ainsi possible de collaborer étroitement dans ce domaine en dehors de la CII ou au travers d'échanges bilatéraux ou multilatéraux.

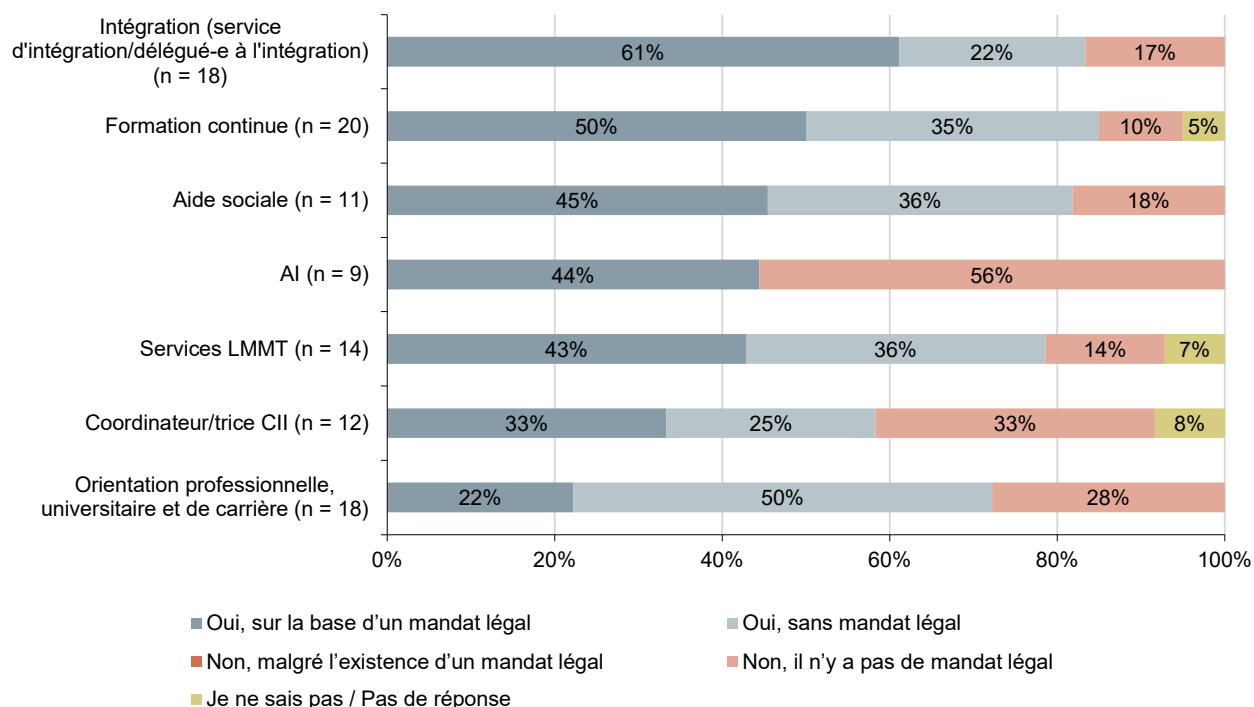
Ainsi, l'enquête menée auprès des services administratifs cantonaux confirme que les organes cantonaux de la CII ne sont pas les seuls lieux d'échange où l'on débat de la

promotion des compétences de base. Elle montre qu'il existe des comités interadministratifs dans vingt cantons. Les services administratifs responsables de la formation continue et de l'intégration y sont majoritairement représentés, et ce sont ces mêmes services que l'on retrouve à l'inverse moins souvent dans les organes cantonaux de la CII. À noter, par ailleurs, que les offices AI cantonaux interrogés y sont peu représentés ou qu'ils n'ont pas connaissance de leur existence. De même, quatre études de cas sur cinq font état de divers comités et groupes de travail interdépartementaux qui jouent un rôle central dans la gestion des interfaces et qui sont souvent plus importants que la CII cantonale en ce qui concerne la promotion des compétences de base. Ces groupes et comités assument des tâches très différentes, telles que l'analyse des besoins, l'échange d'informations sur les offres, l'examen des subventions en faveur de projets ou encore l'élaboration d'accords de coopération avec les prestataires de formation continue.

I Bases légales

Dans le cadre de l'enquête en ligne, une question portait sur la mise en œuvre de mesures de promotion des compétences de base, telles que des concepts, des campagnes de sensibilisation, des tâches de coordination et des programmes, et sur l'existence de bases légales pour les déployer (cf. graphique D 3.2). La majorité des responsables de l'intégration, de la formation continue, de l'aide sociale, des services LMMT et de la coordination CII qui ont répondu ont indiqué qu'ils avaient mis en œuvre les mesures prises en la matière sur la base d'un mandat légal. Une part importante d'entre eux indique toutefois qu'ils soutiennent également des mesures sans mandat légal. C'est précisément l'inverse qui se passe pour l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, la majorité des personnes sondées travaillant dans ce domaine ayant déclaré mettre en œuvre des mesures sans mandat légal. Dans tous les services administratifs, on recense des personnes qui considèrent que la promotion des compétences de base ne fait pas partie de leur cahier des charges. À noter que c'est dans les offices AI que cette proportion est la plus importante.

D 3.2 : Bases légales pour la mise en œuvre de mesures de promotion des compétences de base (n = 92)



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs en 2021.

Légende : Plusieurs réponses possibles. Question : Votre service met-il en œuvre des mesures de promotion des compétences de base sur la base d'un mandat légal ?

L'évaluation a également montré que les services administratifs cantonaux qui s'appuient sur un mandat légal favorisent aussi plus largement la promotion des compétences de base que ceux qui n'en ont pas : 59 % des services bénéficiant d'un mandat légal ont indiqué qu'ils mettaient en œuvre activement tous les types de mesures disponibles⁴⁶, et ce, dans les domaines du financement, de la CII et du placement de personnes ayant besoin d'améliorer leurs compétences de base. Les services sans mandat légal s'impliquent nettement moins dans la mise en œuvre des différents types de mesures. Dans leur cas, les mesures relatives à l'évaluation des besoins, à la CII ainsi qu'à l'assurance de la qualité et au développement de la qualité tendent à être moins nombreuses.

Les mesures sont prises sur la base des législations fédérales et cantonales. Les législations *fédérales* les plus souvent citées sont la LFCo (n = 16), la LEI (n = 15) et la LACI (n = 11). À noter que ces législations ont généralement été évoquées par les services administratifs qui sont également responsables de leur mise en œuvre dans les cantons. Par exemple, 92 % des huit services d'intégration ou délégués à l'intégration ayant répondu ont indiqué que leurs mesures étaient appliquées sur la base de la LEI. Les législations d'autres settings ne sont citées que dans certains cas comme base pour les mesures cantonales. Au niveau *cantonal*, les services administratifs responsables de l'intégration et de la formation continue ont indiqué qu'ils fondaient leurs mesures sur d'autres législations cantonales. Ainsi, 14 cantons disposent de leurs propres bases légales. Dans le domaine de la

⁴⁶ Les mesures au choix étaient les suivantes : financement et subventionnement, placement de personnes, clarification des besoins en matière de promotion des compétences de base, CII, assurance de la qualité et développement de la qualité (p. ex. établissement de rapports/suivi), échanges entre experts/mise en réseau, coordination de l'offre.

formation continue, il existe souvent des lois cantonales sur la formation continue et l'orientation professionnelle qui, dans la plupart des cas, ont été introduites avant la LFCo. Des bases légales cantonales pour la promotion des compétences de base ont également été mentionnées dans le cadre des études de cas, notamment en matière de formation professionnelle et de formation continue ainsi que d'orientation professionnelle (cantons de Berne, de Zurich, de Fribourg et du Tessin), d'aide sociale (cantons de Berne, Zurich et de Fribourg) et d'intégration (cantons de Zurich et Fribourg), dont certaines étaient déjà entrées en vigueur avant la LFCo.

À l'échelon fédéral, plusieurs législations prévoient la promotion des compétences de base (cf. graphique D 2.1). Les interfaces qui en résultent ont besoin de coordination. C'est l'interface entre la *LEI* et la *LFCo* qui est considérée comme particulièrement complexe par les interlocuteurs. Le principe de subsidiarité réciproque n'est pas clairement défini et nécessite des échanges soutenus entre le SEM et le SEFRI, qui se sont encore intensifiés ces dernières années. Le manque de clarté au niveau national a également des répercussions sur les cantons. On déplore les questions de financement laissées en suspens, le manque d'harmonisation ou de renvoi entre les deux législations et souvent l'absence de lois cantonales d'application qui concrétisent la mise en œuvre.

De manière générale, on constate que si la promotion repose trop sur une législation, certains groupes cibles passent à travers les mailles du filet (p. ex. dans le canton de Zurich, personnes dont l'allemand n'est pas la première langue et qui ne sont pas intégrées dans le PIC) et l'offre devient lacunaire, ce qui ne garantit plus l'égalité de traitement. Le canton de Berne livre un bon exemple de la manière dont cette difficulté peut être résolue. Dans ce canton, la promotion des compétences de base est gérée de manière centralisée par la Direction de l'instruction publique et de la culture à travers la loi sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle. C'est également elle qui reçoit les fonds du crédit d'intégration de la Confédération (PIC) destinés à l'encouragement linguistique de la population migrante. Cette planification et ce financement coordonnés des offres se justifient par le fait que ces dernières deviennent accessibles à tous les groupes cibles, indépendamment de leur statut de séjour, et qu'elles peuvent ainsi être organisées de manière plus perméable.

Plusieurs personnes se prononcent contre des législations cantonales supplémentaires en matière de gestion des interfaces, principalement parce qu'une nouvelle loi serait trop coûteuse et qu'il serait plus pertinent d'identifier les marges de manœuvre existantes dans la législation fédérale au sens du législateur et de les utiliser. Il faut également tenir compte du fait que le développement de la collaboration dans les cantons n'est pas encore aussi avancé qu'on le souhaiterait. Cette situation s'explique, entre autres, par le fait qu'après l'introduction de la LFCo en 2017, les cantons n'ont eu que deux ans pour dresser un état des lieux et deux autres années pour mettre en place les mesures, et qu'on ne peut donc pas s'attendre à ce que la collaboration soit déjà établie.

3.2.2 Financement des groupes cibles

Question 4	<i>Quelles sont les modalités de financement de la promotion des compétences de base au sein des cantons ? Quels services cantonaux financent quels groupes cibles/offres et quelles sont les sources de financement ? Existe-t-il des financements mixtes ?</i>
Réponses	<ul style="list-style-type: none"> – Il existe un grand <i>chevauchement des groupes cibles</i> en matière de financement. Tous les services administratifs cantonaux encouragent plus ou moins tous les groupes cibles qui manquent de compétences de base. Ce chevauchement peut entraîner un manque de clarté en ce qui concerne la responsabilité du financement des cours de compétences de base et, partant, un besoin de clarification entre les services concernés. – On relève un <i>manque de clarté quant aux priorités en matière de financement</i>, car les personnes responsables dans les services administratifs en question ne connaissent pas suffisamment bien les modalités de financement au sein des cantons. – Les prestataires de formation continue reçoivent des financements pour les cours de compétences de base de tous les services administratifs cantonaux impliqués dans la promotion de ces compétences. En outre, les trois <i>formes de financement</i> (financement axé sur la personne, axé sur l'offre, ou combinaison des deux) sont représentées au sein des services. Le financement axé sur la personne prédomine dans les services d'aide sociale et les offices AI, tandis que le financement axé sur l'offre est plus fréquent pour l'intégration, la formation continue et les services LMMT. – Ce qui semble le plus important aux yeux des personnes interrogées, c'est que le <i>financement à l'avenir</i> soit davantage axé sur les besoins du groupe cible. Par ailleurs, elles accordent une grande importance à l'élaboration de concepts d'encouragement communs au delà du cadre des services administratifs et des structures de promotion. Clarifier la question du financement des solutions de raccordement arrive en troisième position des propositions visant à optimiser la collaboration entre les services administratifs en matière de financement. – Pour les <i>groupes cibles</i>, la question de savoir lequel des services administratifs cantonaux finance leurs cours devrait être sans importance, l'essentiel pour eux étant de disposer d'une offre de formation spécifique et adaptée à leurs besoins, qu'ils puissent suivre dans son intégralité, indépendamment du financement, et qui leur permette de se perfectionner durablement.

I Groupes cibles soutenus par les services administratifs

Les services administratifs cantonaux ont été interrogés dans le cadre de l'enquête en ligne sur les groupes cibles qu'ils soutiennent. Les résultats montrent que les prestataires de formation continue reçoivent des financements pour les cours de compétences de base de la part de tous les services cantonaux. Il ressort également un certain chevauchement des groupes cibles. Tous les services cantonaux encouragent plus ou moins tous les groupes cibles qui manquent de compétences de base. Ce chevauchement des groupes cibles peut se traduire par un manque de clarté quant à la responsabilité en matière de financement.

I Type de financement

En ce qui concerne le type de financement (cf. graphique DA 6 en annexe), il apparaît clairement que les trois types de financement (financement axé sur la personne, financement axé sur l'offre, ou combinaison des deux) sont utilisés par les services administratifs cantonaux. Comme l'on pouvait s'y attendre, le financement axé sur la personne est plus fréquent dans les offices AI et dans les services d'aide sociale que dans d'autres services cantonaux, étant donné que les premiers poursuivent une logique d'encouragement des personnes. Pour l'intégration, la formation continue et les services LMMT, le financement axé sur l'offre est plus courant que les autres formes. L'orientation professionnelle, universitaire et de carrière est moins souvent impliquée dans le financement de cours de compétences de base que les autres services cantonaux (11 % en tout). Enfin, force est de constater que tous les services administratifs recourent à des formes de financement mixtes.

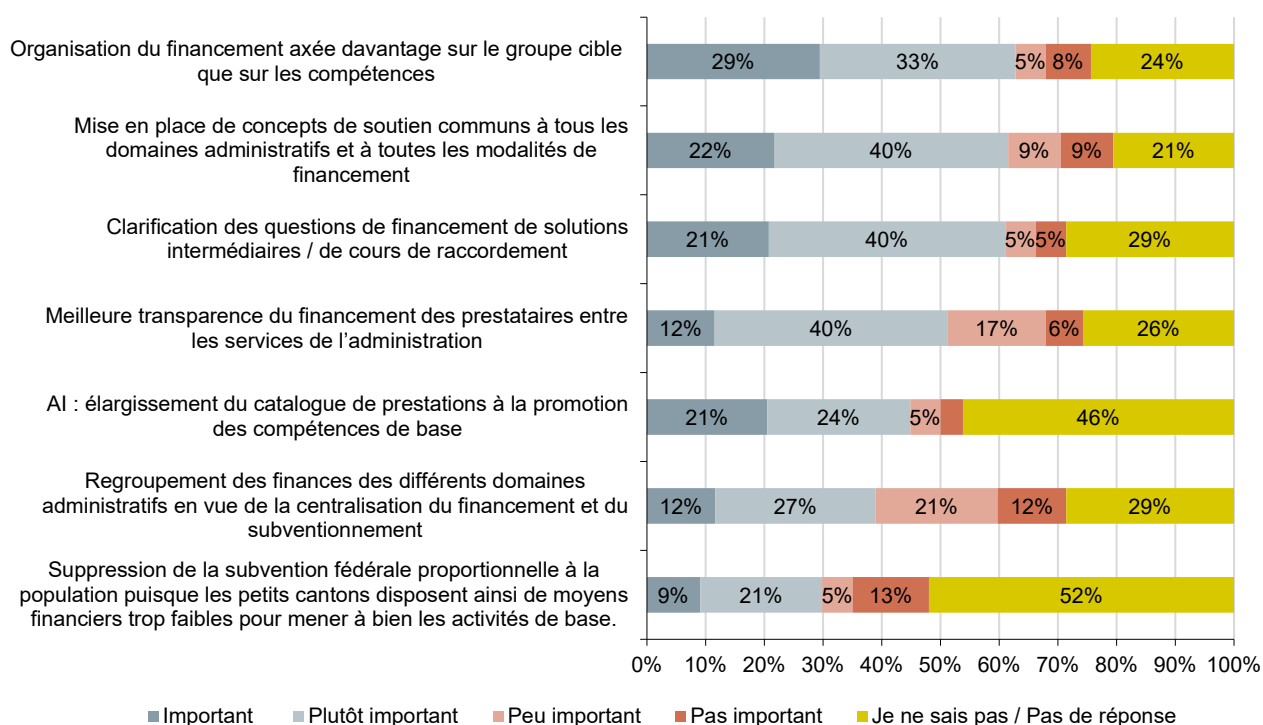
I Approches adoptées en matière de financement

Les études de cas font ressortir différentes approches quant à la manière dont le financement des cours de compétences de base destinés aux groupes cibles est réglementé dans les différents services administratifs.

- *Attribution des cours aux services administratifs, indépendamment des groupes cibles* : par exemple, dans le canton de Fribourg, les cours qu'il faut financer sont répartis entre les services administratifs, quel que soit le groupe cible auquel ils s'adressent.
- *Indemnisation pour les cours sans lien avec le service administratif et le groupe cible* : dans le canton de Glaris aussi, le financement des cours est simple : les prestataires de formation continue (écoles professionnelles) se voient rembourser chaque année la différence entre les frais liés aux cours et les recettes générées dans ce cadre.
- *Problème posé par les offres trop fortement axées sur des groupes cibles spécifiques* : dans le canton de Zurich, les cours d'alphabétisation destinés aux personnes dont l'allemand n'est pas la première langue et qui ne sont pas intégrées dans le PIC ne sont actuellement plus financés par le canton, car les espaces d'apprentissage (*Lernstuben*) se sont limités à un niveau de langue A2 à B1 au minimum. Ainsi, il n'existe aujourd'hui plus que les cours d'alphabétisation de la Ville de Zurich financés pour ce groupe cible. Ce constat illustre bien le problème des offres trop centrées sur un groupe cible, qui aboutit à des lacunes.
- *Problème posé par un abandon prématuré du cours* : dans le canton de Glaris, il peut arriver que des personnes qui trouvent un emploi pendant qu'elles suivent un cours, dans le pire des cas, ne le terminent pas (chevauchement des horaires de cours et de travail). Cette manière de procéder non seulement est préjudiciable pour la personne concernée et ne va pas dans le sens d'une promotion efficace des compétences de base, mais représente aussi un risque économique pour les prestataires de formation continue, puisqu'ils perdent des recettes générées par les cours.

I Optimisation du financement

Dans le cadre de l'enquête en ligne, les personnes interrogées ont également pu prendre position sur l'importance d'une série de mesures susceptibles d'assurer un financement mieux coordonné des compétences de base (cf. graphique ci-dessous).

D 3.3: Mesures visant à optimiser le financement des groupes cibles (n = 94)

Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs en 2021.

Légende : Plusieurs réponses possibles.

Les personnes interrogées jugent que le plus important, c'est que le financement soit à l'avenir davantage axé sur les besoins des groupes cibles (important : n = 23, plutôt important : n = 26). Elles estiment également important d'élaborer des concepts d'encouragement communs au delà du cadre des services administratifs et des modalités de financement (important : n = 17, plutôt important : n = 31). Clarifier les questions de financement de solutions de raccordement (important : n = 16, plutôt important : n = 31) vient en troisième position des propositions visant à optimiser la collaboration entre les services administratifs en matière de financement. À noter que, dans l'ensemble, peu de voix se sont élevées pour rejeter toutes les mesures proposées, mais qu'une partie parfois considérable des personnes interrogées n'a pas pu évaluer les mesures.

La répartition par setting montre que toutes les mesures recueillent une large approbation, en particulier des services de formation continue, de la CII, de l'intégration, de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière ainsi que de l'aide sociale. Les mesures sont généralement jugées moins importantes dans les offices AI et les services LMMT (pour une vue d'ensemble, cf. graphique DA 7 en annexe).

Il ressort des entretiens et des études de cas que les différentes approches adoptées par les services administratifs en matière de promotion entraînent des problèmes de financement. Lorsqu'une personne trouve du travail, elle doit soudain trouver un nouveau financement pour son cours de compétences de base si elle veut le terminer ou arrêter de le suivre parce qu'il n'est pas compatible avec son activité professionnelle (horaires des cours coïncidant avec les heures de travail).

Plusieurs personnes estiment, en outre, que le fait de savoir lequel des services administratifs cantonaux finance les cours ne devrait jouer aucune importance. Pour les groupes

cibles, la priorité est de disposer d'une offre de formation spécifique et adaptée à leurs besoins, qu'ils puissent suivre dans son intégralité, indépendamment de son financement.

3.2.3 Atteinte des groupes cibles

Il ressort clairement des entretiens et des études de cas qu'il est complexe d'atteindre les groupes cibles, d'autant plus que la LFCo les définit de manière très large. Il semble que ce soient surtout les citoyens suisses peu formés qui sont difficiles à atteindre. Les personnes interrogées évoquent ainsi la nécessité de prendre des initiatives qui visent à atteindre les groupes cibles à large échelle, à l'instar de ce qui se fait dans le canton de Lucerne, lequel permet un accès à bas seuil aux cours de compétences de base grâce à des bons de formation.

I Mesures visant à atteindre plus facilement les groupes cibles

Dans l'enquête en ligne, il a été demandé aux services administratifs cantonaux s'ils avaient mis en œuvre certaines mesures telles que le suivi des recommandations de la Confédération relatives à l'Agenda Intégration Suisse, la gestion commune des groupes cibles au delà du cadre des services administratifs ou la définition interadministrative du processus de classification et de tri des groupes cibles pour mieux les atteindre. L'enquête montre clairement que seul un nombre infime de services administratifs ont pris des mesures dans ce sens. Ce sont les services administratifs responsables de la formation continue et de l'intégration ainsi que les services LMMT qui se sont le plus appuyés sur les recommandations de la Confédération.

3.2.4 Problèmes, facteurs de succès et mesures d'optimisation des interfaces pour la promotion des compétences de base dans les cantons

Question 5	<i>Quelles sont les interfaces entre les services cantonaux qui ne sont pas claires ou qui posent problème ? En quoi consistent ce manque de clarté et ces problèmes ? Comment sont-ils gérés dans la pratique actuelle et existe-t-il des propositions, des exemples existants ou des pistes de solution ?</i>
Réponses	<ul style="list-style-type: none"> – Les <i>difficultés rencontrées</i> sont les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – Les services administratifs adoptent des <i>approches de promotion différentes</i>, ce qui entraîne des problèmes de financement et entrave la mise à disposition d'une offre adaptée aux groupes cibles. – Les <i>cours de compétences de base</i> qui s'adressent exclusivement à un <i>groupe cible précis</i> compromettent l'efficacité de la mise en œuvre des cours de compétences de base. – Un autre problème consiste à <i>concevoir des possibilités d'échange efficaces et efficientes</i> au sein des services administratifs. Pour cela, il faut des processus de négociation, qui demandent du temps, lequel fait souvent défaut. – Enfin, la <i>distinction des groupes cibles</i> engendre également des difficultés. Quelle que soit l'approche adoptée en matière de promotion, on part souvent du principe que les groupes peuvent être clairement désignés. Or ceux-ci sont très hétérogènes et l'offre de soutien doit être individuelle et non pas destinée à des groupes cibles entiers. – Différents <i>facteurs de succès</i> pour une collaboration productive et efficace ont été mis en évidence dans les cantons : <ul style="list-style-type: none"> – Premièrement, <i>l'implication de tous les acteurs, l'esprit d'ouverture réciproque et la volonté commune</i> de collaborer entre les services administratifs et les prestataires de formation continue sont essentiels. – Deuxièmement, il faut, surtout dans les <i>grands cantons</i>, <i>des interfaces et des canaux de communication formels</i> qui confèrent un caractère obligatoire et favorisent la transparence. – Troisièmement, il est essentiel que les services administratifs <i>échantent en toute transparence sur leurs intérêts, leurs besoins et certaines questions</i> afin de pouvoir développer la teneur de la promotion des compétences de base. – Quatrièmement, <i>l'existence d'une personne ou d'un point de contact central pour la promotion des compétences de base</i> dans le canton, qui a pour tâche de regrouper les activités et de mettre les acteurs en réseau, s'est avérée judicieuse.

- Cinquièmement, les objectifs peuvent être atteints lorsque les *responsables se montrent proactifs* pour trouver des solutions aux problèmes d'interface au niveau opérationnel.
- Sixièmement, la *proximité et les échanges intenses avec les prestataires de formation continue* sont autant de facteurs prometteurs.
- Enfin, il s'est avéré judicieux de s'appuyer sur des *réseaux existants* pour *instaurer* la promotion des compétences de base.
- Voici les optimisations nécessaires du point de vue des services administratifs et des prestataires de formation continue :
 - Il est urgent de *sensibiliser davantage les services cantonaux* qui sont en contact direct avec le groupe cible et assument (ou peuvent assumer) une fonction de conseil.
 - Parallèlement, il est estimé important de *développer l'offre de conseil*. Ce constat va de pair avec le souhait de disposer d'une carte cantonale des différentes offres et des différents outils de promotion, y compris des responsabilités.
 - *Orienter plus rapidement les personnes concernées* vers une offre de compétences de base est également jugé primordial. Cette mesure est considérée plus urgente par les prestataires de formation continue que par les représentants des services administratifs.
- Il n'est pas possible de répondre de manière définitive à la question de savoir comment *clarifier les compétences* afin de résoudre les problèmes et le manque de clarté qui sont apparus. Les résultats montrent néanmoins clairement que la répartition des compétences dépend fortement des législations existantes, de l'organisation de la CII cantonale et des structures administratives. Ces facteurs exercent une influence sur la conception de la promotion des compétences de base, que ce soit en créant de nouvelles structures et offres ou en rendant les offres existantes plus perméables et en mettant davantage l'accent sur la sensibilisation des services administratifs impliqués et du public. Si l'on raisonne en termes d'objectif, on peut formuler l'affirmation suivante : une promotion idéale des compétences de base consiste en un paysage d'offres coordonnées et le plus à bas seuil possible, qui soient accessibles à tous les groupes cibles avec un maximum de perméabilité.

I Défis

Les études de cas ont mis en évidence trois problématiques clés pour la promotion des compétences de base et la gestion des interfaces :

- *Approches différentes quant aux mesures et aux financements* : En raison des différentes bases légales, les objectifs, les mesures et les principes de financement diffèrent d'un service administratif à l'autre. Ainsi, dans certains cantons, on observe un manque de clarté sur le financement des cours d'alphabétisation, par exemple. Les cours d'alphabétisation suivis par les groupes cibles sont en partie financés par l'Agenda Intégration Suisse ou le programme d'intégration cantonal. Dans quelle mesure ces personnes peuvent suivre des cours de langue financés dans le cadre des offres liées aux compétences de base et qui finance ces cours n'est pas clairement défini dans tous les cantons. Ce manque de clarté peut conduire les intéressés à abandonner les cours de compétences de base ou, dans le cas des personnes qui en ont besoin, à ne pas pouvoir les suivre, faute de soutien financier. En outre, la pratique veut que chaque unité administrative tienne sa propre liste de cours de compétences de base, souvent accessible uniquement à un certain groupe cible. Du fait du nombre insuffisant de participants qui en résulte, il peut s'avérer impossible d'organiser certains cours de compétences de base. C'est ce qui a, par exemple, incité le canton de Glaris à concevoir ces cours de manière perméable, l'idée étant de pouvoir mettre sur pied le plus de cours possible. Dans ce cas, la question est de savoir comment les frais de cours peuvent être couverts par les différents services administratifs et quelles sont les conditions cadres nécessaires pour que les participants aux cours puissent dans tous les cas les suivre jusqu'au bout. Et ce, même si, par exemple, ils ont trouvé un emploi dans l'intervalle et qu'ils sortent du système de l'assurance-chômage et/ou que l'aide sociale leur coupe tout

soutien financier. Le défi consiste ainsi à identifier les marges de manœuvre légales au sens du législateur, à les faire valoir et à instaurer une collaboration dans le but d'identifier le plus petit dénominateur commun et de construire sur cette base.

- *Efficiency et efficacité des échanges* : Concevoir efficacement les processus et les procédures des services impliqués et organiser la collaboration constitue un défi de taille. Pour ce faire, il faut des processus de négociation éprouvés, pour lesquels le temps fait souvent défaut (p. ex. dans les cantons de Berne et de Zurich). Le manque de moyens fait que les interfaces ne peuvent pas être clarifiées de manière suffisamment rapide et fondée ; il doit dès lors être considéré comme un problème.
- *Différenciation des groupes cibles* : Les différentes approches en matière de soutien et de financement partent du principe qu'il est possible de désigner clairement les groupes cibles et que leurs besoins sont largement homogènes. Or, dans les cantons, il n'est pas toujours évident, surtout en matière d'intégration (hors asile), de savoir quel serait le type d'encouragement (linguistique) le plus ciblé et surtout le plus efficace pour la personne concernée.

I Facteurs de succès

L'évaluation des entretiens exploratoires et des études de cas a permis de mettre en évidence sept facteurs de succès pour une collaboration productive et efficace :

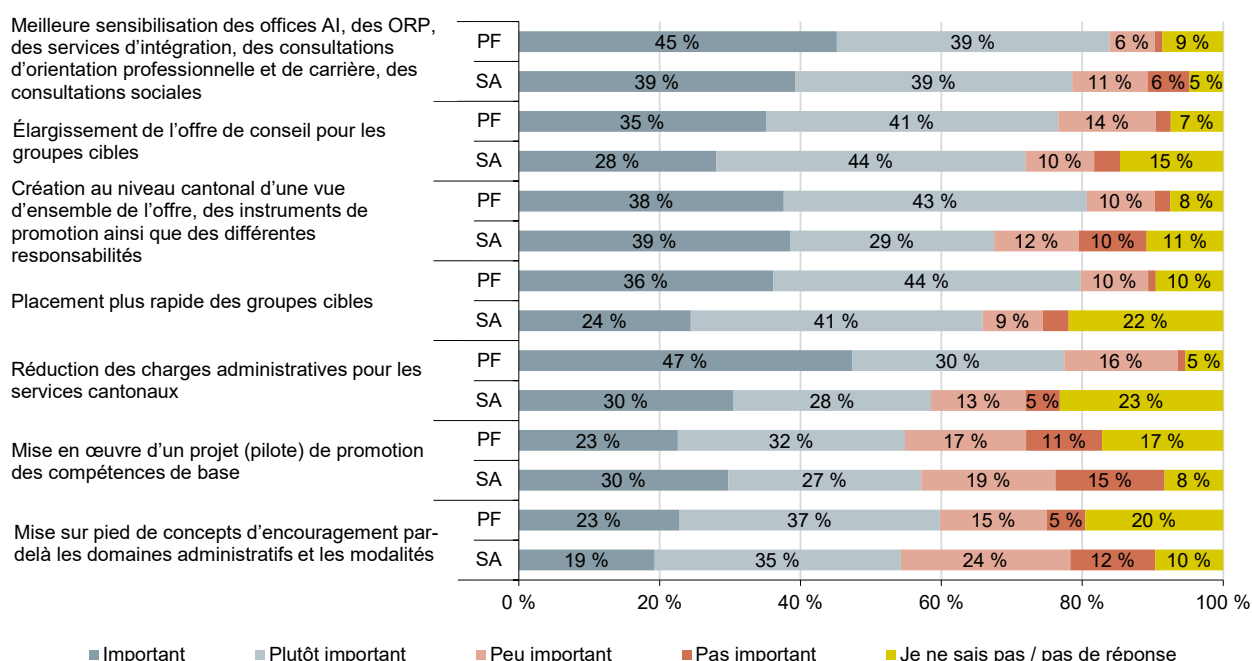
- *Impliquer tous les acteurs, faire preuve d'ouverture d'esprit et afficher une volonté commune de collaborer* : La gestion des interfaces devrait avoir pour objectif d'impliquer tous les acteurs concernés. En outre, une ouverture d'esprit réciproque et une volonté de collaborer s'imposent afin de pouvoir trouver et proposer, sans lourdeur administrative, dans le cadre des conventions-programmes et conformément aux bases légales, des solutions de soutien aux personnes qui ont besoin d'améliorer leurs compétences de base. Parallèlement, connaître les personnes et leurs rôles dans les différents services administratifs favorise la transparence mutuelle et la confiance sur laquelle la collaboration peut se construire (cantons de Fribourg, du Tessin et de Glaris).
- *Instaurer des interfaces et des canaux de communication formels* : Bien que dans les petits cantons, la promotion des compétences de base semble aussi fonctionner à travers des contacts informels ad hoc (canton de Glaris), les formes d'échange institutionnalisées confèrent à la thématique un caractère contraignant et garantissent le flux d'informations même en cas de rotation de personnel. Dans ce contexte, il s'est avéré judicieux de réglementer clairement les compétences et les responsabilités (invitation aux réunions, ordres du jour, planification annuelle) (cantons de Zurich, de Berne, du Tessin et de Fribourg).
- *Échanger sur les intérêts, les besoins et certaines questions* : Les interfaces peuvent être avantageusement utilisées lorsque les acteurs échangent non seulement sur leurs intérêts et besoins mutuels, mais aussi sur des questions concrètes, comme la définition des groupes cibles. Il s'agit donc non seulement de résoudre des problèmes, mais aussi de faire évoluer les choses et de développer une attitude intégrative commune.
- *Désigner une personne ou un point de contact central* : Le regroupement des compétences en matière de promotion des compétences de base en un seul endroit présente l'avantage d'offrir aux différents acteurs un point de contact central à même de transmettre des informations et de mettre les acteurs en réseau.
- *Veiller à ce que les responsables adoptent une attitude active* : Dans un cas de figure, il est apparu clairement que des responsables de services spécialisés ou des prestataires de formation continue avaient initié des activités de bas en haut. Il ne faut pas attendre que l'instance supérieure règle toutes les éventuelles questions qui se posent lors de la mise en œuvre. Il importe bien plus que les responsables de la promotion des compétences de base relèvent le défi de l'interdisciplinarité et avancent ensemble de manière proactive (canton de Berne).

- *Veiller à la proximité avec les prestataires de formation continue* : Lorsque le service ou l'organe de coordination des compétences de base entretient des contacts étroits avec les prestataires de formation continue, les offres de cours peuvent être conçues en fonction des besoins et des objectifs (cantons du Tessin et de Fribourg).
- *Construire à partir des réseaux existants* : Il s'est révélé judicieux de pouvoir s'appuyer sur des réseaux existants pour favoriser la promotion des compétences de base dans les cantons (canton de Berne).

I Optimisations

Dans le cadre de l'enquête en ligne, il a été demandé tant aux services administratifs cantonaux qu'aux prestataires de formation continue d'évaluer l'importance des mesures visant à améliorer la coordination en matière de promotion des compétences de base. Le graphique ci-après présente les mesures jugées les plus importantes du point de vue des services administratifs et des prestataires de formation continue.

D 3.4: Mesures visant à améliorer la coordination en matière de promotion des compétences de base



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs et des prestataires de formation continue en 2021.

Légende : Prestataires de formation continue (PF), services administratifs (SA).

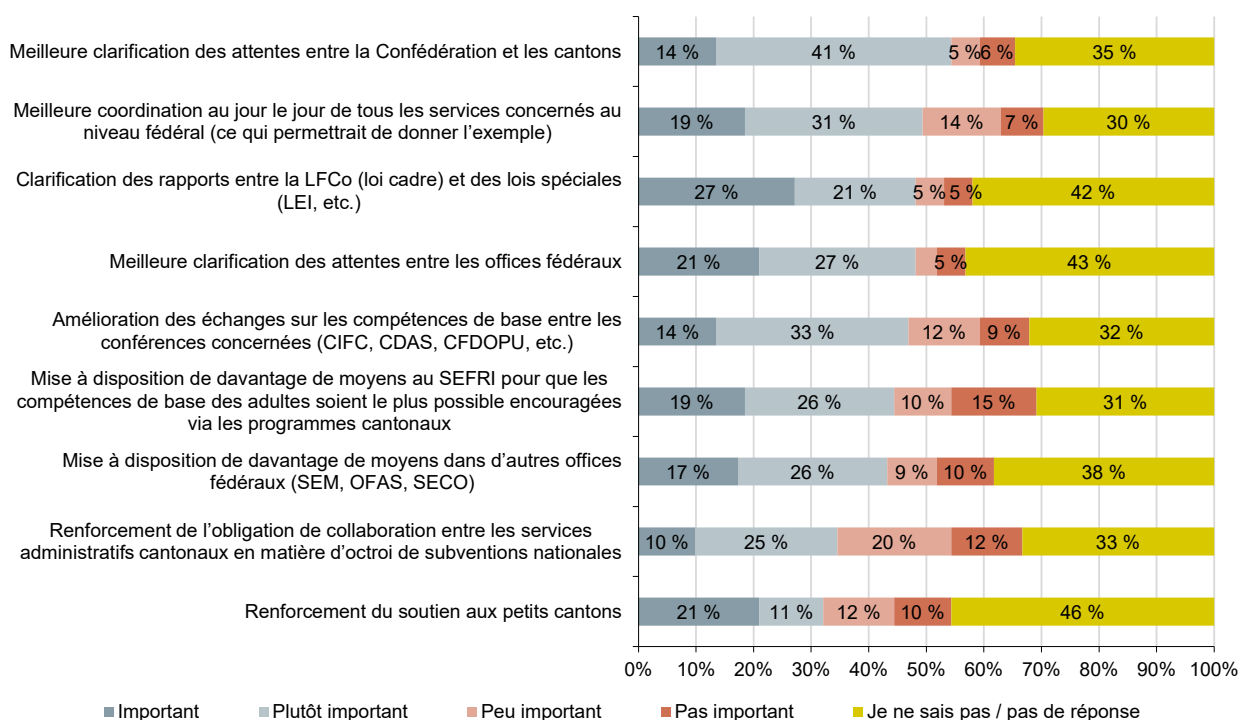
Ces mesures sont considérées comme (plutôt) importantes par la majorité des services administratifs. Les responsables des offices AI et des services LMMT jugent ces mesures (plutôt) peu importantes par rapport aux autres personnes sondées. Parallèlement, la part des personnes interrogées qui n'ont pas pu évaluer l'importance d'une mesure est relativement élevée dans les services administratifs.

Dans l'ensemble, une grande homogénéité apparaît clairement entre l'appréciation des services administratifs cantonaux et celle des prestataires de formation continue. Ainsi, les deux groupes interrogés considèrent qu'il est prioritaire de sensibiliser davantage les services cantonaux qui sont en contact direct avec le groupe cible et qui assument (ou peuvent assumer) une fonction de conseil. Parallèlement, développer l'offre de conseil est jugé essentiel. Ce constat va de pair avec le souhait de disposer d'une carte cantonale des

différentes offres et des différents outils de promotion, y compris des compétences. Placer les groupes cibles plus rapidement et réduire la charge administrative sont également considérés comme importants. Les trois dernières mesures proposées sont jugées plus urgentes par les prestataires de formation continue que par les services administratifs. Ainsi, tous les aspects plutôt administratifs susceptibles de minimiser la charge de coordination sont jugés plus importants par les prestataires de formation continue que par les services administratifs.

Il a en outre été demandé aux services administratifs cantonaux d'évaluer les mesures prises à l'échelon supérieur (cf. graphique D 3.5). Il est frappant de constater que 30 à 46 % des personnes interrogées n'ont pas pu donner de réponse concernant les mesures. Celles qui se sont exprimées ont dans l'ensemble estimé que les mesures proposées étaient (plutôt) importantes.

D 3.5: Services administratifs sur l'importance des mesures prises à l'échelon supérieur



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs en 2021.

L'analyse des différents settings montre que les services cantonaux responsables de l'intégration (61 %), de l'aide sociale (56 %) et de la formation continue (55 %) considèrent en moyenne ces mesures comme (plutôt) importantes par rapport aux autres settings, alors qu'environ la moitié des responsables des services LMMT (59 %), des coordinateurs CII (56 %), de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (47 %) ainsi que des offices AI (46 %) ont choisi l'option « Je ne sais pas / Pas de réponse ».

Les entretiens et les études de cas font ressortir les propositions d'amélioration suivantes, qui concrétisent en partie les aspects mentionnés ci-dessus :

- *Renforcer le rôle de la Confédération en matière de pilotage de la coordination des cantons* : La promotion, notamment à travers la LFCo, pourrait être davantage liée à une coopération interinstitutionnelle. Il faudrait ainsi montrer comment d'autres

services administratifs cantonaux sont impliqués dans la mise en œuvre des programmes. Le préapprentissage d'intégration est cité en exemple à cet égard : dans ce programme pilote, le SEM prend en charge le financement, tout en ayant défini que la formation professionnelle serait responsable de la mise en œuvre et qu'elle devrait se coordonner et collaborer avec certains services administratifs. Concrètement, les conventions-programmes doivent être cosignées par d'autres services administratifs. Il fallait ainsi démontrer que la CII déployait pleinement ses effets.

- *Associer les spécialistes de la formation continue à la CII cantonale* : Certaines des personnes interrogées voient comme solution la participation des responsables des services administratifs chargés de la formation continue et de l'intégration à la CII cantonale. Cette mesure permettrait de garantir un débat interinstitutionnel sur les compétences de base.
- *Amener les conférences intercantionales à prendre position* : Il serait judicieux que des conférences intercantionales, telles que la CdC, la CDIP, la CSIAS et la CDAS, favorisent une collaboration obligatoire entre l'intégration et la formation. Cette prise de position pourrait se concrétiser à travers des décisions ou des recommandations. Selon les personnes interrogées, une telle démarche aurait un impact fort et appuierait considérablement la mise en œuvre dans les cantons.
- *Mettre en commun les moyens et les compétences liés à la première intégration et à la promotion des compétences de base* : Cette approche vise à mettre en commun les moyens des différents services administratifs et à lancer une planification plus ciblée de l'offre. On espère ainsi, d'une part, créer des offres mieux adaptées aux besoins des groupes cibles, indépendamment de leur statut, d'autre part, organiser les cours de manière plus efficace.
- *Mettre à disposition un aperçu des offres et des outils de promotion nationaux et cantonaux* : Il manque une vue d'ensemble des offres, des outils de promotion et des compétences aux niveaux de la Confédération et des cantons. Par conséquent, il est fastidieux pour de nombreuses personnes qui s'occupent de la promotion des compétences de base de chercher ces informations. Le travail des points de contact cantonaux et du personnel administratif serait grandement facilité s'ils pouvaient disposer d'aperçus des offres sous la forme d'une promotion des compétences de base expliquée en bref ou de vidéos explicatives, entre autres. L'élaboration d'une vue d'ensemble sur le plan national fait partie du présent mandat.
- *Élaborer des lois cantonales d'application de la LFCo* : Certaines personnes interrogées voient dans l'élaboration de lois cantonales d'application de la LFCo un moyen de clarifier les interfaces. Les responsables de la formation continue dans les cantons pourraient ainsi, par exemple, se voir attribuer une fonction clé dans la promotion des compétences de base. Dans ce contexte, le financement des interfaces au niveau de l'offre pourrait également être réglementé de manière judicieuse dans l'intérêt des groupes cibles, de manière que ce soient les besoins qui priment et que la source de financement ne soit pas déterminante. Parallèlement, une loi cantonale d'application permettrait de mieux doter en ressources les personnes chargées de la coordination dans les cantons. Enfin, cette mesure permettrait de mieux définir l'utilisation des marges de manœuvre dans les législations nationales.
- *Impliquer les communes* : Étant donné que les différents services, tels que les services sociaux dans les communes, sont souvent en contact direct avec des groupes cibles potentiels, le soutien des communes doit être envisagé. Il s'agit de clarifier la manière d'aborder et d'organiser la collaboration avec les communes.
- *Comprendre la promotion des compétences de base comme une mesure de prévention* : Les offres d'encouragement ne seraient pas principalement liées au marché du travail, mais les personnes seraient également encouragées à participer à la vie sociale et à améliorer leurs compétences de base. Si la promotion des compétences de base doit être comprise comme une mesure de prévention, il est nécessaire d'en discuter au

niveau politique et de l'ancrer dans la loi (p. ex. gestion du calendrier, possibilités de promotion). Cette optique présuppose également une meilleure gestion des interfaces.

- *Renforcer la sensibilisation* : Du point de vue des associations (Fédération suisse Lire et Écrire [FLE], Fédération suisse pour la formation continue [FSEA]) en particulier, il est urgent de sensibiliser le personnel administratif en le mettant en contact avec des groupes cibles potentiels. Pour ce faire, il est nécessaire, dans les cantons où il y existe déjà des contacts entre les services administratifs, de pérenniser et d'approfondir ces échanges, de sorte qu'il n'y ait pas seulement des contacts bilatéraux, mais aussi un échange entre tous les services concernés. Parallèlement, il faudrait initier des échanges dans les cantons où les contacts sont rares, voire inexistantes.

3.3 Interfaces entre les services administratifs cantonaux et les prestataires de formation continue

Question 7	<i>Quels problèmes les prestataires de formation continue voient-ils dans la mise en œuvre actuelle de la promotion des compétences de base du point de vue de l'organisation et de la coopération des services publics ? Quels obstacles ou quelle charge de travail supplémentaire les interfaces problématiques occasionnent-elles pour les prestataires de formation continue et pour l'accès des participants (potentiels) à l'offre ?</i>
Réponses	<ul style="list-style-type: none"> – La grande majorité des représentants des services administratifs cantonaux interrogés <i>entretiennent des échanges réguliers avec les prestataires de formation continue</i> ; c'est le cas en particulier des responsables de l'intégration, de la formation continue et, en partie, de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière. – En revanche, pour les responsables des offices AI, les représentants de l'aide sociale et les services LMMT, ce sont plutôt les <i>échanges ponctuels</i> qui sont la règle. Les prestataires de formation continue font également état d'échanges réguliers, notamment avec les services administratifs de la formation continue et de l'intégration. – Ces échanges <i>portent principalement</i> sur le placement des personnes qui ont besoin d'améliorer leurs compétences de base ainsi que sur le financement. – Environ la moitié des prestataires de formation continue sont en contact avec l'interlocuteur cantonal <i>en fonction des besoins</i>, tandis qu'un peu plus d'un tiers entretiennent des contacts réguliers. – Pour <i>améliorer l'interface entre les services administratifs et les prestataires de formation continue</i>, ces derniers souhaitent une plus grande coordination entre les services cantonaux. Par exemple, aux yeux d'une grande partie des personnes interrogées, il serait possible de mieux promouvoir les compétences de base en améliorant le placement des personnes ayant des besoins dans ce domaine. Ainsi, de nombreux services administratifs s'emploient activement à proposer des services de conseil aux groupes cibles présents dans leur canton. Les prestataires de formation continue estiment également qu'un échange professionnel plus intensif, une mise en réseau et une meilleure coordination en ce qui concerne la clarification des besoins en matière de promotion des compétences de base permettraient de mieux atteindre les groupes cibles.

3.3.1 Favoriser les échanges et la mise en réseau

I Intensité des échanges et de la mise en réseau

Les prestataires de formation continue sont l'un des principaux partenaires d'échange des *services administratifs cantonaux*. Ces derniers ont été interrogés sur la fréquence et les thèmes des échanges entre eux et les prestataires de formation continue (cf. graphique DA 8 en annexe). 86 % des services interrogés entretiennent des échanges réguliers avec les prestataires de formation continue. Dix des 94 services administratifs ayant répondu n'ont jamais (n = 6) échangé avec eux ou n'ont pas pu/voulu se prononcer à ce sujet (n = 4). Les responsables de l'intégration, de la formation continue ainsi que de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière sont tout particulièrement en contact étroit avec les prestataires de formation continue. Les offices AI, les représentants de l'aide sociale et les services LMMT procèdent plutôt au cas par cas dans ce domaine.

De leur côté, les *prestataires de formation continue* ont également été interrogés sur la fréquence des contacts avec les différents services administratifs cantonaux. Ceux qui ont participé à l'enquête sont notamment en contact régulier avec les services de la formation continue et de l'intégration. S'agissant des autres services, les échanges se font plutôt selon les besoins/dans des cas particuliers, mais dans la majorité des cas, il n'y a pas d'échange.

Un bon tiers des prestataires de formation continue entretient des contacts réguliers avec les personnes de contact cantonales pour la promotion des compétences de base. Environ la moitié est en contact avec l'interlocuteur cantonal en fonction des besoins.

I Thèmes d'échange et mise en réseau

Les échanges entre les services administratifs cantonaux et les prestataires de formation continue portent principalement sur le placement des personnes qui ont besoin d'améliorer leurs compétences de base (services cantonaux : $n = 35$, prestataires de formation continue : $n = 162$) et sur le financement (services cantonaux : $n = 34$, prestataires de formation continue : $n = 161$). Dans ce contexte, les échanges sont jugés bons par plus de 60 % des services cantonaux et plutôt bons par 37 % d'entre eux.

Bien que des échanges aient lieu entre les services administratifs cantonaux et les prestataires de formation continue, ces derniers souhaitent une plus grande coordination entre les premiers. Par exemple, aux yeux de 75 % des personnes interrogées, améliorer le placement des personnes qui ont besoin de développer leurs compétences de base permettrait de mieux les soutenir. Les prestataires de formation continue estiment également qu'un échange professionnel plus intensif et une mise en réseau ainsi qu'une meilleure coordination concernant la clarification des besoins en matière de promotion des compétences de base permettraient d'atteindre les objectifs fixés.

3.3.2 Convention/contrat de prestations entre le canton et les prestataires de formation continue

Il a également été demandé aux prestataires de formation continue si la collaboration avec les services administratifs cantonaux était régie par une convention ou un contrat de prestations. L'enquête révèle que la collaboration est très rarement liée à des conventions ou des contrats de prestations. 30 % des prestataires de formation continue interrogés ont conclu des conventions ou des contrats de prestations avec des services responsables de la formation continue, 28 % avec les responsables de l'intégration et 19 % avec le service cantonal de l'emploi. Les services de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (4 %) sont de loin ceux avec lesquels ils en ont conclu le moins. Parallèlement, les prestataires de formation continue ayant conclu des conventions/contrats de prestations sont ceux qui réalisent le plus souvent des missions de conseil pour les pouvoirs publics.

3.3.3 Mesures pour une meilleure mise en réseau des offres

Presque tous les *services administratifs cantonaux* prennent des mesures pour mettre en réseau les acteurs de la promotion des compétences de base dans le canton. Seules six personnes interrogées ont indiqué que leur service ne prenait aucune mesure pour mettre en réseau la promotion des compétences de base. La mesure la plus fréquente est l'échange régulier entre les prestataires de formation continue ($n = 43$). Cette mesure mobilise en particulier les services cantonaux responsables de la formation continue. 40 services administratifs ont indiqué qu'ils géraient un ou plusieurs centres de consultation pour les groupes cibles dans leur canton. Pour cette mesure également, les services de la formation continue sont les plus représentés (30 %), suivis des services responsables de l'intégration (23 %) et de ceux chargés de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (20 %). La troisième mesure la plus citée est l'orientation des personnes ayant besoin d'un

soutien en matière de compétences de base, en concertation avec d'autres services cantonaux (n = 35). Elle est appliquée principalement par l'aide sociale, par les responsables de l'intégration et par les services de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière.

3.4 Interfaces Confédération-cantons

Selon l'enquête en ligne, 38 % des services administratifs cantonaux échangent fréquemment, voire régulièrement, et 41 % selon les besoins ou dans des cas particuliers avec les services fédéraux (SEM, SEFRI, OFAS, SECO, etc.) à propos de la promotion des compétences de base. Selon les settings, force est de constater une grande hétérogénéité au sein des services cantonaux et entre eux en ce qui concerne l'échange sur la promotion des compétences de base (cf. graphique DA 9 en annexe). Les services cantonaux de l'intégration, suivis de ceux de la formation continue, sont ceux qui échangent le plus régulièrement avec les services fédéraux sur le thème de la promotion des compétences de base. Les responsables de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, des services LMMT, de la coordination CII et des offices AI échangent généralement avec les services fédéraux en fonction des besoins ou dans des cas particuliers. C'est dans le domaine de l'aide sociale que les réponses sont les plus hétérogènes en la matière.

Les échanges sont jugés (plutôt) bons. Un seul service cantonal les considère comme plutôt mauvais. Les principaux thèmes qui sont discutés sont notamment les échanges entre professionnels et la mise en réseau (n = 41), la thématique des groupes cibles (n = 39) et le financement des cours de compétences de base (n = 33).

I Échanges avec d'autres acteurs nationaux

Dans le cadre de l'enquête, les services administratifs cantonaux ont pu s'exprimer sur leurs échanges avec d'autres acteurs en matière de promotion des compétences de base. La FSEA ou la FSLE ont été citées comme exemples. 51 services cantonaux échangent régulièrement ou dans des cas particuliers sur la promotion des compétences de base avec lesdites organisations. En outre, les personnes interrogées pouvaient indiquer avec quelles organisations elles collaboraient. Ont été citées la CIFIC et la CDOPU. Les échanges avec la FSLE, la FSEA, la CII nationale, la CIFIC et la CDOPU portent le plus souvent sur des questions techniques ainsi que sur une mise en réseau générale. Ces échanges sont jugés bons. Toutefois, très peu de personnes ont évalué la qualité de la collaboration avec d'autres acteurs nationaux (n = 43, 9 répondants ayant choisi l'option « Je ne sais pas/Pas de réponse »).



4. Recommandations sous-projet a

Les présentes recommandations se fondent sur les conclusions de l'étude et sur les résultats de l'atelier de validation I, qui a permis de mener des réflexions avec le groupe d'accompagnement et les acteurs cantonaux sur le développement des compétences de base et les étapes de développement possibles.

Les recommandations qui suivent sont regroupées par échelon administratif. Les recommandations 1 à 3 se concentrent sur l'échelon national de pilotage de l'encouragement des compétences de base. La recommandation 4 contient des aspects qui devraient être réglés tant à l'échelon national qu'à celui des cantons. Les recommandations 5 et 6 se rapportent à l'échelon cantonal et à la mise en œuvre opérationnelle de l'encouragement des compétences de base.

I Recommandation 1

Les discussions et l'atelier ont mis en évidence que les acteurs nationaux de la CII devraient endosser un rôle plus actif dans l'encouragement des compétences de base, notamment parce que ces acteurs ont déjà une longue expérience de la collaboration interinstitutionnelle et que l'encouragement des compétences de base peut s'appuyer sur ce savoir-faire. En même temps, plusieurs cantons disposent dans ce domaine de programmes et d'activités dont les responsables travaillent déjà étroitement avec la CII. Enfin, tous les acteurs pertinents pour l'encouragement des compétences de base sont représentés au Comité de pilotage CII, ce qui n'est de loin pas encore le cas dans les cantons.

I Recommandation 1 : la CII nationale endosse un rôle actif dans l'encouragement des compétences de base. Ses partenaires relaient ses décisions et ses recommandations dans leurs organisations ou dispositifs respectifs, ainsi qu'à l'échelon des cantons.

Nous recommandons à la CII nationale de cibler ses compétences en coordination interinstitutionnelle sur l'encouragement des compétences de base et d'endosser ainsi un rôle actif et durable, notamment dans le contexte de l'art. 15, al. 2, LFCo⁴⁷. Ce faisant, nous recommandons de procéder comme suit :

- *Définition de l'agenda* : dans une première étape, l'encouragement des compétences de base doit figurer en permanence à l'ordre du jour des organes nationaux de la CII. Cela suppose que les partenaires de la CII rendent compte régulièrement de la mise en œuvre de l'encouragement des compétences de base, des grands projets en cours, des progrès et des défis dans ce domaine. Cela devrait conduire à ce que la CII puisse assumer ses fonctions de coordination, de concertation et de

⁴⁷ L'art. 15, al. 2, LFCo prévoit que la Confédération et les cantons assurent la coordination interinstitutionnelle lors du développement et de la réalisation des offres visant l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte et coordonnent les mesures d'encouragement de ces offres.

développement de l'encouragement des compétences de base, notamment la clarification des conditions-cadres, qu'elle puisse prendre des décisions⁴⁸, émettre des recommandations et les communiquer. Ces deux points permettent de mettre davantage en avant les compétences de base comme thème transversal (et non comme thème spécifique de la formation). En conclusion de ce projet, les comptes rendus susmentionnés doivent se dérouler selon un processus simple, qui reflète les conditions-cadres, les processus d'établissement des rapports (par ex. rapports des bureaux de l'intégration dans le contexte des PIC ou programmes cantonaux pour l'encouragement des compétences de base) et les échanges d'expériences des partenaires de la CII.

- *Relais des décisions et des recommandations dans les organisations et les dispositifs des partenaires de la CII et dans les cantons* : dans un deuxième temps, les partenaires de la CII relaient dans leur propre organisation ou dispositif les décisions et les recommandations de la CII nationale (c'est-à-dire entre autres dans les offices concernés) et veillent à ce que celles-ci soient communiquées ou mises en œuvre à travers les bases et les conditions-cadres pertinentes (par ex. ancrage dans les conventions-programmes du SEFRI selon la LFCo ou dans les programmes d'intégration cantonaux [PIC]). Ce faisant, il convient de s'adresser de manière ciblée aux structures cantonales d'encouragement des compétences de base. La décision ou la recommandation, selon les cas, pourrait ainsi parvenir à la CII cantonale ou au service concerné ou à l'organe de coordination correspondant, soit directement par la CII, soit par l'intermédiaire des offices ou des conférences compétents (cf. aussi recommandations 2 et 5). D'autres informations, décisions et recommandations intéressantes pour les acteurs nationaux et cantonaux découlent de la présente étude. Cela signifie aussi que des bonnes pratiques sont collectées et mises à la disposition des cantons et que leur partage est encouragé.
- *Création d'incitations pour la mise en œuvre dans les cantons* : en troisième lieu, nous recommandons d'assortir les décisions et les recommandations d'incitations pour la mise en œuvre dans les cantons, afin que les responsables cantonaux puissent appliquer les lignes directrices correspondantes. Cela peut signifier, par exemple, associer la perception de moyens d'encouragement nationaux (par ex. via les conventions-programmes) à certains critères (par ex. couplage des compétences et des moyens financiers selon la recommandation 4) ou à la création de conditions-cadres afin de renforcer et de soutenir la collaboration entre les différents services administratifs.

I Recommandation 2

Dans les études de cas, il est apparu clairement que les responsables au niveau des cantons étaient intéressés par des recommandations émises soit à l'échelon national, soit à travers les conférences intercantionales, et qu'ils y attachaient une grande importance. De telles recommandations aident les cantons à trouver ensemble de bonnes solutions pour relever les défis dans le domaine de l'encouragement des compétences de base. De plus, les personnes interrogées estiment que les conférences intercantionales sont un multiplicateur idéal pour transmettre aux cantons les orientations développées au niveau national et pour encourager les échanges intercantonaux.

⁴⁸ Étant donné que l'organe de pilotage CII n'a pas de pouvoir décisionnel formel, ses décisions sont à entendre comme des déclarations d'intention communes (engagements volontaires) à mettre en œuvre dans les structures des différents partenaires de la CII (ou, le cas échéant, à soumettre à une décision finale).

I Recommandation 2 : impliquer davantage les conférences intercantionales.

En complément de la recommandation 1 et en vue de promouvoir un rôle actif pour la CII nationale, les décisions de cette dernière, ses recommandations et les discussions thématiques menées en son sein sur l'encouragement des compétences de base doivent être amenées dans les structures de ses membres à l'échelon cantonal. Par conséquent, nous recommandons que les diverses conférences (telles que la CdC, la CDIP, la CSIAS, la CDAS et leurs conférences spécialisées) renforcent elles aussi la communication et la mise en œuvre des décisions, des recommandations et des thématiques. Les conférences intercantionales permettent aux cantons de se coordonner en vue de faire avancer une thématique et de trouver des solutions en commun. En outre, les conférences ou les conférences spécialisées peuvent utiliser leurs canaux de communication pour thématiser davantage et rendre plus visible la collaboration entre les cantons. Une communication plus active peut décharger les responsables cantonaux, dans le sens où le cadre fixé au niveau national renforce la légitimité des activités d'encouragement des compétences de base et facilite la thématisation de cette question dans les cantons.

I Recommandation 3

Les résultats de l'étude et la discussion menée dans l'atelier de validation, qui s'est concentrée sur les interfaces, montrent qu'il serait utile et pertinent de disposer d'une représentation graphique qui donnerait un aperçu des compétences au niveau national. Pour les acteurs cantonaux, en particulier, il n'est pas toujours clair de savoir comment s'articulent les différentes législations ni quels chevauchements existent selon les groupes cibles. Cela concerne surtout les interfaces entre la LFCo et la LEI concernant les personnes migrantes qui ne relèvent pas du domaine de l'asile. Un aperçu à l'échelon national servirait aussi à mettre en évidence les chevauchements problématiques dans l'encouragement des différents groupes cibles.

I Recommandation 3 : publier sur le site de la CII une vue d'ensemble des compétences dans l'encouragement des compétences de base au niveau national et la mettre à jour en continu.

L'élaboration de cette vue d'ensemble est déjà l'objet de la présente étude. Il s'agit de représenter d'une part les lois spéciales et les compétences et d'autre part les offices concernés de la Confédération et les compétences en matière de financement. La vue d'ensemble sera complétée par des exemples et des recommandations concrets afin que les informations sur les processus et les opérations possibles soient transparentes et accessibles aux utilisateurs. Afin d'asseoir et de renforcer son utilité, nous recommandons :

- de la rendre librement accessible sur la plateforme nationale, respectivement sur le site internet de la CII, afin qu'elle soit disponible pour les acteurs cantonaux, pour les prestataires de formation continue, pour les employeurs et pour toute autre personne intéressée ;
- de confier à la CII nationale le soin de l'élaborer, de la mettre à jour et de l'étoffer.

Les questions ouvertes sur la gestion des interfaces entre la LFCo et la LEI, en particulier dans l'encouragement des compétences linguistiques de personnes migrantes qui ne relèvent pas du domaine de l'asile, doivent être approfondies. Il est donc nécessaire (outre les éléments qui ont commencé à être élaborés dans le cadre du présent mandat) de dégager les ressources correspondantes à la fois pour le lancement et pour la mise à jour de l'aperçu.

I Recommandation 4

Actuellement, le défi posé par l'encouragement des compétences de base est que divers services administratifs sont confrontés à des différences à la fois dans le mode de financement (par ex. financement axé sur la personne / financement axé sur l'offre), dans la gestion des cas et dans les logiques d'assurance. Les résultats de l'étude montrent que plusieurs acteurs du domaine sont d'avis qu'il faudrait réduire cette hétérogénéité et cette complexité en adoptant une approche adaptée aux besoins des groupes cibles. En même temps, il s'agit d'éviter les doublons et les inefficacités.

I Recommandation 4 : regrouper les compétences et les moyens financiers.

Pour ce qui est de l'organisation et du financement, nous recommandons donc de regrouper l'encouragement des compétences de base non plus par unité administrative, mais de confier pour tous les groupes cibles la responsabilité et la coordination des cours correspondants à une structure centralisée, qu'il s'agisse d'un service administratif cantonal ou autre. Nous recommandons de mettre en œuvre les mesures qui suivent :

- *Coordination centrale de l'offre* : l'encouragement des compétences de base devrait être géré et coordonné par une structure centrale, service administratif ou autre, pour tous les services administratifs et tous les groupes cibles, le but étant que la clientèle dispose d'un aperçu des offres adaptées aux personnes et à leurs besoins. Les rôles des différents services devraient également être clarifiés (par ex. financement, triage, rôle d'intermédiaire, etc.).
- *Regroupement des moyens* : si l'offre est organisée de manière centralisée, il faut aussi regrouper les moyens financiers correspondants des différentes unités administratives et entreprendre une planification de l'offre orientée vers les groupes cibles.
- *Augmentation de la perméabilité de l'offre* : l'offre doit être organisée de façon à être plus perméable, de sorte que les cours d'encouragement des compétences de base ou les autres offres soient disponibles directement et sans bureaucratie aussi bien pour les personnes inscrites (et ayants droit) à l'assurance-chômage ou à l'assurance-invalidité, que pour les personnes financées directement par les PIC. Deux conditions-cadres sont indispensables à cet effet :
 - les cours en compétences de base doivent aussi être proposés en cours d'emploi (c'est-à-dire avec différentes possibilités dans l'intensité, les horaires et les jours) ;
 - d'autres dépenses doivent être financées pour les groupes cibles qui participent aux cours en compétences de base (par ex. bourses, aide sociale liée à la situation économique). Il peut s'agir par exemple des coûts de déplacement et de nourriture, ainsi que des coûts concernant les outils numériques (ordinateur portable, accès à l'Internet) et le matériel didactique.

Pour augmenter la perméabilité et regrouper les compétences et les moyens financiers, il convient d'examiner dans quelle mesure les systèmes correspondants (par ex. les logiques sous-jacentes aux assurances chômage et invalidité) et leurs réglementations le permettent, ou s'il faudrait éventuellement procéder à des adaptations dans les conditions-cadres (à l'échelon national ou cantonal, par ex. adaptation de directives, de bases, d'ordonnances, etc.).

I Recommandation 5

Les résultats montrent que la CII cantonale ne reflète généralement pas la CII nationale, dans laquelle la formation et l'intégration sont également représentées. Or, les représentants de la formation et de l'intégration sont des acteurs majeurs dans l'encouragement des compétences de base ; ils sont en relation étroite avec les prestataires de formation continue et s'occupent de coordonner l'encouragement des compétences de base dans les cantons. S'il s'agit de donner davantage de poids au thème de l'encouragement des compétences de base dans la CII et de traiter ce domaine de façon coordonnée, il est souhaitable à moyen terme d'impliquer la formation et l'intégration également au niveau cantonal, par analogie au niveau national (Comité de pilotage CII).

I Recommandation 5 : s'assurer que des échanges interdépartementaux à large échelle réunissant des spécialistes se tiennent au niveau cantonal.

Comme la CII nationale en a déjà fait l'expérience, il est nécessaire d'assurer un large accès à l'encouragement des compétences de base, qui implique également les acteurs de la formation et de l'intégration. Sur ce point, la CII est fortement hétérogène selon les cantons (elle peut compter ou non des représentants de la formation et de l'intégration) et présente divers degrés d'institutionnalisation. D'un autre côté, il existe dans une grande majorité de cantons des organes de coordination autour de l'encouragement des compétences de base, rattachés à la CII cantonale de diverses façons.

C'est pourquoi nous recommandons aux cantons d'instituer, dans la CII cantonale ou en dehors de cette structure, un mode d'échanges interdépartementaux sur les questions techniques de ce domaine et d'en garantir la pérennité. Si l'on vise à ce que la CII cantonale soit à moyen terme un reflet de la CII nationale, la coopération en matière de formation doit être renforcée entre la CII de niveau fédéral et les organes CII à l'échelon cantonal.

Si une CII cantonale est peu active, nous recommandons à la CII nationale de travailler plus intensément avec les autres organes de coordination cantonaux sur l'encouragement des compétences de base. Idéalement, il faudrait que la CII cantonale soit intégrée à ces processus de manière adéquate. Une des clés du succès de cette collaboration est que les organes de coordination réunissent des personnes de différents services administratifs qui soient des spécialistes des questions de l'encouragement des compétences de base tout en ayant la possibilité de piloter les processus.

Concrètement, nous recommandons que les structures de coordination institutionnalisées pour coordonner et faire avancer l'encouragement des compétences de base incluent des personnes avec les connaissances techniques et certaines compétences décisionnelles (qui fassent partie de la CII dans la mesure du possible) et qui, idéalement, relèvent des domaines suivants (liste non exhaustive) :

- formation continue
- intégration
- aide sociale (domaine des mesures d'intégration [professionnelles])
- assurance-chômage : services LMMT / conseil en ressources humaines / ORP
- orientation professionnelle
- formation professionnelle
- coordinatrice / coordinateur CII
- office de l'assurance-invalidité (régional / cantonal)

I Recommandation 6

Les études de cas montrent que les législations cantonales peuvent faciliter la mise en œuvre de l'encouragement des compétences de base. Toutefois, des voix se sont exprimées contre l'édiction de lois cantonales supplémentaires et privilégient d'exploiter la marge de manœuvre que présentent les bases légales existantes en s'appuyant sur le sens que leur donne le législateur. Compte tenu du fait que la relation, au niveau national, entre la LFCo et la LEI n'est pas claire, il convient d'examiner si une législation cantonale permettrait de résoudre de façon pertinente les défis qui se posent au sujet du financement des différents groupes cibles, de la gestion des interfaces et de la collaboration interinstitutionnelle.

I Recommandation 6 : examiner la législation cantonale sur l'encouragement des compétences de base.

Nous recommandons aux cantons d'examiner si des législations cantonales sur l'encouragement des compétences de base pourraient contribuer à ce que la LFCo soit appliquée avec succès et à clarifier les interfaces. Si une telle démarche est jugée propre à atteindre le but visé, nous recommandons de préciser dans les nouvelles législations cantonales le rôle des acteurs impliqués et de donner un caractère plus obligatoire à la collaboration entre les différents services administratifs. En outre, les interfaces avec d'autres textes législatifs pourraient être réglées dans ce contexte. Enfin, les aspects concernant la qualité dans l'encouragement des compétences de base pourraient aussi être réglés dans ces lois cantonales.



5. Résultats du sous-projet b qualité

Dans la première section de ce chapitre, nous abordons la conception de la qualité par les services administratifs et mettons en lumière les principaux critères de qualité (section 5.1). La deuxième section met l'accent sur l'assurance de la qualité et sur sa mise en œuvre dans les cantons (section 5.2). Dans la section 5.3, nous décrivons les mesures visant à améliorer la qualité des offres liées aux compétences de base. Nous répondons aux questions clés de l'étude en les résumant au début de chaque section.

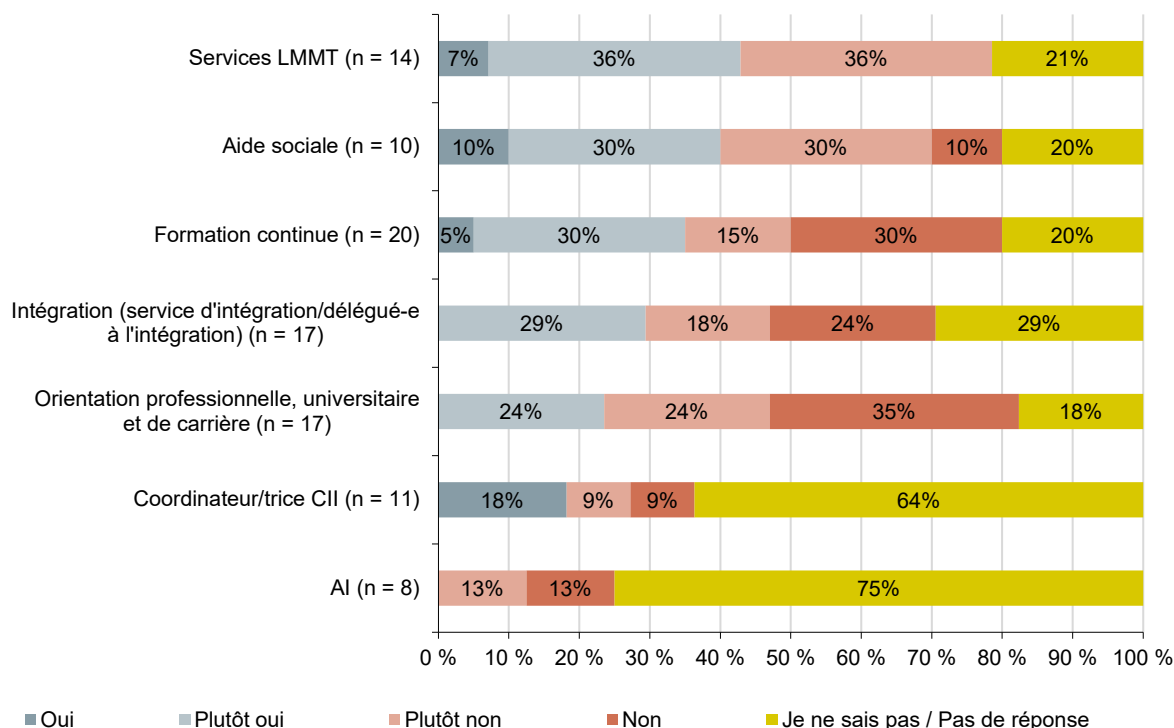
5.1 Conception de la qualité et critères de qualité

Question 1	<i>Sur quelle conception de la qualité les services administratifs cantonaux et les prestataires de formation continue chargés de la promotion des compétences de base s'appuient-ils pour travailler ?</i>
Réponses	<p>Dans nombre de cantons, la mise en place d'une conception commune de la qualité de la promotion des compétences de base n'en est qu'à ses débuts. Il incombe souvent à différents services administratifs de garantir la qualité de leurs offres subventionnées (cf. études de cas dans les cantons de Glaris et de Fribourg). L'existence d'un service administratif central chargé de veiller à la qualité favorise à la fois l'élaboration d'une conception commune de la qualité et la mise en œuvre de mesures de qualité dans le domaine de la promotion des compétences de base, comme la prescription d'un label ou la définition de critères de qualité pour les prestataires de formation continue.</p> <p>Les études de cas confirment ce constat. Dans les cantons où la responsabilité de la qualité a été confiée à un service administratif, une conception commune de la qualité tend à s'imposer (cf. études de cas dans les cantons de Berne, de Zurich et du Tessin). Dans le canton de Berne, la question de la qualité est traitée depuis longtemps par un seul service. Il en résulte, par exemple, une conception poussée de la qualité qui met l'accent non seulement sur les critères de qualité, mais aussi sur le processus de développement de la qualité et prescrit aux prestataires de formation continue un cycle de réflexion axé sur lesdits critères.</p> <p>La présente étude s'est principalement penchée sur la manière dont les services administratifs cantonaux concevaient la qualité, car les dispositions légales leur confèrent la responsabilité de développer et de contrôler la qualité de la promotion des compétences de base. Les prestataires de formation continue ont été interrogés spécifiquement sur les différents critères de qualité, qui sont en partie imposés par les cantons. Les résultats obtenus figurent dans la réponse à la question 3 de la section 5.2.</p>

5.1.1 Conception de la qualité

Dans le cadre de l'enquête en ligne, il a été demandé aux services administratifs dans quelle mesure une conception commune de la qualité prévalait dans les cantons. Selon l'avis de la majorité des services cantonaux, il n'existe pas de conception commune de la qualité de l'offre en matière de compétences de base dans les cantons (cf. graphique D 5.1). Tous services administratifs confondus, un quart des personnes interrogées sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle une telle conception existe (plutôt). Les avis diffèrent également entre les services administratifs d'un même canton. Ainsi, alors que certains services estiment qu'il existe une conception commune de la qualité dans un canton, d'autres services du même canton prétendent le contraire. Les évaluations relatives à une conception commune de la qualité sont présentées ci-après.

D 5.1 : Conception commune de la qualité au sein d'un canton



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs en 2021.

Il a été demandé aux prestataires de formation continue s'ils avaient connaissance d'un concept cantonal de qualité pour la promotion des compétences de base. On part du principe que dans un concept de qualité, on consigne également ce que l'on entend par qualité dans la promotion des compétences de base. La plupart des prestataires de formation continue n'ont pas pu répondre à cette question. 18 % ont répondu par la négative et 28 % par l'affirmative.

Les études de cas montrent clairement que les cantons sont positionnés différemment en ce qui concerne une conception commune de la qualité. Dans les cantons de Glaris et de Fribourg, les différents services administratifs sont eux-mêmes responsables de la qualité des offres subventionnées. Les cantons du Tessin, de Berne et de Zurich, en particulier, ont une conception commune de la qualité.

- Dans le canton du Tessin, l'assurance de la qualité revêt une grande importance. Il existe un système de mesures de la qualité coordonnées à différents niveaux, qui reflètent également la conception commune de la qualité. Ainsi, la loi stipule que tous les prestataires de formation continue doivent disposer d'une certification eduQua et l'autorité cantonale (formation) elle-même dispose d'un système de certification ISO (gestion de la qualité des prestataires et de l'administration). En outre, l'analyse des besoins des groupes cibles est une caractéristique importante de la qualité et les formateurs doivent pouvoir justifier d'un certain niveau de formation.
- Dans le canton de Berne, il existe une conception uniforme et coordonnée de la qualité de l'encouragement linguistique dans le domaine de la migration. Les exigences s'appliquent tant aux institutions qu'aux offres elles-mêmes. Elles se fondent sur le concept de qualité fide du SEM. En outre, il faut qu'un cycle de réflexion basé sur des critères soit mis en œuvre. Cette conception de la qualité est actuellement étendue aux

compétences de base en mathématiques de tous les jours et en technologies de l'information et de la communication (TIC).

- Le canton de Zurich a fixé certains critères pour le travail de suivi et l'élaboration de rapports en matière d'assurance de la qualité. En outre, des entretiens d'évaluation ont régulièrement lieu entre les responsables du programme de promotion des compétences de base (Office de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle) et les prestataires de formation continue, qui thématisent et examinent également les aspects pédagogiques (p. ex. possibilités d'action et focalisation sur les expériences d'apprentissage antérieures).
- Dans le canton de Fribourg, la conception commune de la qualité consiste dans le fait que les prestataires de formation continue doivent disposer d'un label et que les petits prestataires doivent remplir certains critères de qualité.

5.1.2 Pertinence des critères de qualité

La qualité dans le domaine de la promotion des compétences de base est déterminée à l'aide de différents critères, qui comprennent divers indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation de chaque critère de qualité.

Question 2	<i>Des critères tels que les conditions générales et l'accessibilité des groupes cibles font-ils partie de l'assurance de la qualité ou de la conception de la qualité ?⁴⁹</i>
Réponses	<p>Les services administratifs jugent importants les critères de qualité suivants (par ordre d'importance) :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Qualité des mesures prises pour atteindre le groupe cible – Qualité de l'offre de cours – Qualité de la coordination, de l'information et de la communication au niveau cantonal – Qualité de l'organisation, des ressources et des compétences des prestataires de formation continue – Qualité du travail de suivi et de l'assurance de la qualité – Qualité du soutien apporté au groupe cible et du conseil fourni dans le cadre du développement d'offres. <p>Dans les cantons, tous les critères de qualité sont jugés importants. Il existe toutefois une disparité dans la qualité des mesures prises pour atteindre le groupe cible : c'est le critère le moins bien rempli par rapport aux autres.</p> <p>Selon les études de cas, on relève également dans certains cantons une gradation au sein d'un même critère de qualité. Par exemple, dans le canton de Berne, les prestataires de formation continue bénéficiant d'une subvention plus importante doivent répondre à des exigences plus élevées (p. ex. certification eduQua - sous qualité de l'organisation ou ressources) que les prestataires moins subventionnés.</p> <p>Aux yeux des prestataires de formation continue, les compétences des formateurs, l'organisation des cours, l'atteinte des groupes cibles et le conseil aux groupes cibles/aux participants sont des critères de qualité clés, auxquels ils estiment déjà majoritairement répondre.</p> <p>Les études de cas permettent de mettre l'accent sur certains critères de qualité, par exemple les offres de formation continue pour les formateurs, les systèmes de gestion de la qualité (aspect qualitatif de l'organisation, des ressources et des compétences des prestataires de formation continue), l'analyse des besoins et l'accessibilité des cours ainsi que les aspects pédagogiques (aspects qualitatifs du travail de suivi et de l'assurance de la qualité ainsi que qualité de l'offre de cours).</p>

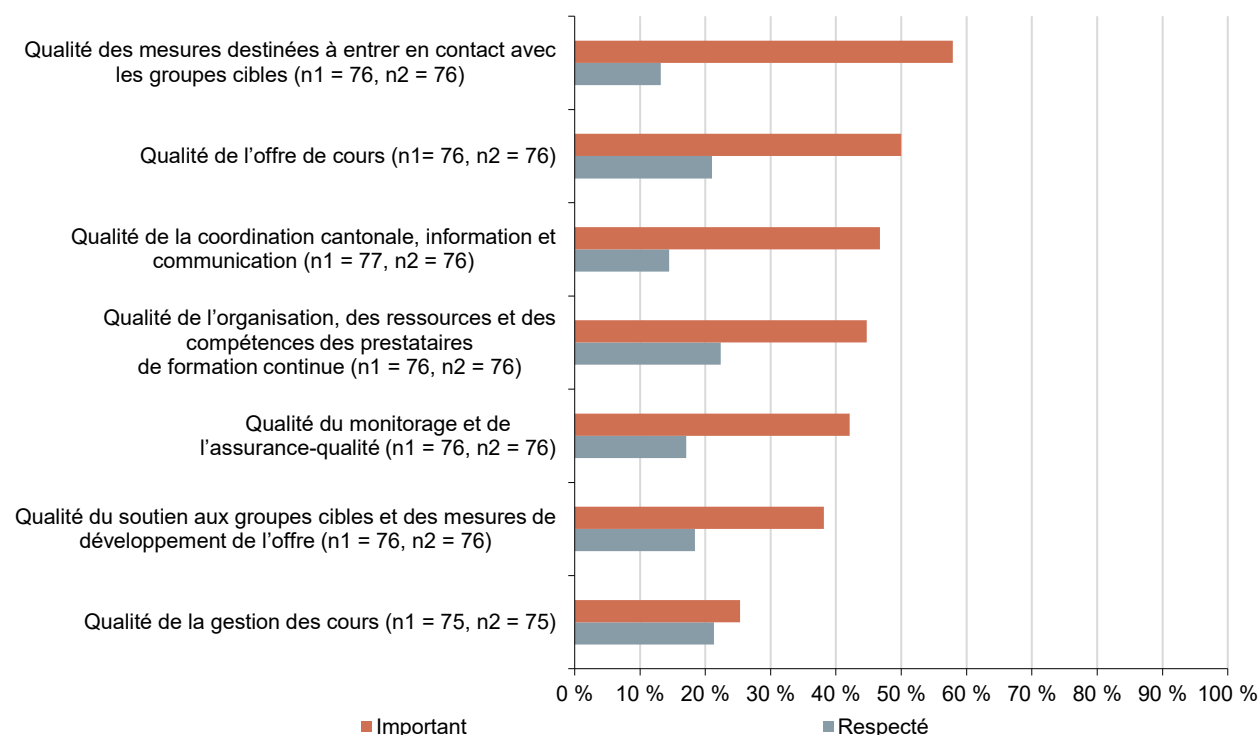
⁴⁹ Dans l'enquête en ligne, la question était formulée de la manière suivante : Des aspects tels que les conditions-cadres (organisation, financement, pilotage), l'accessibilité des groupes cibles (information, publication des cours, procédure d'inscription, etc.) et la perméabilité des offres font-ils partie de l'assurance de la qualité ou de la conception de la qualité ? Comment la qualité de ces aspects est-elle garantie ou encouragée (même implicitement) ? Cette question a été adaptée dans cette partie, de manière à préserver la logique, la compréhension et la lisibilité du texte, et à classer les résultats de manière pertinente. Le questionnaire d'origine contient plusieurs thématiques clés. Comme évoqué dans l'introduction de la section 5.1.2, l'accent est mis ici sur les aspects qualitatifs.

Les services administratifs cantonaux ont d'abord été sondés sur les critères de qualité qu'ils jugent essentiels. Ils pouvaient choisir entre les critères suivants :

- *Qualité de l'offre de cours* (quantité et diversité des cours, approbation et sélection des cours qui seront subventionnés)
- *Qualité des mesures prises pour atteindre le groupe cible* (langage simple, description des exigences et des prérequis, réseaux sociaux, collaboration avec des personnes relais, etc.)
- *Qualité de la coordination, de l'information et de la communication au niveau cantonal* (clarification de toutes les interfaces, vue d'ensemble de toutes les mesures, rencontres régulières, sensibilisation des personnes relais, travail de relations publiques)
- *Qualité de l'organisation, des ressources et des compétences des prestataires de formation continue* (stratégie, outils de gestion des prestataires, infrastructure, compétences des formateurs)
- *Qualité du travail de suivi et de l'assurance de la qualité* (informations sur les offres de cours et les participants, évaluation des mesures, développement de critères de qualité applicables aux offres)
- *Qualité du soutien apporté au groupe cible et du conseil fourni dans le cadre du développement d'offres* (offre de conseil pour le groupe cible, conseil aux prestataires de formation continue, mise en réseau des prestataires de formation continue)
- *Qualité de la gestion des cours* (publication des cours, mise à jour)

Le graphique D 5.2 montre que la qualité des mesures prises pour atteindre les groupes cibles et celle de l'offre de cours sont jugées importantes par 50 % des services administratifs interrogés.

D 5.2 : Importance et degré de réalisation des critères de qualité pour les services administratifs



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs en 2021.

Légende : n1 = nombre de réponses concernant l'importance (total) ; n2 = nombre de réponses concernant le degré de réalisation (total).

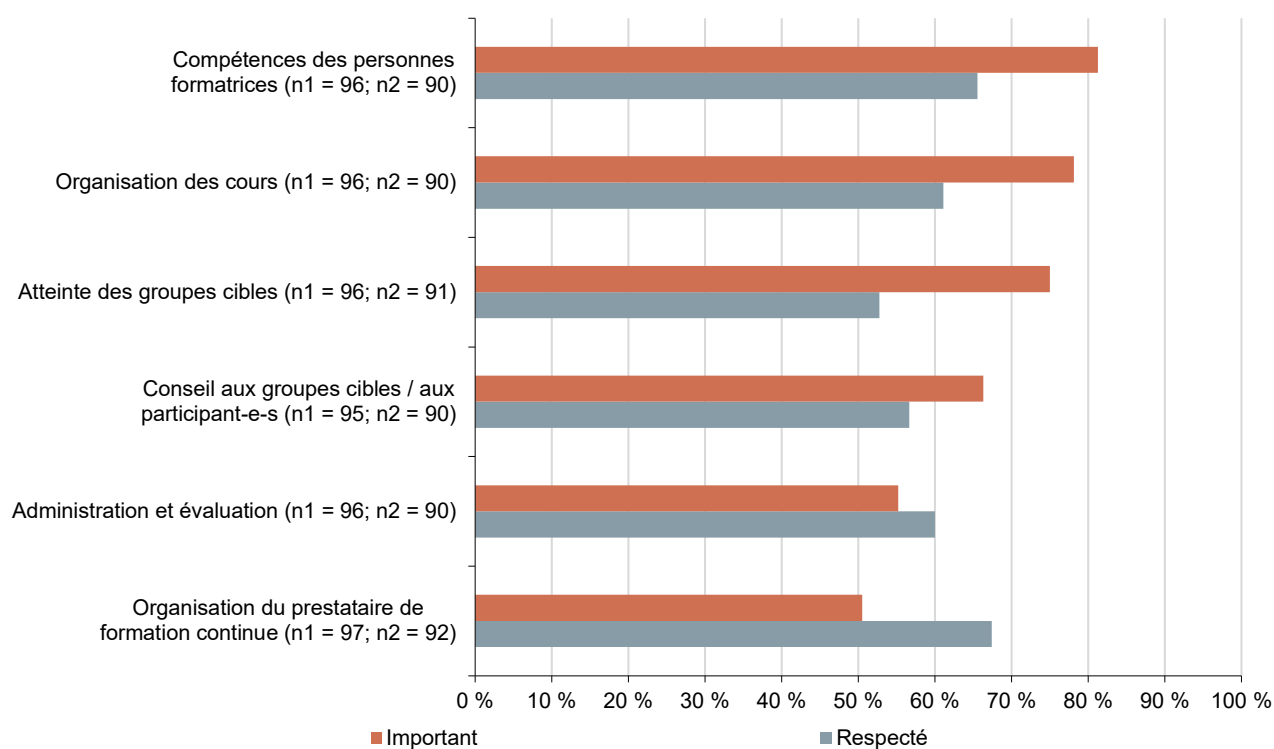
Il a également été demandé aux services administratifs d'indiquer dans quelle mesure les critères de qualité mentionnés étaient déjà remplis dans leur canton. Il s'avère que les personnes interrogées se montrent critiques quant au degré de réalisation des différents critères de qualité. Le graphique D 5.2 met en outre en évidence que le degré de réalisation et l'importance des critères ne concordent guère. Le critère clé relatif à la qualité des mesures prises pour atteindre le groupe cible est comparativement le moins bien rempli. En revanche, d'autres critères moins importants (qualité de la gestion des cours, etc.) sont déjà remplis, selon une large part des répondants.

Il ressort clairement des études de cas que la réalisation des critères de qualité fonctionne selon une gradation dans certains cantons. C'est ce qui ressort de l'étude de cas relative au canton de Berne. Les prestataires de formation continue bénéficiant d'une subvention plus élevée des pouvoirs publics doivent disposer d'une certification eduQua ou d'un autre système de gestion de la qualité largement reconnu. Pour les prestataires de formation continue qui reçoivent moins de subventions, les exigences sont moins élevées. Le canton de Fribourg connaît également une gradation du degré de réalisation des exigences relatives à la qualité (cf. section A 5).

On observe un écart moins significatif entre l'importance et le degré de réalisation des critères de qualité pertinents pour les prestataires de formation continue (cf. graphique D 5.3). Ces derniers ont été sondés sur les critères de qualité suivants :

- *Organisation des prestataires de formation continue* (charte, stratégie, organigramme, objectifs annuels, concepts, développement de la qualité)
- *Compétences des formateurs* (diplômes, expérience de l'enseignement, formation continue, supervision, intervision, compétences méthodologiques, feedback régulier, compétences socio-communicatives, connaissances psychologiques, etc.)
- *Atteinte des groupes cibles* (langage simplifié, description des exigences et des conditions, réseaux sociaux, etc.)
- *Conseil fourni au groupe cible/aux participants* (réflexion sur les progrès accomplis, aide au transfert des acquis)
- *Organisation des cours* (cours interdisciplinaires, utilisation du numérique, effectifs réduits, méthodes d'enseignement et d'apprentissage adaptées aux adultes, lien avec le quotidien, enseignement sur mesure, etc.)
- *Administration et évaluation* (certificat à la fin du cours, évaluation des cours)

D 5.3 : Importance et degré de réalisation des critères de qualité pour les prestataires de formation continue, classés par ordre d'importance



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des prestataires de formation continue en 2021.

Légende : n1 = nombre de réponses concernant l'importance (total) ; n2 = nombre de réponses concernant le degré de réalisation (total).

Les compétences des formateurs, l'organisation des cours et l'atteinte des groupes cibles sont considérées comme beaucoup plus importantes que l'administration et l'évaluation ou l'organisation des prestataires de formation continue. En outre, ceux-ci estiment que l'atteinte des groupes cibles et le conseil fourni aux groupes cibles sont les critères les moins bien remplis.

Les études de cas viennent confirmer ce constat. Certains critères de qualité sont mis en avant :

- *Offres de formation continue pour les formateurs et les spécialistes de la promotion des compétences de base (aspect qualitatif de l'organisation, ressources et compétences des prestataires de formation continue)* : Les spécialistes interrogés estiment que la qualification des formateurs et leur formation continue sont essentielles pour qu'un certain niveau de qualité soit garanti. Dans le canton de Glaris, des offres de formation continue (*train the trainer*) sont planifiées afin de rendre les formateurs aptes à surmonter les difficultés spécifiques rencontrées dans les cours de compétences de base. Ce canton cherche à collaborer avec d'autres cantons, plus précisément avec des prestataires de formation continue extracantonaux dans ce domaine. Les cantons du Tessin et de Fribourg accordent également une grande importance à cet aspect. Ainsi, compte tenu justement des différents problèmes posés par les groupes cibles, il est impératif de proposer aux formateurs de suivre une formation continue spécifique dans le domaine des compétences de base, abordant notamment des sujets liés à la diversité culturelle, à l'analphabétisme et à l'illettrisme. Dans le canton de Zurich, les animateurs des "espaces d'apprentissage" (*Lernstuben*) doivent répondre à un certain profil de compétences (formation pédagogique, expérience socioprofessionnelle, etc.) ; des formations didactiques leur sont également proposées. Dans certains cas, les formations continues sont obligatoires ou il faut apporter la preuve des connaissances requises.
- *Analyse des besoins et accessibilité des cours (aspects qualitatifs du suivi et de l'assurance de la qualité ainsi que qualité de l'offre de cours)* : On entend par là la prise en compte des avis des groupes cibles lors de la conception de l'offre de cours de compétences de base, surtout en ce qui concerne la teneur des cours et leur organisation (p. ex. différents types et horaires, lieu, prise en compte des obligations professionnelles et familiales et autres circonstances). La prise en considération de tous ces facteurs garantit une bonne accessibilité des cours.
- *Systèmes de gestion de la qualité (aspect qualitatif de l'organisation, des ressources et des compétences des prestataires de formation continue)* : Les systèmes de gestion de la qualité chez les prestataires de formation continue garantissent que les pouvoirs publics n'ont pas à se soucier de la gestion de la qualité. Il importe toutefois que ces systèmes soient suffisamment souples pour s'adapter aux besoins des établissements et éviter une bureaucratisation excessive.

Aspects pédagogiques (qualité de l'offre de cours et qualité du suivi et de l'assurance de la qualité) : Dans le canton de Berne, dont les efforts en matière de qualité se concentrent actuellement encore sur le domaine linguistique, les processus et les outils pour évaluer les participants aux cours, l'évaluation formative et sommative des progrès d'apprentissage et l'orientation vers l'obtention de certificats de langue reconnus constituent des aspects qualitatifs pertinents. Le canton de Fribourg se préoccupe également de suivre les progrès d'apprentissage. Dans le canton de Zurich en particulier, la qualité est abordée avec les prestataires de formation continue au niveau de l'enseignement. L'orientation vers l'action, la proximité avec les mathématiques de tous les jours, la focalisation sur les expériences et les processus d'apprentissage antérieurs ainsi qu'une approche empathique sont autant d'aspects qualitatifs mis en avant.

5.2 Assurance de la qualité

Question 3	<i>Comment la qualité est-elle assurée et encouragée ? Quels critères de qualité (et quelles normes de qualité) les services administratifs et les prestataires de formation continue qui encouragent les compétences de base doivent-ils prendre en compte ?</i>
Réponses	Les résultats de l'enquête indiquent que de nombreux services administratifs conditionnent le soutien financier accordé aux offres proposées par les prestataires de formation continue à des exigences en matière de qualité. Parallèlement, la conclusion de conventions de prestations/contrats de prestations est une pratique courante dans les services cantonaux. Il y a parfois une gradation au niveau des exigences : ainsi, les prestataires de formation continue qui bénéficient d'un financement plus élevé peuvent se voir appliquer d'autres

exigences en matière de qualité. Ces conventions réglementent ou garantissent la qualité principalement sur la base des critères de qualité suivants :

- Compétences des formateurs (qualité de l'organisation, des ressources et des compétences des prestataires de formation continue)
- Organisation des cours (qualité de l'offre de cours)
- Atteinte des groupes cibles (qualité des mesures prises pour atteindre les groupes cibles)
- Conseil aux groupes cibles (qualité du soutien aux groupes cibles et du conseil dans le cadre du développement d'offres)

Par ailleurs, l'utilisation de labels de qualité, tels que eduQwa, IN-Qualis ou fide, est très répandue dans les services administratifs. Les aspects qualitatifs relatifs à l'administration et à l'évaluation ainsi qu'à l'organisation des prestataires de formation continue sont certes réglementés dans le cadre de l'assurance de la qualité, mais considérés comme moins importants.

L'enquête menée auprès des services administratifs se recoupe avec celle réalisée auprès des prestataires de formation continue. Ces derniers disposent souvent d'un label, car la qualité d'une offre de cours de compétences de base est évaluée de manière centrale. Parallèlement, l'obligation de disposer d'un label est controversée au sein des services administratifs et parmi les prestataires de formation continue, au motif qu'un label peut aussi constituer un obstacle (nécessite trop de temps et de ressources) pour proposer des cours de compétences de base. Les cantons travaillent avec d'autres mesures d'assurance de la qualité et de développement de la qualité, telles que l'organisation de visites et la consignation d'observations par les services administratifs, la mise en place de stages d'observation et la définition d'exigences minimales pour différents aspects qualitatifs.

5.2.1 Mise en œuvre de l'assurance de la qualité

Dans le cadre de l'enquête en ligne, les services administratifs pouvaient indiquer s'ils faisaient dépendre l'octroi d'un soutien financier à l'offre de cours proposée par les prestataires de formation continue du respect d'exigences relatives à la qualité. La moitié des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. Certaines ont répondu par la négative et plus de 40 % n'ont pas pu répondre à la question. On ne peut pas nécessairement en conclure que l'octroi de l'aide financière ne dépend pas du respect d'exigences relatives à la qualité, mais on peut supposer que les personnes qui n'ont pas pu donner de réponse n'étaient pas compétentes pour fournir des informations. L'analyse par service administratif montre clairement que, du point de vue des services chargés de la formation continue ou de l'intégration, ainsi que des services LMMT et des offices AI, le financement est lié à des exigences de qualité.

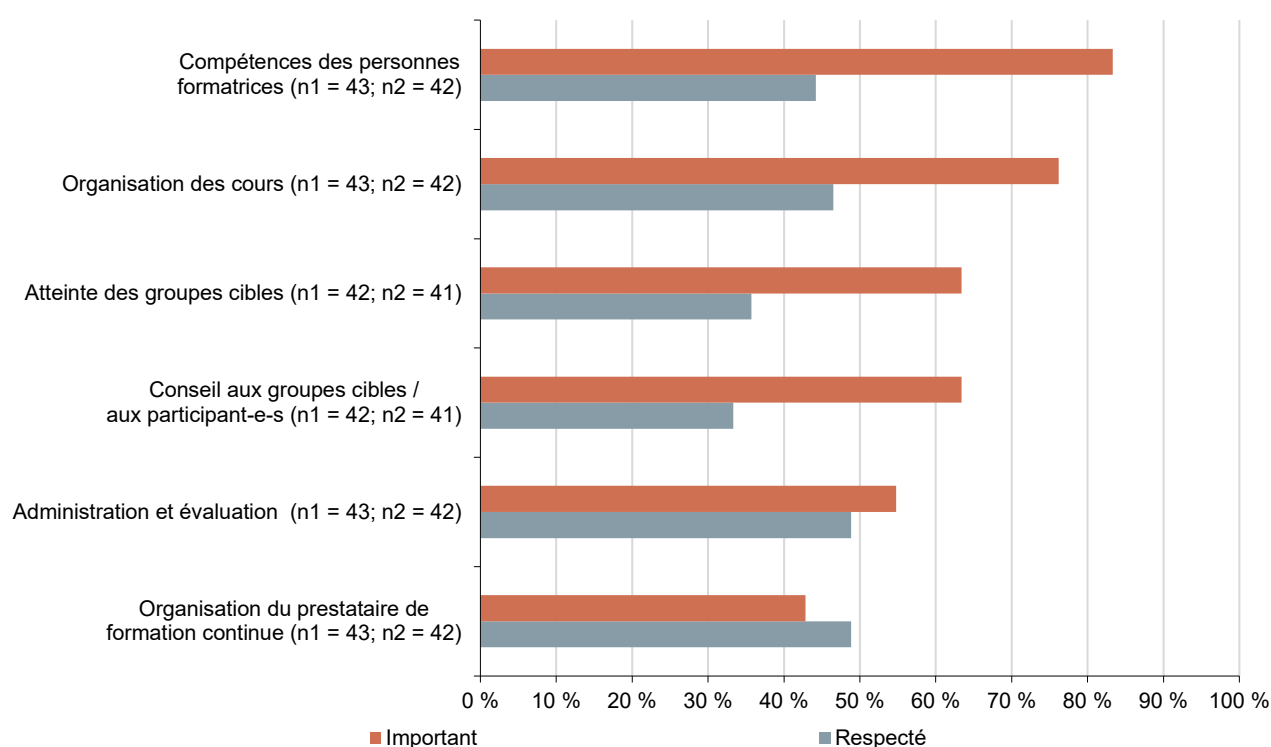
I Conventions de prestations/contrats de prestations

L'analyse des données révèle que les conventions de prestations jouent un rôle important pour les services administratifs en ce qui concerne l'assurance de la qualité. Près de 60 % des services administratifs concluent des conventions ou des contrats de prestations avec les prestataires de formation continue dont ils soutiennent financièrement les offres. Ceux responsables de l'intégration, de la formation continue, de même que les services LMMT concluent plus souvent de tels accords ou contrats (entre 70 et 80 %) que ceux chargés de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière ou de la coordination CII. Il est courant que des accords et des contrats ne soient pas toujours conclus avec tous les prestataires de formation continue. Les services administratifs en concluent parce qu'en principe, un tel instrument permet d'organiser la collaboration avec les prestataires de formation continue ou de justifier le montant élevé des subventions. 60 % des services qui recourent à une convention/un contrat de prestations avec des prestataires de formation continue y règlent également des questions de nature qualitative.

Les services administratifs ont été interrogés sur les aspects qualitatifs qui sont ou devraient être intégrés dans les conventions de prestations. Ils se sont vus proposer les critères de qualité suivants :

- *Organisation des prestataires de formation continue* (charte, stratégie, organigramme, objectifs annuels, concepts, développement de la qualité)
- *Atteinte des groupes cibles* (langage simplifié, description des exigences et des conditions, réseaux sociaux, etc.)
- *Compétences des formateurs* (diplômes, expérience de l'enseignement, formation continue, supervision, intervention, compétences méthodologiques, feedback régulier, compétences socio-communicatives)
- *Conseil fourni au groupe cible/aux participants* (réflexion sur les progrès accomplis, aide au transfert des acquis)
- *Organisation des cours* (p. ex. cours interdisciplinaires, utilisation du numérique, effectifs réduits, méthodes d'enseignement et d'apprentissage adaptées aux adultes, lien avec le quotidien, enseignement sur mesure)
- *Administration et évaluation* (certificat à la fin du cours, évaluation des cours)

D 5.4 : Importance et degré de réalisation des critères de qualité dans les conventions de prestations



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs en 2021 (question filtre posée aux services administratifs avec conventions de prestations).

Légende : n1 = nombre de réponses concernant l'importance (total) ; n2 = nombre de réponses concernant le degré de réalisation (total).

Il ressort du graphique D 5.4 que les compétences des formateurs et l'organisation des cours sont les deux aspects les plus fréquemment considérés comme importants à régler dans les conventions de prestations. L'atteinte des groupes cibles et le conseil fourni aux groupes cibles/participants sont des critères moins décisifs dans les conventions de prestations comparativement à d'autres, comme l'administration et l'évaluation ou

l'organisation des prestataires de formation continue. Les études de cas permettent d'énumérer d'autres critères fixés dans les conventions de prestations :

- *Degré de réalisation* : Le canton de Berne stipule, dans les contrats de prestations, que la subvention dépend du rapport entre le nombre de cours annoncés et le nombre de cours organisés.
- *Élaboration de rapports* : L'élaboration de rapports annuels peut également constituer un indicateur de qualité. Ainsi, le canton de Berne exige que cette tâche fasse l'objet d'une évaluation, avec conclusions à la clé.
- *Attrait financier* : Enfin, il importe que les offres de formation continue soient intéressantes sur le plan financier, tant pour les participants que pour les prestataires de formation continue.

I Certification par un label

Les résultats de l'enquête en ligne montrent que 80 % des prestataires de formation continue interrogés disposent d'un label, le plus répandu étant le label eduQua (50 %), suivi de fide (22 %) et d'une certification ISO (15 %). 14 % exigent de leurs formateurs qu'ils soient titulaires d'un certificat FSEA.⁵⁰ D'autres labels, comme IN-Qualis ou le système de qualité EFQM, sont beaucoup moins répandus. Les prestataires de formation continue sans label ont été interrogés sur les raisons pour lesquelles ils n'en avaient pas. Les motifs invoqués étaient principalement le prix trop élevé, la charge administrative trop importante et le gain trop faible susceptible d'en résulter.

L'exigence d'un label peut également constituer une mesure d'assurance de la qualité pour les services administratifs. Il ressort clairement de l'enquête en ligne que 40 % des répondants n'imposent pas de label aux prestataires de formation continue, tandis que 22 % indiquent en exiger un de la part de tous les fournisseurs, 15 % pour une partie d'entre eux (23 % n'ont pas répondu à cette question). La question de savoir si un label est imposé par un service et, si oui, lequel dépend fortement de la législation et de la pratique cantonales. Un label est parfois exigé, mais les fournisseurs sont libres de choisir lequel. Il n'est pas possible de généraliser. L'évaluation de l'enquête en ligne montre quels labels sont le plus souvent imposés par quel type de services cantonaux. Celle-ci se fonde sur la fréquence à laquelle le label est cité :

- *eduQua* : le plus souvent exigé par les services LMMT, les services administratifs responsables de la formation continue et de l'intégration
- *fide* : le plus souvent exigé par les services administratifs responsables de l'intégration et les services LMMT
- *IN-Qualis* : exigé par les services LMMT
- *Certification ISO* : le plus souvent exigée par les services LMMT, les services administratifs responsables de la formation continue et de l'intégration
- *EFQM* : le plus souvent exigé par les services LMMT et les services administratifs responsables de la formation continue

Ce qui frappe dans cette liste, c'est la présence systématique des services LMMT, qui pourrait laisser entendre de manière équivoque qu'ils exigent tous les labels. Or tel n'est pas le cas. En réalité, les services LMMT utilisent des labels différents selon les cantons. En revanche, la liste permet de conclure que l'utilisation de labels à des fins d'assurance de la qualité varie d'un service administratif à l'autre.

⁵⁰ Selon la FSEA, plus de 1100 institutions de formation continue bénéficient du label eduQua et 25 du label fide (état 2020). Le certificat FSEA n'est pas un label comme eduQua et fide.

Les évaluations des entretiens montrent que les opinions divergent quant à l'exigence de label. Ainsi, certains jugent trop stricte l'exigence selon laquelle tous les prestataires de formation continue doivent être labellisés. Ils estiment qu'un label est souvent coûteux en temps et en ressources. On risquerait ainsi de perdre de bons prestataires de formation continue dans le domaine de la promotion des compétences de base, car ils ne seraient pas en mesure de consacrer les ressources nécessaires à la certification. D'autres sont d'avis que la qualité est cruciale et qu'un label est obligatoire, quelle que soit l'importance du prestataire de formation continue. Ils arguent que c'est un bon moyen d'attirer l'attention des prestataires de formation continue sur de nombreux aspects auxquels il convient de prêter attention et dont ils n'auraient pas conscience autrement. Les cantons pourraient apporter leur soutien en la matière, par exemple en octroyant des aides financières ou en sensibilisant les intéressés au moyen de dialogues sur la qualité.

Les études de cas ont également permis de dégager les résultats suivants : les cantons du Tessin, de Berne et de Fribourg utilisent des labels pour garantir la qualité (parfois de manière généralisée, parfois de manière ciblée). Dans ceux du Tessin et de Fribourg, les législations cantonales prescrivent des labels (surtout eduQua, mais aussi certification ISO). Au Tessin, l'autorité cantonale (formation) est en outre dotée d'une certification ISO. Le canton de Zurich, quant à lui, n'impose aucun label.

I Autres mesures

Outre les conventions/contrats de prestations et les labels, les études de cas ont permis de recenser d'autres mesures d'assurance de la qualité :

- *Visites et observations* : Les pouvoirs publics exercent une fonction de surveillance sur les prestataires de formation continue en effectuant des visites et en consignant des observations. Dans l'idéal, ces activités sont associées à un dialogue ouvert, qui permet d'initier un processus de développement de la qualité des offres, orienté vers l'expérimentation et la définition de critères. Dans ce contexte, les prestataires de formation continue sont activement accompagnés et soutenus dans leurs efforts en matière d'assurance de la qualité (cantons du Tessin, de Berne et de Zurich).
- *Stages d'observation* : Il semble judicieux que les personnes impliquées dans la promotion des compétences de base échangent régulièrement sur l'assurance de la qualité et s'observent mutuellement. Cette manière de procéder permet de stimuler les échanges sur la teneur des offres et d'obtenir des retours qualifiés et basés sur des critères (canton de Zurich).
- *Formulation de normes et d'exigences minimales* : Formuler des exigences minimales relatives à différents aspects qualitatifs (p. ex. formation des formateurs, programme de cours), que les prestataires de formation continue doivent satisfaire, est également jugé pertinent (cantons du Tessin, de Zurich et de Berne).

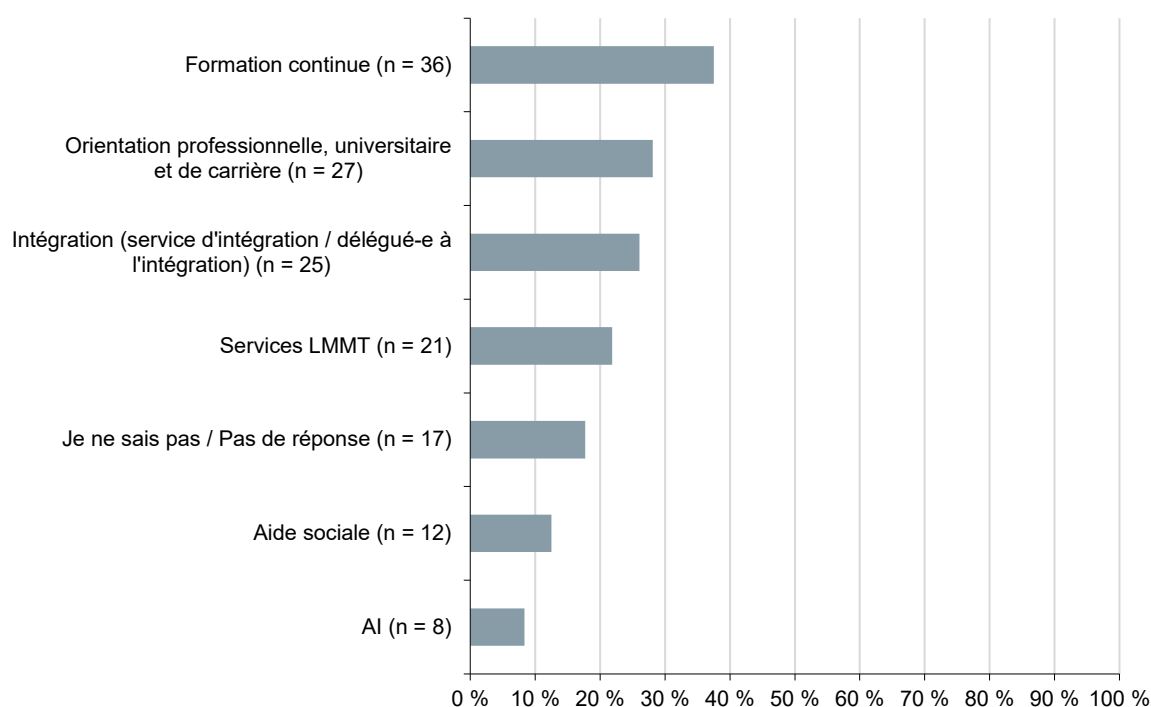
5.2.2 Responsabilité de la qualité et collaboration des services administratifs cantonaux dans le domaine de la qualité

Question 4	<i>Existe-t-il une coordination au sein du canton ? Les compétences en matière d'assurance de la qualité dans le canton sont-elles regroupées dans un seul service ?</i>
Réponses	Dans plusieurs cantons, il existe déjà une collaboration au niveau des services administratifs en ce qui concerne la qualité. L'accent est mis sur la coopération en matière d'élaboration de conventions de prestations et de développement de critères de qualité ou d'accords en vue de l'établissement de rapports. Toutes les personnes interrogées dans le cadre des cinq études de cas sont conscientes de la tâche qui incombe au canton en matière d'assurance de la qualité, de même qu'elles connaissent les compétences et les principaux axes de l'assurance de la qualité. Alors que dans les cantons de Berne, du Tessin et de Zurich, l'assurance de la qualité est mise en œuvre par un service administratif central, dans les cantons de Fribourg et de Glaris, ce sont les différents services qui en sont responsables. Ces cantons connaissent ainsi

des approches différentes de l'assurance de la qualité, qui dépendent notamment des ressources que les services en question peuvent investir.

Le graphique D 5.5 montre clairement la diversité des services administratifs qui sont responsables de l'assurance de la qualité et du développement de la qualité dans les cantons. Comme il était possible de donner plusieurs réponses, il est probable que chaque service administratif vérifie ses propres cours et offres ou que plusieurs services se partagent cette responsabilité. Cela n'a pas pu être formellement établi dans le cadre de l'enquête.

D 5.5 : Services administratifs responsables de l'assurance de la qualité et du développement de la qualité



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs en 2021.

Légende : Plusieurs réponses possibles.

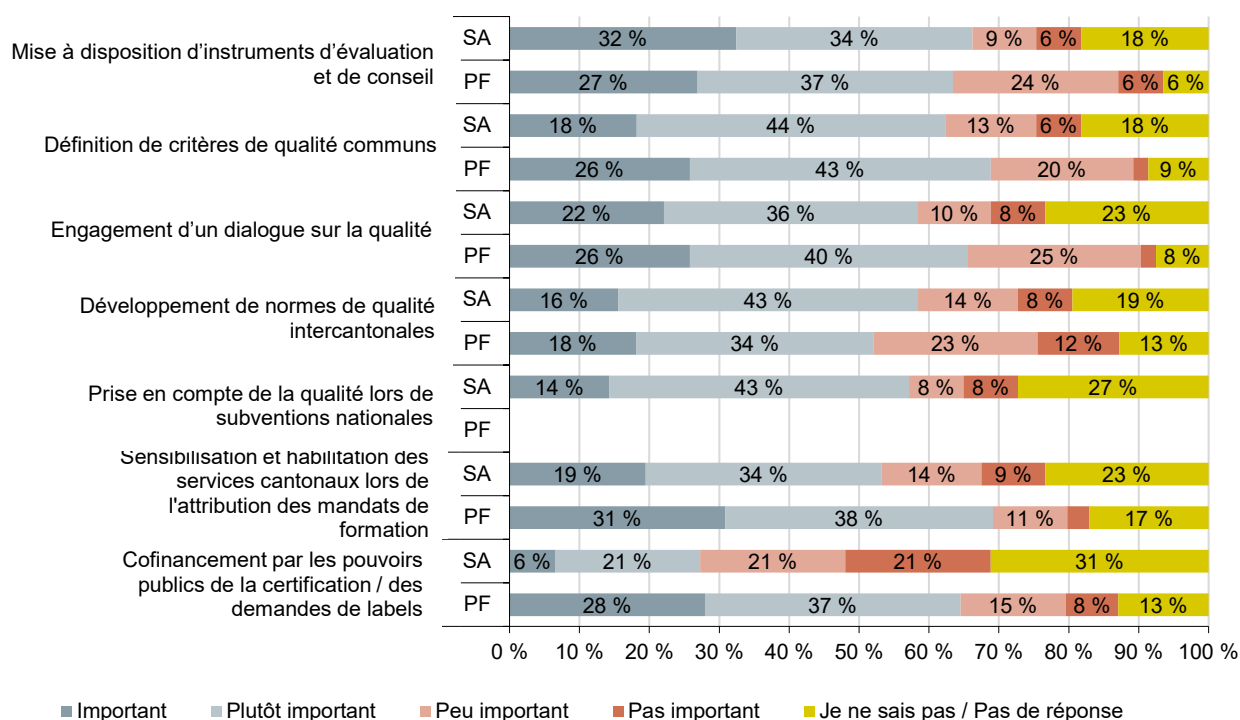
Sur la question de la collaboration en matière d'assurance de la qualité au niveau des services administratifs, l'enquête montre clairement que pour 40 % des services interrogés, une collaboration a lieu au sein du canton. 30 % des personnes interrogées déclarent qu'une telle collaboration n'existe pas ou n'ont pas pu répondre à la question. L'enquête s'est également intéressée à la question de savoir sur quels aspects la collaboration portait. L'évaluation souligne que la coopération porte principalement sur les accords relatifs à l'élaboration de conventions de prestations avec les prestataires de formation continue, sur le développement de critères de qualité communs ou d'un concept de qualité ainsi que sur les accords relatifs à l'établissement de rapports.

5.3 Mesures visant à améliorer la qualité

Question 5	<i>Comment les aspects qualitatifs et les bases ainsi que les bonnes pratiques (d'offres de compétences de base) peuvent-ils être harmonisés et coordonnés de manière appropriée afin de pouvoir répondre de manière optimale aux besoins des groupes cibles ?</i>
Réponses	<p>Tant les services administratifs cantonaux que les prestataires de formation continue estiment que les mesures ci-après permettent d'améliorer la qualité des offres de compétences de base. Celles-ci sont énumérées de manière aléatoire en raison de la base de données :</p> <ul style="list-style-type: none"> – mettre à disposition des outils d'évaluation/de conseil ; – définir des objectifs de qualité communs ; – lancer des dialogues sur la qualité ; – développer des normes de qualité intercantionales ; – aborder la question de la qualité dans les conventions-programmes en cas de subventions nationales ; – sensibiliser/qualifier les services cantonaux lors de l'attribution de mandats de formation ; – cofinancer la certification/l'obtention de labels par les pouvoirs publics (jugé important surtout par les prestataires de formation continue). <p>Les résultats des études de cas montrent clairement qu'une conception commune de la notion de qualité constitue un facteur de succès important pour ancrer cette notion dans les cantons. Pour y parvenir, les cantons étudiés proposent les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – mener des dialogues sur la qualité au sein du canton et entre les cantons ; – offrir un soutien public aux petits prestataires de formation continue ; – délivrer des certificats de cours aux participants ayant bénéficié d'une offre de promotion des compétences de base ; – sonder la satisfaction des participants, en ce qui concerne tant l'offre de cours que la qualité de ces derniers. <p>Les avis sont partagés sur la question de savoir si la Confédération devrait s'engager davantage en matière de qualité. Les cantons souhaitent que celle-ci reste de leur compétence afin de conserver une marge de manœuvre. En revanche, selon eux, il est nécessaire que la Confédération donne des impulsions dans le domaine de la qualité en favorisant l'information mutuelle et l'échange, en clarifiant les conditions-cadres et surtout en parlant d'une seule voix en matière de qualité. Concrètement, ils proposent par exemple d'organiser une conférence nationale sur le thème de la qualité, d'aborder la question de l'extension des cadres de référence à d'autres domaines de promotion ou de régler également les aspects qualitatifs dans les conventions-programmes.</p>

Les services administratifs et les prestataires de formation continue ont ensuite été interrogés sur les mesures qui devraient être prises pour donner plus de poids à la qualité dans la promotion des compétences de base. Les résultats figurent dans le graphique D 5.6 ci-après.

D 5.6 : Mesures concernant le développement de la qualité dans la promotion des compétences de base



Source : graphique Interface, basé sur l'enquête menée auprès des services administratifs et prestataires de formation continue en 2021.

Légende : La question relative à la qualité dans les conventions-programmes n'a été posée qu'aux services administratifs. Services administratifs (SA), prestataires de formation continue (PF).

Les deux groupes interrogés – services administratifs et prestataires de formation continue – s'accordent à dire qu'une large palette de mesures serait nécessaire pour améliorer la qualité dans le domaine de la promotion des compétences de base. Les mesures vont de la sensibilisation à la mise en œuvre concrète, comme la définition d'objectifs de qualité communs ou la mise à disposition d'outils d'évaluation/de conseil. Il ressort clairement de l'évaluation des entretiens et des études de cas que la conception commune de la qualité au sein des cantons revêt une grande importance. Les mesures mentionnées sont les suivantes :

- *Dialogue au sein du canton et entre les cantons* : Il serait judicieux que les cantons mènent en leur sein et entre eux un dialogue sur les questions suivantes :
 - La conception de la qualité est-elle la même partout ?
 - Quelles seraient les directives à suivre en matière d'utilisation des ressources financières ?
 - Quelles exigences peuvent être formulées à l'égard des prestataires de formation continue à partir d'un certain montant de subvention (p. ex. taille des groupes ou offres de cours individualisées) ?
- *Soutien aux petits prestataires* : Le temps et l'argent à investir pour obtenir un label constituent un obstacle, en particulier pour les prestataires locaux. L'obligation d'être labellisé est donc souvent perçue comme décourageante. Un soutien important pourrait être apporté dans ce domaine. Cela implique également de mettre en avant d'autres normes de qualité selon le prestataire de formation continue. On peut citer ici

l'exemple du canton de Fribourg, qui a développé une alternative aux labels pour les petits prestataires. Les subventions sont augmentées lorsqu'un prestataire remplit les critères suivants : transparence de l'offre, formateurs titulaires d'un certificat FSEA, développement de l'offre et évaluation régulière, enquête de satisfaction des participants.

- *Délivrance de certificats de cours* : En outre, il est proposé d'introduire un système de certificat uniforme qui atteste de la participation à un cours (et de la réussite de ce cours). Ce serait un élément de motivation supplémentaire qui pourrait être utilisé auprès des employeurs potentiels et qui aurait également un effet positif dans la sphère privée.
- *Examen de la satisfaction des participants* : Il est jugé important que la qualité des offres soit évaluée non seulement par l'administration, mais aussi par les participants.

I Rôle de la Confédération

En ce qui concerne la question de savoir dans quelle mesure la Confédération devrait s'engager davantage en matière de qualité, les avis des personnes interrogées sont partagés. Alors que certaines jugent positivement le fait que certains offices fédéraux appliquent des directives claires en matière de qualité en imposant des labels (p. ex. SEM), recommandent expressément de promouvoir la qualité (p. ex. SECO) ou exigent des services cantonaux qu'ils vérifient la qualité et les objectifs d'efficacité dans le cadre des conventions de prestations (p. ex. AI et OFAS), d'autres constatent que le SEFRI ne donne aucune directive dans ce domaine. Celui-ci estime que, conformément à l'art. 6 LFCo, la qualité est en premier lieu l'affaire des prestataires et des cantons. Ces derniers doivent pouvoir décider eux-mêmes s'ils exigent des labels et, si oui, lesquels. Plusieurs acteurs, tels que d'autres offices fédéraux ou des services cantonaux, attendent un rôle plus actif de la part du SEFRI en matière d'assurance de la qualité : il ne devrait pas se contenter d'exiger la qualité en imposant aux cantons de veiller à garantir la qualité des mesures de soutien, mais devrait recommander par exemple l'introduction de critères de qualité concrets dans les conventions-programmes. Certains représentants cantonaux préfèrent toutefois que les services fédéraux ne fixent pas de prescriptions trop strictes en matière de qualité, mais laissent les cantons compétents en la matière, afin de préserver leur marge de manœuvre. Ces acteurs s'accordent cependant à dire qu'il est nécessaire que la Confédération donne des impulsions dans le domaine de la qualité en favorisant l'information mutuelle et l'échange, en clarifiant les conditions-cadres et, surtout, en faisant en sorte que les différents offices fédéraux parlent d'une seule voix en matière de qualité. Ci-après les mesures concrètes proposées :

- *Journée nationale sur la qualité* : La qualité devrait être thématisée au niveau national. Il a ainsi été proposé d'organiser une journée annuelle sur ce thème, réunissant les services cantonaux et les prestataires de formation continue afin de développer une conception commune de la qualité. La FSEA organise depuis longtemps déjà un colloque annuel dans le contexte de la formation continue générale. Une partie spécifique sur la qualité de la promotion des compétences de base pourrait y être intégrée de manière obligatoire.
- *Cadre de référence dans le domaine des TIC et des mathématiques de tous les jours* : Il est également suggéré de développer un cadre de référence précis (analogue au Cadre européen commun de référence pour les langues) dans les domaines des TIC et des mathématiques de tous les jours, qui faciliterait l'évaluation du niveau de connaissances des groupes cibles. Ces cadres de référence favorisent le développement d'une compréhension commune d'une compétence donnée.



6. Recommandations sous-projet b

Les cinq recommandations se fondent en premier lieu sur les résultats du sous-projet b et sur les résultats de l'atelier de validation II, qui a permis de mener, avec le groupe d'accompagnement et les acteurs cantonaux, des réflexions sur le développement de l'encouragement des compétences de base et des discussions sur les possibilités d'amélioration de la qualité.

I Recommandation 1

Les résultats montrent que la qualité gagne surtout de l'importance dans les cantons qui proposent déjà des cours visant à encourager les compétences de base. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un thème brûlant pour l'ensemble des cantons.

I Recommandation 1 : encourager et soutenir le dialogue et les échanges sur la qualité à différents niveaux.

Nous recommandons d'encourager le dialogue et les échanges sur la qualité au niveau cantonal, régional et national dans le but d'adopter une position et une conception communes sur la question de la qualité, de ses dimensions et de ses aspects et de développer des instruments efficaces en vue de soutenir la qualité.

- Au *niveau cantonal*, les échanges s'effectuent idéalement dans le cadre des échanges interdépartementaux réunissant des spécialistes (cf. recommandation 5 du sous-projet a – interfaces). Il est important que les cantons coordonnent l'assurance de la qualité ou, de préférence, en confient la coordination à une unité de gestion centralisée. Par ailleurs, certains cantons pourraient être invités à présenter leur modèle de la gestion de la qualité en guise d'inspiration. À ce niveau, il est également crucial de thématiser les aspects importants de la qualité et de développer des méthodes sur la façon dont ces aspects peuvent être vérifiés.
- À titre complémentaire, il convient de déterminer si des échanges pourraient aussi s'avérer utiles au *niveau régional* étant donné que les prestataires de formation continue sont nombreux à exercer une activité supracantonale et que plusieurs cantons assument déjà une fonction de centre en ce qui concerne les offres de formation continue.
- Au *niveau national*, nous recommandons de recourir aux structures existantes comme les deux colloques nationaux de la FSEA et de la FSLE pour y intégrer la thématique de la qualité dans le domaine des compétences de base. Une autre possibilité serait que la FSEA et la FSLE organisent l'un de ces colloques conjointement (en collaboration avec d'autres partenaires) et que l'accent thématique, de concert avec la CII nationale, soit mis sur les questions liées à la qualité. Cela permettrait également de tenir compte de l'avis général selon lequel il ne faut pas mettre en place de nouvelles structures juste pour la qualité, mais de thématiser cette dernière au sein des structures existantes.
- Il convient en outre d'étudier la possibilité de créer une *plateforme d'échange nationale pour l'encouragement des compétences de base* alimentée par des stratégies

et des instruments de mise en œuvre (pour le thème de la qualité notamment) et accessible à un large éventail d'acteurs. La création de cette plateforme favoriserait ainsi le transfert des connaissances. Quant aux instruments, leur conception doit être simple et respectueuse des ressources, et ils doivent permettre d'éviter les redondances.

- Il faut également vérifier si des cadres de référence peuvent être développés dans d'autres domaines d'encouragement (par ex. compétences de base en mathématiques, TIC) à l'image du CECR. Cela favoriserait la compréhension des compétences de base au niveau national. Pour ce faire, nous recommandons de consulter les travaux effectués au niveau cantonal (cf. canton de Genève⁵¹) et au niveau international (par ex. l'étude PIAAC).

À ces trois niveaux, il est essentiel de faire traduire les exemples de bonnes pratiques et les idées innovantes dans les trois langues nationales puisque la traduction favorise et soutient la diffusion du savoir-faire et assure une conception commune de la qualité. À cet effet, la CII nationale pourrait par exemple mettre en place des processus et des possibilités de financement relatifs aux services de traduction qui pourraient servir de référence aux différents acteurs cantonaux.

I Recommandation 2

La procédure de contrôle de la qualité et le soutien au développement de la qualité sont très différents d'un canton à l'autre. Cette hétérogénéité s'explique en partie par le fait que les prestataires de formation continue sont eux aussi organisés de façon très différente : d'une part, on retrouve des institutions hautement professionnalisées et de l'autre, des institutions avec un faible degré d'organisation qui font souvent appel à des bénévoles pour enseigner. Il devient donc difficile de fixer les mêmes exigences pour toutes les institutions alors que l'objectif est que tous les participants aux cours puissent bénéficier de la même qualité de formation. Enfin, les questions liées à la qualité ne peuvent être traitées sans tenir compte d'autres facteurs comme le financement ou la conception de l'offre de formation.

I Recommandation 2 : stimuler le développement de la qualité.

Nous recommandons à la CII nationale de prêter également attention au thème de la qualité dans le cadre de l'encouragement des compétences de base. Ce faisant, elle contribuerait à renforcer son rôle tel que présenté dans la recommandation 1 du sous-projet a – interfaces (cf. chapitre 4). Dans un premier temps, il s'agit d'adopter une position et une conception communes sur la question de la qualité, et, dans un deuxième temps, de reconnaître le caractère hétérogène de la qualité dans les différents cantons et de prendre des décisions⁵² (cf. recommandation 2 du sous-projet a – interfaces) visant à inciter les différents acteurs à agir au niveau cantonal, à thématiser la qualité et à explorer des pistes en vue de soutenir et de promouvoir le développement de la qualité et d'assurer la qualité. Il est question dans ce contexte de la qualité de l'attribution des mandats de formation par les services administratifs cantonaux d'une part, et de la qualité des prestataires de formation continue et de leur offre de formation de l'autre. Pour le dernier point, nous recommandons, en nous appuyant sur les études de cas, de mettre

⁵¹ cf. <http://www.c9fba.ch/referentiels-de-competences>, consulté le 5 juillet 2022.

⁵² Étant donné que l'organe de pilotage CII n'a pas de pouvoir décisionnel formel, ses décisions sont à entendre comme des déclarations d'intention communes (engagements volontaires) à mettre en œuvre dans les structures des différents partenaires de la CII (ou, le cas échéant, à soumettre à une décision finale).

en place un processus de développement de la qualité en collaboration avec les prestataires de formation continue pour une promotion commune de la qualité. Le développement de ce processus nécessite la prise en compte des travaux réalisés dans le cadre du projet TRIAGE⁵³ de la CIFIC et de l'étude de la Plateforme nationale contre la pauvreté (qualification des adultes).

Par ailleurs, il est également important au niveau national de se pencher sur la question de savoir comment des incitations peuvent être mises en place pour les procédures relatives à l'assurance et au développement de la qualité et comment les développements y correspondant peuvent être financés (art. 6, LFCo). Une première mesure importante serait d'introduire la qualité dans les conventions-programmes ou dans les directives sous forme de critères, par exemple. Nous recommandons ici de traiter ce thème dans le cadre de la recommandation 4 du sous-projet a – interfaces qui est consacrée au regroupement des moyens financiers et à l'assurance de la perméabilité.

I Recommandation 3

Les différents acteurs reconnaissent que les labels de qualité définissent clairement quels aspects qualitatifs sont contrôlés à quel niveau (institution, offre, domaine de spécialisation). Ces instruments permettent également d'uniformiser les critères de qualité indépendamment des structures d'encouragement. Ils facilitent de ce fait considérablement le travail des cantons. Cependant, en l'état actuel des choses, il n'est ni réaliste ni judicieux d'imposer à tous les prestataires de formation continue de se soumettre à un label. En effet, une telle démarche serait un obstacle de taille en particulier pour les petits prestataires de formation continue.

I Recommandation 3 : définir des exigences minimales au niveau national et soutenir les prestataires de formation continue au niveau cantonal pour l'obtention d'un label de qualité.

Nous recommandons d'élaborer, au niveau national et en collaboration avec les cantons, des exigences minimales au niveau des prestataires pour les prestataires de formation continue qui ne sont pas en mesure d'obtenir un label. Ces exigences pourraient être développées par la CII nationale en accordant une attention particulière aux aspects suivants :

- orientation sur les groupes cibles (requiert une analyse des besoins) ;
- exigences didactiques (formation des adultes) ;
- formation et formation continue des formateurs ;
- évaluation régulière de l'offre, transparence de l'offre ;
- établissement d'un seuil national définissant le volume d'encouragement à partir duquel un label reconnu au niveau national serait judicieux.

Étant donné qu'un label de qualité existe déjà pour les langues, il convient d'étudier dans quelle mesure il serait utile au niveau des offres de créer un label avec des exigences supérieures qui pourrait s'appliquer à l'ensemble des domaines d'encouragement des compétences de base.

Pour ce qui est du soutien en vue de l'obtention d'un label de qualité par les prestataires de formation continue, nous recommandons aux structures d'encouragement cantonales de participer aux frais au moyen par exemple de contributions *overhead* ou d'incitations

⁵³ Cf. https://www.lire-ecrire-suisse.ch/projekt_triage.cfm, consulté le 25 juillet 2022.

directes. Ceci doit être impérativement inscrit dans les conditions d'encouragement (par ex. directives relatives aux soumissions).

I Recommandation 4

Au cours de l'étude, les acteurs ont cité à plusieurs reprises les compétences des formateurs comme un facteur central de la qualité. Il constitue donc un levier important pour assurer la qualité des offres de cours. Étant donné la forte hétérogénéité des groupes cibles et les exigences accrues dans l'enseignement des compétences de base, un certificat FSEA, même s'il constitue la base des qualifications des formateurs, ne suffit pas toujours à garantir un niveau de qualité adéquat. Par conséquent, il est nécessaire de compléter le dispositif par des qualifications didactiques spécifiques.

I Recommandation 4 : élaborer un concept pour la formation et la formation continue des formateurs dans l'encouragement des compétences de base.

Les formateurs sont appelés à mettre en place un dispositif d'enseignement adéquat et fortement personnalisé pour les individus qui ont des compétences de base insuffisantes. Afin de répondre à ces exigences élevées ainsi que de préparer et de dispenser leurs cours de manière efficace, les formateurs ont besoin de connaissances didactiques spécifiques qu'ils peuvent acquérir dans le cadre de formations continues. Nous recommandons donc de poursuivre le développement d'un système modulaire pour la formation et la formation continue dans le domaine des compétences de base réalisé par la FSEA en impliquant les partenaires pertinents à la réalisation des travaux en cours.

Idéalement, les cours visant l'acquisition des connaissances spécifiques sont intégrés dans un concept national pour la formation et la formation continue des formateurs dans l'encouragement des compétences de base. Différents prestataires de formation continue pourraient ainsi assurer la formation des formateurs, et les formations continues resteraient comparables au niveau de la qualité. Des critères de qualité comme l'étendue et les exigences envers ces formations continues, les prérequis au niveau des participants et les possibilités de financement de telles formations pourraient être inclus dans ce concept.

I Recommandation 5

Atteindre son public cible représente un défi majeur dans l'encouragement des compétences de base. Premièrement, les groupes cibles concernés ne peuvent pas être clairement définis, et les personnes qui ont des compétences de base insuffisantes présentent une grande hétérogénéité. Deuxièmement, la présence des groupes cibles dans les structures existantes des partenaires de la CII (par ex. assurance-chômage, aide sociale, formation continue, etc.) et dans les différents systèmes varie fortement. Troisièmement, les groupes cibles sont souvent composés de personnes dites vulnérables⁵⁴ pour qui les offres à bas seuil voire les offres fondées sur le démarchage sont plus appropriées. Enfin, l'insuffisance au niveau des compétences de base est souvent synonyme de honte pour les personnes

⁵⁴ Par la vulnérabilité d'une personne ou d'un groupe, on entend leur fragilité. Contrairement à la population dite « normale », ces groupes vivent dans des conditions difficiles influencées par un ou plusieurs facteurs comme de faibles revenus, le chômage, une éducation insuffisante, l'éducation monoparentale, la migration, l'appartenance à une minorité, la pauvreté, etc. Voir par exemple Stamm (2003) : Retrospektive Literaturstudie zum Begriff Vulnerabilität. Herchen + Herchen, Francfort-sur-le-Main.

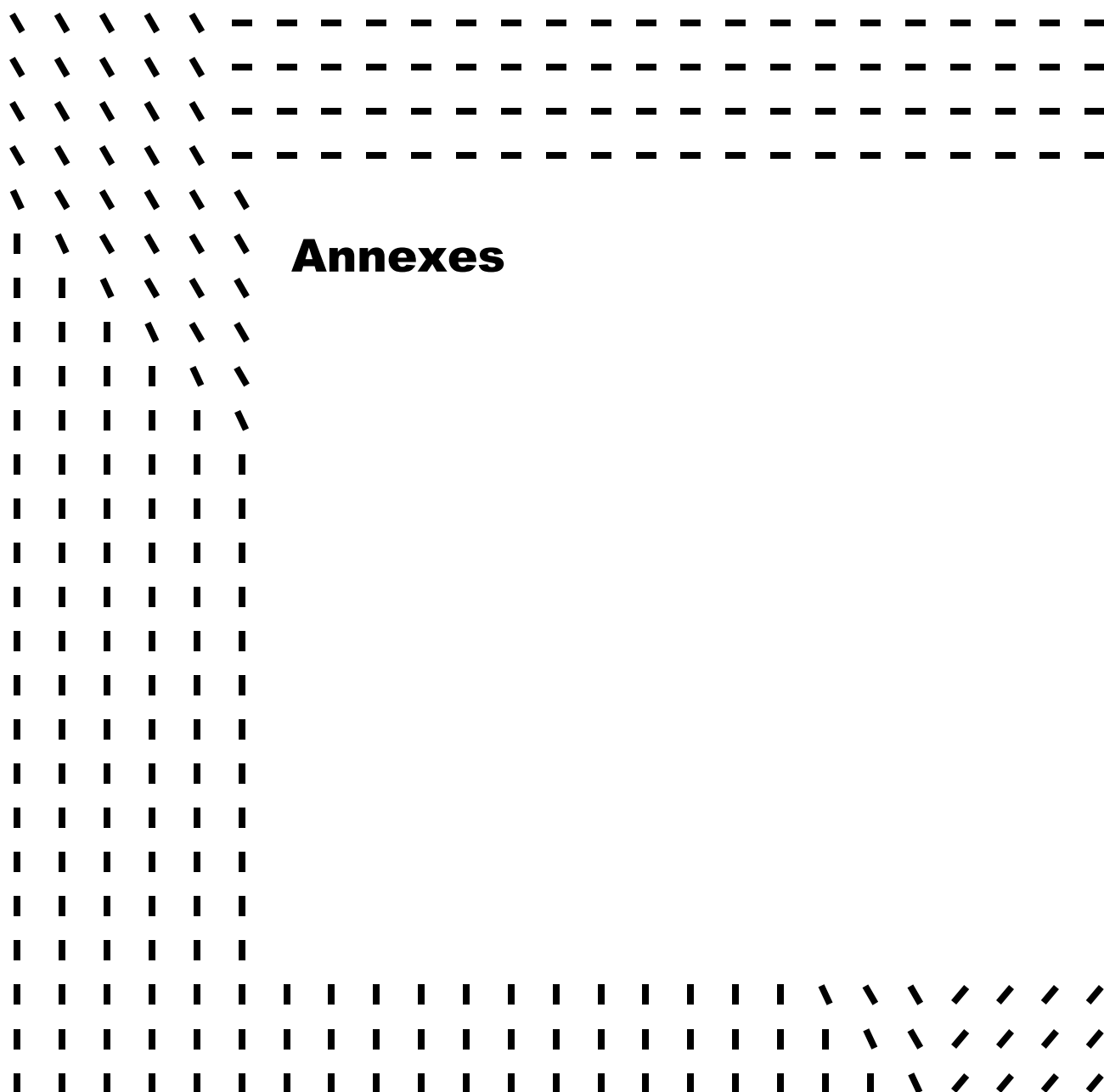
concernées, qui ont souvent des expériences négatives avec les offres de formation. Trouver des contenus et des canaux de communication pertinents demande beaucoup d'efforts dans ces cas-là. Tous ces aspects constituent un défi de taille pour atteindre les groupes cibles. Par ailleurs, les offres de cours visant à renforcer les compétences de base sont actuellement à seuil élevé (coûts, heures et lieux fixes, intervalle régulier, profils d'exigence) et représentent donc elles aussi des obstacles spécifiques aux groupes cibles.

I Recommandation 5 : exploiter les accès existants aux groupes vulnérables et élaborer des offres à bas seuil.

Nous recommandons d'exploiter les accès existants aux groupes vulnérables (par le biais d'offres, de projets, de programmes) dans les communes, les régions et les cantons de manière ciblée pour l'encouragement des compétences de base. Concrètement, cela signifie que :

- tant les acteurs chargés de l'encouragement des compétences de base que les acteurs relais connaissent les offres, les projets et les programmes élaborés dans différents domaines politiques. Par ailleurs, les acteurs à l'origine de ces offres, projets et programmes et les acteurs dans l'encouragement des compétences de base se mettent en réseau ;
- des stratégies communes sont développées sur la façon dont les offres d'autres domaines politiques peuvent être exploitées pour les groupes cibles dans le cadre de l'encouragement des compétences de base (par ex. élaborer une offre supplémentaire visant à renforcer les compétences de base des parents dans le cadre du projet « Copilot » de Caritas ; thématiser les compétences de base dans le cadre des tables rondes de Femmes-Tische) ;
- des offres à bas seuil sont conçues et mises en œuvre pour les compétences de base. Le projet *Lernstubben* du canton de Zurich peut servir d'exemple dans ce contexte. Les expériences positives acquises dans le cadre de ce genre d'offres renforcent la confiance en soi et aident les groupes cibles à trouver le courage de fréquenter des offres à seuil plus élevé comme un cours de compétences de base.

Pour toutes ces mesures, la CII nationale peut émettre des recommandations sur la façon dont on peut concilier les groupes cibles et leurs besoins. Ces recommandations peuvent se fonder sur les exemples de bonnes pratiques des différents cantons et être rendues publiques à travers différents canaux d'information (par ex. sites Internet). Pour la formulation des recommandations, la CII nationale pourrait aussi recourir aux résultats de l'étude réalisée par la Plateforme nationale contre la pauvreté sur le thème de la qualification des adultes et définir le profil et les besoins des groupes cibles.



A 1 Fragestellungen und Methoden der zwei Teilprojekte

DA 1: Übersicht über die Fragestellungen und das methodische Vorgehen

Teilprojekt a Schnittstellen					
1. Kantonale Ebene					
1.1 Welches sind die zentralen (öffentlichen und privaten) Akteure im Bereich der Grundkompetenzförderung in den Kantonen?					
1.2 Wie arbeiten die Akteure im Kanton bei der Förderung der Grundkompetenzen zusammen? Wie haben sie die Schnittstellen und Zuständigkeiten der verschiedenen Stellen abgegrenzt und wie koordinieren sie sich? Welche Schnittstellen sind in verschiedenen Kantonen unterschiedlich geregelt? Wie werden die Kompetenzen im Kanton gebündelt?					
1.3 An welchen Schnittstellen zwischen den kantonalen Stellen gibt es Unklarheiten oder Probleme? Worin bestehen diese Unklarheiten und Probleme? Wie werden diese in der aktuellen Praxis gehandhabt und gibt es Vorschläge, existierende Beispiele oder Vorstellungen, wie Lösungsansätze aussehen könnten?					
1.4 Welche Gründe hatten die Kantone für die Zuordnung der Förderung unter das jeweilige Gesetz? Bei welcher Kursart oder Zielgruppe führt die jeweilige Praxis (bezüglich der bundesgesetzlichen Grundlage) zu Problemen in Bezug auf die Gleichbehandlung?					
1.5 Wie sehen die Finanzflüsse für Grundkompetenzförderung innerhalb des Kantons aus? Welche kantonalen Stellen finanzieren welche Zielgruppen/Angebote aus welchen Finanzquellen? Gibt es gemischte Finanzierungen?					
1.6 Welche Probleme sehen die Weiterbildungsanbieter bei der derzeitigen Umsetzung der Förderung von Grundkompetenzen aus Sicht der Organisation und Zusammenarbeit der staatlichen Stellen? Welche Hürden oder welchen zusätzlichen Aufwand verursachen die problematischen Schnittstellen für die Weiterbildungsanbieter und den Zugang der (potenziellen) Kursteilnehmer/-innen zum Angebot?					
2. Bundesebene					
2.1 Wer regelt was beziehungsweise wer finanziert aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage welche Angebote für welche Zielgruppen?					
3. Lösungsansätze					
3.1 Wie kann die (idealtypische) Übersicht der Zuständigkeiten sinnvoll angepasst werden, um die Probleme und Unklarheiten zu lösen?		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2 Welche (Handlungs-)Empfehlungen können auf der Basis der Erkenntnisse gemacht werden?		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teilprojekt b Qualitätssicherung und -entwicklung					
4. Qualitätsverständnis zur Förderung von Grundkompetenzen					
4.1 Mit welchem Qualitätsverständnis arbeiten die Verwaltungsstellen in den Kantonen sowie die Anbieter, die Grundkompetenzen fördern?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.2 Sind Aspekte wie Rahmenbedingungen, Erreichbarkeit der Zielgruppen Teil der Qualitätssicherung oder des Qualitätsverständnisses?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.3 Wie wird die Qualität sichergestellt respektive gefördert? Mit welchen Qualitätsaspekten (und Standards) arbeiten die Verwaltungsstellen sowie die Weiterbildungsanbieter, die Grundkompetenzen fördern?					
4.4 Gibt es eine Koordination innerhalb des Kantons? Werden die Kompetenzen zur Qualitätssicherung im Kanton bei einer Stelle gebündelt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5. Stolpersteine und Optimierungspotenzial					
5.1 Können auf der Basis der Ist-Analyse allfällige Stolpersteine, Lücken oder eine widersprüchliche Praxis identifiziert werden? Wenn ja, welcher Handlungsbedarf besteht?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.2 Welche Empfehlungen können für die Weiterentwicklung der Förderqualität formuliert werden?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Best Practice					

6.1 Wie können bestehende Qualitätsaspekte und Grundlagen sowie gute Beispiele [von Grundkompetenzangeboten] auf geeignete Weise abgestimmt und koordiniert werden, um den Bedürfnissen der Zielgruppen optimal entsprechen zu können?



A 2.1 Experten/-innen leitfadengestützte, explorative Interviews

DA 2: Experten/-innen leitfadengestützte, explorative Interviews

Setting	Name, Vorname	Funktion	Organisation
Explorative Gruppeninterview	Beeler, Andrea	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich Grundlagen	SKOS
	Bürgi, Ueli	Leiter der eduQua Geschäftsstelle und verantwortlich für «Qualität in der Weiterbildung»	SVEB
	Carrupt, Nicole	Stellvertretende Direktorin	VSAA
	Cola, Janine	Mitarbeiterin	fide
	Dürr, Bettina	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Arbeitsmarkt/ Arbeitslosenversicherung	SECO, Bildung und Forschung WBF
	Feldges, Benedikt	Fachverantwortlicher Weiterbildung Co-Präsident	Kanton Basel-Stadt IKW
	Bagnoud, Marie Pascale	Wirtschaftliche Mitarbeiterin	Dienststelle für Sozialwesen, Kanton Wallis
	Huber, Maja	Leiterin Abteilung Weiterbildung und Höhere Berufsbildung Co-Präsidentin	Kanton Bern IKW
	Miani, Charlotte	Leiterin Bereiche Migration und Qualität	AIS
	Mombelli, Chiara	Fachspezialistin, Bereich Berufliche Integration	BSV
	Gysin, Nicole	Stellvertretende Leiterin Bereich Innenpolitik	KdK
	Schmidlin, Sabina	Fachstellenleiterin	Nationale IIZ, SECO
	Zbinden, Mirjam	Projektleiterin, Nationale Plattform gegen Armut	BSV, Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft
	Ritter, Maria	Fachspezialistin, Nationale Plattform gegen Armut	BSV, Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft
	Zubler, Kurt	Co-Präsident Geschäftsleiter Integres, Kantonaler Integrationsdelegierter	KID Integrationsfachstelle Region Schaffhausen, Integres
Explorative Interviews (einzeln oder zu zweit)	Gerber, Adrian	Sektionschef Integration	SEM
	Fuhrmann, Thomas	Stv. Chef Berufliche Integration	
	Gasser, Yannick	Fachspezialist, Abteilung Integration	
	Maag, Christian	Geschäftsführer	DVLS
	Bürgi, Ueli	Leiter der eduQua Geschäftsstelle und verantwortlich «Qualität in der Weiterbildung»	SVEB
	Märki, Cäcilia	Leiterin Bereich Grundkompetenzen	
	Fisc, Otto Pfiffner, Thomas	Leiter Fachentwicklung und Partnermanagement Leiter IV-Stelle	IV, Kanton Graubünden

<i>Setting</i>	<i>Name, Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
	Hauri, Audrey	Leiterin	Soziale Dienste, Kanton Glarus
	Huber, Maja	Leiterin	Abteilung Weiterbildung, Mittelschul- und Berufsbildungsamt, Kanton Bern Berufs, Studien und Laufbahnberatung, Kanton Bern
	Reumiller, Daniel	Leiter	
	Niklaus, Ioana	Leiterin	Amt für arbeitsmarktliche Massnahmen, Kanton Neuenburg
	Theiler, Philipp	Ressortleiter	SBFI, Abteilung Beruf und Weiterbildung
	Widmer, Priska	Projektverantwortliche	
	Zuber, Sarah	Projektverantwortliche	
	Zubler, Kurt	Co-Präsident Geschäftsleiter Integres, Kantonaler Integrationsdelegierter	KID, Integrationsfachstelle Region Schaffhausen, Integres

A 2.2 Online-Befragung kantonale Verwaltungsstellen

<i>Bereich</i>	<i>Kantone/Kategorie</i>	<i>Anzahl</i>
Kantone	Aargau	3
	Appenzell Ausserrhoden	1
	Appenzell Innerrhoden	4
	Basel-Landschaft	4
	Basel-Stadt	4
	Bern	5
	Freiburg	4
	Genf	4
	Glarus	4
	Graubünden	4
	Jura	2
	Luzern	6
	Neuenburg	2
	Nidwalden	6
	Obwalden	1
	Schaffhausen	2
	Schwyz	3
	Solothurn	5
	St. Gallen	4

<i>Bereich</i>	<i>Kantone/Kategorie</i>	<i>Anzahl</i>
	Tessin	4
	Thurgau	3
	Uri	5
	Waadt	4
	Wallis	4
	Zug	2
	Zürich	6
Verwaltungsbereich (Mehrfachantworten möglich)	Weiterbildung (Mitglieder der IKW)	20
	Integration (Integrationsfachstelle/Integrationsbeauftragte/-r)	18
	Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung	18
	LAM-Stellen	14
	Sozialhilfe	12
	Kantonale IIZ-Koordinator/-in	12
	IV	9

A 2.3 Online-Befragung Weiterbildungsanbieter

DA 4: Online-Befragung Weiterbildungsanbieter (n = 142)

<i>Bereich</i>	<i>Kantone/Kategorie</i>	<i>Anzahl</i>
Zusammenarbeit mit dem Kanton	Aargau	10
	Appenzell Ausserrhoden	0
	Appenzell Innerrhoden	0
	Basel-Landschaft	3
	Basel-Stadt	7
	Bern	24
	Freiburg	5
	Fürstentum Liechtenstein	0
	Genf	12
	Glarus	0
	Graubünden	1
	Jura	2
	Luzern	12
	Neuenburg	6

<i>Bereich</i>	<i>Kantone/Kategorie</i>	<i>Anzahl</i>
	Nidwalden	0
	Obwalden	1
	Schaffhausen	5
	Schwyz	2
	Solothurn	3
	St. Gallen	8
	Tessin	12
	Thurgau	0
	Uri	0
	Waadt	11
	Wallis	19
	Zug	2
	Zürich	14
Organisationstyp	öffentlich-rechtliche Organisation	51
	private Organisation (Verein, GmbH, AG, einfache Gesellschaft)	90
Anteil Finanzierung durch die öffentliche Hand	Vollfinanzierung	38
	Teilfinanzierung	24
	Keine Finanzierung	77
Anteil der Grundkompetenzförderung	Die Grundkompetenzförderung ist das Hauptgeschäft.	38
	Die Grundkompetenzförderung nimmt ungefähr die Hälfte der Tätigkeit ein.	24
	Die Grundkompetenzförderung hat einen geringen Anteil an der Tätigkeit.	77
Bereiche der Grundkompetenzförderung	Sprechen/mündliche Ausdrucksfähigkeit	107
	Lesen	106
	Schreiben	105
	Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)	89
	Selbst- und Sozialkompetenzen	71
	Bewältigung von Alltagssituationen	67
	Alltagsmathematik	63
	Andere	19
	Weiss nicht/keine Antwort	0

A 3 Ergänzende Informationen zum Teilbericht a Schnittstellen

DA 5: Regelmässigkeit des Austausches mit anderen kantonalen Verwaltungsstellen (n = 96)

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Befragung der Verwaltungsstellen 2021.

DA 6: Finanzierungsform der Grundkompetenzkurse zugunsten der Weiterbildungsanbieter

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Befragung der Weiterbildungsanbieter 2021.

In der folgenden Darstellung werden die Rückmeldungen zur meistpriorisierten Massnahme (Finanzierung stärker nach Bedarf der Zielgruppe) als Beispiel nach Setting aufgeschlüsselt dargestellt. Die Grössenordnung der Werte ist exemplarisch und gilt dabei auch für die anderen Massnahmen:

DA 7: Beispiel Einschätzung der kantonalen Verwaltungsstellen zur Finanzierung nach Bedarf der Zielgruppe

	<i>Integration (Integrationsfach- stelle/Integrations- beauftragte/-r)</i>	<i>LAM-Stellen</i>	<i>IV</i>	<i>Sozialhilfe</i>	<i>Weiterbildung</i>	<i>Berufs-, Studien- und Laufbahn- beratung</i>	<i>IIZ-Koordi- nator/-in</i>
(Eher) Wichtig	71%	50%	14%	70%	75%	71%	75%
(Eher) Unwichtig	7%	21%	29%	20%	5%	14%	13%
Kann ich nicht beurteilen/keine Antwort	21%	29%	57%	10%	20%	14%	13%

DA 8: Austausch zwischen Weiterbildungsanbietern und den einzelnen kantonalen Stellen

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Befragung der Verwaltungsstellen und der Weiterbildungsanbieter 2021.

Lesehilfe: 38 Prozent der Weiterbildungsanbieter pflegen einen regelmässigen Austausch mit der Verwaltungsstelle der Weiterbildung. 65 Prozent der Verwaltungsstelle der Weiterbildung stehen in regelmässigem Austausch mit den Weiterbildungsanbietern.

Legende: Weiterbildungsanbieter (WA), Verwaltungsstellen (VS).

DA 9: Austausch der kantonalen Stellen mit den Bundesstellen (n = 94)

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Befragung der Verwaltungsstellen 2021.

A 4 Fallstudie Kanton Bern

A 4.1 Einleitung

Die vorliegende Fallstudie dokumentiert die Bewirtschaftung der Schnittstellen sowie die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Qualität der Angebote der Grundkompetenzförderung im Kanton Bern. Als Datengrundlage dienten zwei Einzelgespräche mit einer Vertretung der Abteilung Weiterbildung und Höhere Berufsbildung des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes (Bildungs- und Kulturdirektion [BKD]) sowie einer Vertretung der Abteilung Arbeitsintegration des Amtes für Integration und Soziales (Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion [GSI]), zwei Gruppengespräche à zwei Personen (Vertreter/-innen der Abteilung Weiterbildung und Höhere Berufsbildung, Vertreter/-innen der

kantonale IIZ sowie zwei Vertreter/-innen zweier regionaler Partner, die die operative Gesamtverantwortung für die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden, Vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge [VA/FL] tragen). Die Gespräche fanden im Februar 2022 online statt.

A 4.2 Situation der Förderung der Grundkompetenzen im Kanton (kantonal-er Kontext)

In der folgenden Darstellung sind die kantonalen Spezifitäten des Kantons Bern kriterienorientiert dargestellt. Dies mit dem Ziel, die gegebenen kantonalen Kontextinformationen für die Grundkompetenzförderung übersichtlich zu umreißen.

DA 10: Zentrale kantonale Eckwerte im Kontext der Grundkompetenzförderung

Grösse des Kantons	Ende 2020 wohnten im Kanton Bern 1'043'132 Personen. ⁵⁵ Alle erwachsenen Einwohner/-innen des Kantons Bern gelten grundsätzlich als potenzielle Nutzer/-innen der Angebote aus dem Programm der Grundkompetenzförderung.
Spezifische kantonale Strukturen	<p>Der Kanton Bern bündelt mit der Fachstelle Grundkompetenzförderung interdirektional alle Sprachförderangebote im Migrationsbereich inklusive der Grundkompetenzangebote. Die Fachstelle ist in der Abteilung Weiterbildung und Höhere Berufsbildung des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes (MBA) in der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) angesiedelt. Die Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener gehört zu den Hauptaufgaben der Abteilung.</p> <p>Das Förderprogramm Grundkompetenzen 2021–2024 ist eines der 18 IIZ-Projekte des Kantons Bern, und eine IIZ-Vertretung war in der Funktion als Projektmitarbeiterin bei der Erarbeitung des Programms tätig und ist es aktuell bei einzelnen Massnahmen aus dem Programm.</p> <p>Dem Kanton obliegt die Steuerungsverantwortung für die Sozialhilfe. Er legt die Grundsätze und Ziele fest und sorgt (unter Einbezug der Gemeinden) für die Bereitstellung, Finanzierung, Koordination und Überprüfung der erforderlichen Leistungsangebote. Die Gemeinden respektive ihre Sozialdienste vollziehen die individuelle Sozialhilfe. Im Asyl- und Flüchtlingsbereich hat der Kanton Bern die operativen Aufgaben regionalen Partnern in fünf Regionen delegiert. Die kantonale Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) übernimmt dabei die Controlling-Funktion.</p>
Aktuelle Programme und Angebote	<p>Kampagne «Einfach besser!» (www.besser-jetzt.ch)</p> <p>Angebotsausbau in den Bereichen IKT und Mathematik</p> <p>Angebotsausbau Grundkompetenzen am Arbeitsplatz und niederschwelliger Angebote für nicht erwerbstätige Personen; z.B. Projekt «LernRaum» der Volkshochschule Bern, vom MBA unterstützt</p> <p>Ausbau des Grundkompetenzen-Angebots im Hinblick auf den Berufsabschluss für Erwachsene</p> <p>Optimierung der Zugänge zu den Grundkompetenzkursen</p> <p>Qualitätsentwicklung</p> <p>Zusammenarbeit in der Grundkompetenzförderung im Rahmen der IIZ</p> <p>Das MBA verschickt regelmässig einen Newsletter an alle Weiterbildungsanbieter und subventionsbeziehenden Organisationen. Darin werden wichtige Hinweise über neue Angebote oder Weiterbildungsmöglichkeiten kommuniziert.</p> <p>Kantonales Integrationsprogramm (KIP), Förderbereich Sprache und Bildung</p> <p>Information zum subventionierten Sprachkursangebot und zu anerkannten Sprachzertifikaten Deutsch, Französisch: www.be.ch/sprachkurse-migration (kantonales Webportal, Publikation der Angebote)</p> <p>Andere Grundkompetenzkurse: www.besser-jetzt.ch/kurssuche.cfm</p>
Gesetze und weitere Grundlagen	<p>Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG)⁵⁶</p> <p>Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG)⁵⁷</p> <p>Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)⁵⁸</p> <p>Arbeitsmarktgesetz (AMG)⁵⁹</p>

⁵⁵ Vgl. <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/OeffentlicheStatistik/bevoelkerungsstatistik/bevoelkerung---die-wichtigsten-zahlen.html>, Zugriff am 1. März 2022.

⁵⁶ Vgl. https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1175/embedded_version_content, Zugriff am 2. März 2022.

⁵⁷ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1213#:~:text=Die%20Sozialhilfe%20nach%20diesem%20Gesetz,eines%20menschenw%C3%BCrdigen%20und%20eigenverantwortlichen%20Lebens.&text=Lebensbedingungen.&text=F%C3%B6rderung%20der%20Integration>, Zugriff am 7. März 2022.

⁵⁸ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1884?locale=de>, Zugriff am 11. April 2022.

⁵⁹ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/2480?locale=de>, Zugriff am 7. März 2022.

Rolle IIZ	Die Fachstelle IIZ ist das Sekretariat für die Steuergruppe IIZ, die strategische Entscheide für den Kanton Bern fällt. Die kantonale Steuergruppe IIZ setzt sich zusammen aus den Amts- und Abteilungsleitenden des Amtes für Arbeitslosenversicherung, des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes, (inkl. Berufsberatung), des Amtes für Integration und Soziales sowie des Amtsleiters des Amtes für Bevölkerungsdienste, des Direktors Invalidenversicherung des Kantons Bern und der Amtsleiterin der Stadt Bern. Die Fachstelle IIZ war an der Erarbeitung des Förderprogramms Grundkompetenzen beteiligt und bringt sich inhaltlich wo nötig mit ein.
Fachstelle Grundkompetenzenförderung	Die Fachstelle Grundkompetenzenförderung ist im Mittelschul- und Berufsbildungsamt der Bildungs- und Kulturdirektion angesiedelt und koordiniert die Grundkompetenzförderung.
Koordinationsgruppe Sprachförderung	Die interdirektionale Koordinationsgruppe Sprachförderung ist von der Steuergruppe IIZ beauftragt. Vertreten sind die Ämter der Steuergruppe IIZ respektive Fachpersonen der zuständigen Abteilungen aus dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt (Leitung), des Amtes für Integration und Soziales, des Amtes für Arbeitslosenversicherung, des Amtes für Bevölkerungsdienste sowie einer der städtischen Integrationsfachstelle.

Die Interviewanalyse zeigt insgesamt, dass der Stellenwert respektive die Förderung der Grundkompetenzen im Kanton Bern hohe Priorität hat. Dies hängt direkt mit dem Ziel zusammen, dass die im Kanton Bern lebenden erwachsenen Personen in der Arbeitswelt, im persönlichen und im allgemein gesellschaftlichen Umfeld bestehen. Zwei Entwicklungsstränge unterstreichen diesen hohen Stellenwert: Aufbau der Fachstelle Grundkompetenzenförderung und die Verbindung zur kantonalen IIZ.

A 4.3 Akteurkonstellation und Schnittstellenbewirtschaftung

I Fachstelle Grundkompetenzenförderung

Mit Inkrafttreten des kantonalen Erwachsenenbildungsgesetzes 1992 hatte der Kanton Bern eine aktive Rolle in der Förderung der Weiterbildung übernommen. Zu Beginn wurden für die Grundkompetenzen rund 10 Prozent des Förderbudgets zur Verfügung gestellt. Mit der Aufhebung des Erwachsenenbildungsgesetzes und der Integration der Weiterbildung in das kantonale Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) ⁶⁰ wurde ab 2006 das «Giesskannenprinzip» von einer angebots- und zielorientierteren Förderung abgelöst und die Grundkompetenzenförderung in das Mittelschul- und Berufsbildungsamt integriert. Dies führte zu einer Erhöhung des Budgets für die Grundkompetenzenförderung.

Dieser strukturelle Wandel zeigte sich auch in der Verwaltungsorganisation. Es wurde eine Fachstelle Sprachförderung (2014–2015), später (2021–2022) dann die Fachstelle Grundkompetenzenförderung innerhalb der Abteilung Weiterbildung und Höhere Berufsbildung aufgebaut. Die Fachstelle Sprachförderung war mit der interdirektionalen Koordinationsgruppe Sprachförderung im Auftrag der kantonalen IIZ-Steuergruppe die Vorläuferin der Fachstelle Grundkompetenzen.

Mit der Gründung der Fachstelle Sprachförderung bei der BKD, Abteilung Weiterbildung und Höhere Berufsbildung (AWB), und der interdirektionalen Koordinationsgruppe

⁶⁰ Vgl. https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1175/embedded_version_content, Zugriff am 2. März 2022.

Förderung der Grundkompetenzen, Kanton Bern: vgl. <https://www.bkd.be.ch/de/start/themen/bildung-im-kanton-bern/weiterbildung/foerderung-der-grundkompetenzen.html>, Zugriff am 2. März 2022. Durch den gesetzlichen Auftrag im BerG besteht ein besonderes öffentliches Interesse, Erwachsene mit Lücken in den Grundkompetenzen und Personen im Integrationsprozess durch Weiterbildungsangebote zu fördern.⁶³ Vgl. <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/wb/grundkompetenzen-erwachsener.html>, Zugriff am 2. März 2022.

Sprachförderung ging auch eine Umstellung auf eine koordinierte Finanzierung und Angebotsförderung einher. Wo vorher getrennte Programme für Migranten/-innen und Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich nebeneinander und von zwei verschiedenen Direktionen gesteuert bestanden, wurde zwischen 2014 und 2015 die Förderung und Steuerung der Angebote durch die AWB umgesetzt. Diese Fachstelle wurde in den Jahren 2021/2022 in die Fachstelle Grundkompetenzförderung überführt. Dabei wurde auch die koordinierte Finanzierung übernommen. Das bedeutet, die Bundes- und Kantonsmittel für die Angebotsförderung werden nun einzig über die BKD vergeben. Dank diesem Modell sind die Angebote für alle Zielgruppen – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – offen und durchlässig. Zudem werden die Weiterbildungsanbieter (Vereine, Hilfswerke, Volkshochschulen, Berufsschulen) und ihre geförderten Deutsch- respektive Französischkurse zentral koordiniert. Die Mittel aus dem Integrationskredit des Bundes (KIP) für die Sprachförderung der Migrationsbevölkerung (nicht VA/FL) wurden ebenso an die BKD übergeben und auf Basis des BerG für die Sprachförderung zugänglich. Die Höhe der Mittel ist im KIP und in einem Rahmenvertrag zwischen den beiden Ämtern GSI und BKD schriftlich vereinbart. Die aktuellen Finanzierungsanteile sind wie folgt: 78 Prozent kantonale Mittel der BKD (Weiterbildungsförderung nach BerG), 15 Prozent Bundesmittel Integrationspauschale (Sockelbeitrag an Angebotsförderung, zweckorientiert für Zielgruppe Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge), 7 Prozent Bundesmittel Integrationskredit KIP (Sockelbeitrag an Angebotsförderung, zweckorientiert für Zielgruppe Migrationsbevölkerung nach AIG). Die Sockelbeiträge aus Bundesmitteln bemessen sich nicht nach der effektiven Nutzung durch die verschiedenen Zielgruppen.

Durch die erhöhten Fördermöglichkeiten über das Weiterbildungsgesetz des Bundes (We-BiG 2017) in Form von Leistungs- respektive Programmvereinbarungen⁶³ können die Vertreter/-innen der Fachstelle Grundkompetenzförderung betroffene Personen, die Öffentlichkeit und Arbeitgeber gezielter sensibilisieren und unterstützen oder Innovationen anstossen. Zudem fördern sie im Bereich Grundkompetenzen Kurse im Lesen und Schreiben, zur mündlichen Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache, zu Grundkenntnissen der Mathematik und zur Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien.

I Rolle der IIZ

Die arbeitsplatzorientierte Förderung der Grundkompetenzen ist ein IIZ-Projekt. Dadurch wird die regelmässige Berichterstattung an die Steuergruppe zum aktuellen Stand in der Förderung der Grundkompetenzen gewährleistet. Die Fachstelle IIZ hat in der Erarbeitung des Förderprogramms 2021–2024 inhaltlich mitgewirkt. Für die Weiterbearbeitung der Thematik ist das Mittelschul- und Berufsbildungsamt federführend. Die Fachstelle IIZ ist bei Bedarf bei einzelnen Massnahmen einbezogen.

Aus Sicht der Fachstelle Grundkompetenzförderung sind Schnittstellen allgegenwärtig und vielseitig. Primär gibt es Schnittstellen zu den Weiterbildungsanbietern der Grundkompetenzkurse sowie zu mehreren Direktionen und deren Ämtern. Deren Vertreter/-innen sind Teil der interdirektionalen Koordinationsgruppe Sprachförderung. Eine grosse Schnittstelle gibt es zur Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI). Schnittstellen gibt es auch zu kantonalen Partnern, wie beispielsweise zum Asylsozialdienst der Stadt Bern oder Asyl Berner Oberland. Interkantonal von Bedeutung ist die Schnittstelle

Durch den gesetzlichen Auftrag im BerG besteht ein besonderes öffentliches Interesse, Erwachsene mit Lücken in den Grundkompetenzen und Personen im Integrationsprozess durch Weiterbildungsangebote zu fördern.⁶³ Vgl. <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/wb/grundkompetenzen-erwachsener.html>, Zugriff am 2. März 2022.

⁶³ Vgl. <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/wb/grundkompetenzen-erwachsener.html>, Zugriff am 2. März 2022.

zur Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) sowie auf nationaler Ebene zum Bund und zu den Organisationen der Weiterbildung (OWB). Nachfolgend werden diese Schnittstellen abschnittsweise beschrieben.

I Schnittstelle zu den Weiterbildungsanbietern

Die Weiterbildungsanbieter sind im Kanton Bern in einer subsidiären Funktion. Das bedeutet, sie sind dem Bildungsmarkt ausgesetzt und tragen ihre wirtschaftlichen Risiken selbst. Das MBA subventioniert die Weiterbildungsanbieter respektive deren Kurse im Umfang von 40 bis maximal 80 Prozent, den Restbetrag übernehmen die Teilnehmer/-innen respektive die Sozialhilfe. Dies unter der Bedingung, dass die Kriterien in der Leistungsvereinbarung erfüllt werden. An dieser Schnittstelle soll das Grundkompetenzangebot bedarfsorientiert und innovativ weiterentwickelt werden. Zurzeit versucht die Fachstelle Grundkompetenzförderung beispielsweise, zusammen mit den Weiterbildungsanbietern das Angebot für die Grundkompetenzen der Alltagsmathematik und der Informations- und Kommunikationstechnologie zu vergrössern. Diese Schnittstelle ist koordiniert und institutionalisiert.

I Schnittstelle zur interdirektionalen Koordinationsgruppe Sprachförderung

Die interdirektionale Koordinationsgruppe Sprachförderung besteht aus Vertreter/-innen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) respektive des Amtes für Integration und Soziales (AIS), der Sicherheitsdirektion (SDI) mit dem Amt für Bevölkerungsdienste des Kantons Bern (Aufenthalt, ABEV), der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) mit dem Amt für Arbeitslosenversicherung (AVA) und der städtischen Integrationsdelegierten der Stadt Biel. Diese ebenfalls institutionalisierte Schnittstelle fungiert als Steuergruppe und Echoraum in Projekten und fällt strategische Entscheide zur Weiterentwicklung und Koordination der Sprachförderung. Ihre Mitglieder und Dienststellen arbeiten auch bilateral im operativen Alltagsgeschäft bei der Umsetzung von Massnahmen zusammen.

Eine Ausweitung der Koordinationsgruppe auf den gesamten Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener ist angedacht und wird geprüft werden.

I Schnittstelle zur Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) sowie zu regionalen Vertragspartnern

Die Schnittstelle zur GSI respektive zum Amt für Integration und Soziales (speziell Arbeitsintegration und Sozialhilfe) pflegt die Fachstelle Grundkompetenzförderung aufgrund der grossen Schnittmenge regelmässig. Beide Stellen sind hauptsächlich für die Umsetzung der Sprachförderung zuständig. Sie vereinbaren die finanziellen und inhaltlichen Modalitäten (Umsetzung Monitoring-Reporting, Transfer Finanzen, Entwicklung und Umsetzung konzeptuelle Ausrichtung und Ziele, kantonales Integrationsprogramm, Qualitätsanforderungen, Koordination der operativen Umsetzung und Planung mit Zuweisern/-innen und Weiterbildungsanbieter.). Die Umsetzung der Leistungsvereinbarungen mit den Zuweisern/-innen und den Weiterbildungsanbietern erfolgt durch die GSI und BKD (Fachstelle Grundkompetenzförderung) je eigenständig.

Bei Fragen der Grundkompetenzförderung im Bereich «Asyl und Flüchtlinge» ist die Abteilung indirekt zuständig, da die operative Gesamtverantwortung für die VA/FL mittels langjährigen (8 Jahre dauernden) Leistungsvereinbarungen an regionale Partner vergeben wurde. Die GSI finanziert die Grundkompetenzangebote aktuell mit Mitteln, die direkt in die Bildungs- und Kulturdirektion zur Abteilung Weiterbildung und Höhere Berufsbildung fliessen. Inhaltlich stehen im Austausch dieser Schnittstellenverantwortlichen die Passung und Weiterentwicklung der Kursangebote im Fokus. Zudem werden für die Ausarbeitung des nächsten KIP ab 2024 die finanziellen Beiträge überprüft.

Weiter pflegt das Amt für Integration und Soziales (AIS) acht institutionalisierte Schnittstellen zu Institutionen, die im Auftrag des Kantons Beschäftigungs- und Integrationsangebote in der Sozialhilfe (BIAS) bereitstellen. Gestützt auf das am 1. Januar 2012 revidierte Sozialhilfegesetz werden die BIAS direkt vom Kanton finanziert. Diese Angebote sind für Erwerbslose zugänglich, «die gegenüber der Arbeitslosenversicherung nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind und deshalb von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen».⁶⁴ Die BIAS beinhalten auch Förderangebote im Bereich der Grundkompetenzen.

I Schnittstelle zur Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) sowie auf nationaler Ebene zum Bund und zu bedeutenden den Organisationen der Weiterbildung (OWB)
Der Kanton Bern pflegt auch die Koordination und Zusammenarbeit über die Kantons-grenze hinweg: Er ist im Co-Präsidium der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) vertreten, unterstützt interkantonale Massnahmen unter anderem zur Sensibilisierung, zur digitalen Inklusion und zur Erarbeitung von Abklärungsinstrumenten für eine optimierte Kurszuweisung. Der Austausch mit den anderen Kantonen im Rahmen der IKW und den vom SBFI organisierten jährlichen Treffen schafft Synergien. Die Organisationen der Weiterbildung (vor allem der SVEB, der Dachverband Lesen und Schreiben [DVLS] sowie der Verband Schweizerischer Volkshochschulen [VSV]) können die Erarbeitung und Umsetzung von kantonalen oder interkantonalen Massnahmen mit fachlichem Know-how und auch der Übernahme von Aufträgen unterstützen.

I Weitere Schnittstellen

Punktueller Schnittstellen entstehen immer wieder aufgrund verschiedener Pilotprojekte, in denen Förderangebote für Grundkompetenzen entwickelt und in einer Pilotphase geprüft werden. Beispielsweise baut die Volkshochschule Bern das Kursangebot LernRaum⁶⁵ Bern auf, das im Kanton Bern mitten in der Pilotphase steckt. Die Fachstelle Grundkompetenzförderung unterstützt dieses Projekt finanziell und durch fachliche Inputs.

Die Interviewauswertung zeigt, dass insgesamt die Schnittstellenbewirtschaftung im Zusammenhang mit der aktuellen Grundkompetenzförderung aus Qualitäts- und Professionalisierungsgründen intensiviert wurde. Daraus lassen sich fünf Erfolgsfaktoren ableiten: Wissenstransfer über Grundkompetenzangebote, Austausch über Interesse und Bedarf, geklärte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit, klare und verbindliche Aufträge sowie integrative Blickwinkel der involvierten Akteure. Die speziell im Kanton Bern langjährige Erfahrung mit der Schnittstellenbewirtschaftung in der Grundkompetenzförderung zeigt aber auch, dass die gesetzlichen Aufträge und die zur Verfügung stehenden finanziellen sowie zeitlichen Ressourcen Stolpersteine sind.

A 4.4 Qualität

Die Weiterbildungsanbieter sind für die Qualität ihrer Arbeit verantwortlich. Das MBA schliesst mit Weiterbildungsanbietern ab einer gewissen jährlichen Beitragshöhe einen Leistungsvertrag ab. Im Leistungsvertrag sind grundlegende Anforderungen an die Qualität geregelt. Die Anforderungen sind je nach Weiterbildungsanbieter graduell abgestuft. Das bedeutet zum Beispiel, dass Weiterbildungsanbieter mit einem Subventionsbeitrag

⁶⁴ Detailkonzept Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe BIAS: vgl. <file:///C:/Users/kb%C3%BCchel/Downloads/kon-bias-detailkonzept-2022-mai21-de.pdf>, Stand Mai 2021, Kanton Bern, Seite 3, Zugriff am 8. März 2022.

⁶⁵ LernRaum Bern, <https://grundkompetenzen-bern.ch/lernraum/>, Zugriff am 8. März 2022.

über 100'000 Franken über ein eduQaa-Zertifikat⁶⁶ oder ein anderes breit anerkanntes Qualitätsmanagementsystem verfügen müssen. Die Leistungsverträge enthalten auch Anforderungen an die Qualifikation der Kursleitenden und an die Durchführungsquote (Verhältnis der Anzahl durchgeführter Kurse zur Anzahl ausgeschriebener Kurse). Beim jährlichen Reporting der verpflichtenden Evaluationen müssen die Weiterbildungsanbieter die Evaluationsergebnisse zusammenfassen und Schlussfolgerungen dokumentieren.

Die Interviewanalyse zeigt zudem, dass im Kanton Bern ein einheitliches und koordiniertes Qualitätsverständnis im Bereich der Sprachförderung im Migrationsbereich vorliegt. Entwickelt wurden die Qualitätsanforderungen von der ehemaligen Fachstelle Sprachförderung im MBA als Weiterführung der bestehenden Anforderungen des MBA. Die Anforderungen an Qualität und Leistungen in der Sprachförderung im Migrationsbereich richten sich einerseits an die Institution und andererseits an die Angebote. Sie sind am fide-Qualitätskonzept des SEM orientiert. Die Überprüfung beinhaltet aber keine Unterrichtsaudits und keine Hospitationen, sondern verlangt kriterienorientierte Reflexionszyklen. Die Weiterbildungsanbieter sind für die Umsetzung verantwortlich und das MBA überprüft und begleitet die Qualitätsentwicklung bei den Weiterbildungsanbietern einmal jährlich.

Die Umsetzung der 2020 neu definierten Anforderungen an die Weiterbildungsanbieter wird aufgrund des Umfangs prozesshaft gestaltet, im Sinne eines kontinuierlichen Qualitätsentwicklungsprozesses. Prioritär in der ersten Phase sind die Anforderungen an die Qualifizierung der Kursleitungen (Zertifikat «Sprachkursleiter/in im Integrationsbereich» bei einem Unterrichtspensum über 150 Stunden im Jahr) sowie Prozesse und Instrumente für die Einstufung, formative und summative Lernfortschrittskontrolle und die Ausrichtung auf den Erwerb anerkannter Sprachzertifikate.

Inwiefern diese Anforderungskriterien auch für weitere Grundkompetenzkurse geeignet sind, wird sich in diesem Jahr zeigen. Die zweijährige Erfahrung mit dem überarbeiteten Qualitätskonzept zeigt, dass der umfangreiche Anforderungskatalog im ersten Jahr nicht von allen Weiterbildungsanbietern umgesetzt werden konnte. Speziell der zeitliche Aufwand zeigt sich höher als erwartet.

A 4.5 Erkenntnisse

I Erfolgsfaktoren

Wie am Ende des Abschnittes 1.3 bereits erwähnt, zeigt die Interviewanalyse fünf Erfolgsfaktoren für die Bewirtschaftung der Schnittstellen in Bezug auf die Grundkompetenzförderung.

Erstens können Schnittstellen fruchtbar und wirksam gepflegt werden, wenn ein regelmässiger Wissenstransfer über aktuelle (Pilot-)Projekte und Grundkompetenzangebote stattfindet. Das gibt eine gewisse Sicherheit im Umgang mit den Angeboten und der Nachfrage sowie im Umgang mit Betroffenen und deren Weiterbildungsmöglichkeiten.

Zweitens wird der Austausch über gegenseitige Interessen und Bedürfnisse innerhalb einer Schnittstelle als gewinnbringend betrachtet, da darauf aufbauend neue Lösungen und Angebote entwickelt sowie eine konstruktive Zusammenarbeit etabliert werden können.

⁶⁶ Vgl. https://www.sqs.ch/de/dienstleistungen/produkte/eduqua2012?qclid=CjwKCAjwo8-SBhAIEjwAopc9W0q4eO-i_0GYxkQD0OyOMqp81tcEb7AZiAv3HAv6LzahSOcf9YC3NhoCLecQAvD_BwE&qclidsrc=aw.ds, Zugriff am 11. April 2022.

Drittens erleichtern geklärte Zuständig- und Verantwortlichkeiten sowie die Kultur des institutionalisierten und organisierten Austauschs die Schnittstellenbewirtschaftung. Das bedeutet, vorgängig festgelegte und regelmässige Sitzungen mit bestehenden Traktanden im Sinne einer Jahresplanung sind hilfreich.

Viertens zeigen mehrere Interviewaussagen, dass klare und legitimierte Aufträge die Arbeit in den Ämtern und in der Fachstelle Grundkompetenzenförderung erleichtern. Speziell die Vertreter/-innen der Fachstelle Grundkompetenzenförderung haben gelernt, dass Aufträge auch bottom-up eingeholt werden dürfen und diese nicht nur top-down erfolgen müssen. Beispielsweise hat sich die Fachstelle Grundkompetenzenförderung die Unterstützung der IIZ eingeholt, was für die Etablierung dieses Querschnittsthemas hilfreich war. Ein klarer Auftrag, gekoppelt an beispielsweise einen Tätigkeitsbericht, kann eine produktive Verbindlichkeit schaffen.

Fünftens ist es hilfreich und förderlich, wenn die Vertreter/-innen der involvierten Organisationen integrative Haltungen und Perspektiven einnehmen können, um die Förderung der Grundkompetenzen voranzutreiben und neue Handlungsspielräume zu erhalten. Dies speziell deshalb, da es sich um ein Querschnittsthema handelt, das per se integrativ ist.

I Herausforderungen

Im Kanton Bern lassen sich basierend auf der Interviewauswertung drei Herausforderungen erkennen.

Erstens stellen die gesetzlichen Vorgaben und die dafür zur Verfügung stehenden personellen sowie finanziellen Ressourcen in der Grundkompetenzförderung im Kanton Bern eine Herausforderung dar. Die eingeschränkten Ressourcen geben immer wieder Anlass, eine Zusammenarbeit nicht einzugehen und die Fokusse auf andere Kernaufgaben zu legen. Solche Prozesse können einfacher über die Schnittstellen oder regelmässige Treffen angegangen werden, an denen Interesse und Bedürfnisse ausgetauscht werden. Zudem kann die gemeinsame Absicht, den kleinsten gemeinsamen Nenner zu erkennen und darauf aufbauend neue Prozesse zu gestalten, solche Treffen wirksam strukturieren.

Zweitens zeigt die Interviewanalyse, dass die Vertreter/-innen des Kantons Bern die Herausforderung der knappen Förderangebote für digitale Grundkompetenzen erkannt haben und diese jetzt ausbauen. In diesem Zusammenhang wurde der Wunsch nach einer interkantonalen Zusammenarbeit geäussert, und dass bestehende Grundlagen und Aktualitäten wie beispielsweise digitale Wirtschaft⁶⁷, «Strategie Digitale Schweiz»⁶⁸ oder der Fachkräftemangel⁶⁹, nutzbar gemacht werden.

Drittens werden strategische Fragen, wie zum Beispiel «Wie können Prozesse und Abläufe über die verschiedenen involvierten Ämter hinweg wirksam gestaltet werden, damit die Grundkompetenzförderung als Querschnittsthema ihre Wirkung bei den Betroffenen entfalten kann?», wiederholt an die kantonale IIZ-Steuergruppe herangetragen. Dies

⁶⁷ Digitale Wirtschaft, vgl. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/digitalisierung.html>, Zugriff am 8. März 2022.

⁶⁸ Strategie Digitale Schweiz, <https://www.digitaldialog.swiss/de/>, Zugriff am 8. März 2022.

⁶⁹ Fachkräftemangel in der Schweiz. Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, vgl. <file:///C:/Users/kb%C3%BCchel/Downloads/Fachkr%C3%A4ftenachfrage%20in%20der%20Schweiz%20-%20Indikatorensystem%20zur%20Beurteilung%20der%20Fachkr%C3%A4ftenachfrage.pdf>, Zugriff am 8. März 2022.

deshalb, weil die Vertreter/-innen der kantonalen IIZ-Steuergruppe als Fachpersonen für Schnittstellenmanagement wahrgenommen werden und stets auf der Suche nach optimalen Lösungen im Hinblick auf Finanzierungen, Organisation und Zusammenarbeit sind. Für die Beantwortung dieser Fragen braucht es Zeit und vertiefte Austauschmöglichkeiten über die Prozessgestaltung. Aushandeln ist somit eine zentrale Aufgabe der kantonalen IIZ – für diese wird häufig zu wenig Zeit eingeräumt.

I Verbesserungspotenzial

Im Kanton Bern sind viele verschiedene Ämter und Partner in die Grundkompetenzförderung involviert. Das kann dazu führen, dass es für die verschiedenen Partner nicht immer nachvollziehbar ist, welche Grundkompetenzangebote das MBA vermehrt unterstützt oder schwerpunktmässig fördert. Durch eine erhöhte Transparenz gegenüber den Partnern und eine gezielte Kommunikation könnte dies möglicherweise verbessert werden.

A 5 Étude de cas du canton de Fribourg

A 5.1 Introduction

Cette étude de cas porte sur la promotion des compétences de base dans le contexte fribourgeois. Elle présente un état de la situation actuelle, révèle les principaux acteurs du domaine, expose les interfaces existantes et aborde la question de la qualité des offres. Cette étude de cas a été rédigée sur la base de quatre entretiens avec des employé·e·s de l'administration cantonale provenant de quatre services cantonaux différents :

- Le Service public de l'emploi (SPE), rattaché à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF)
- Le service de l'action sociale (SASoc), rattaché à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)
- Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), rattaché à la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC)
- Le Bureau de l'intégration des migrant·e·s et de la prévention du racisme (IMR), rattaché à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS).

A 5.2 Situation actuelle en matière de promotion des compétences de base dans le canton (contexte cantonal)

DA 11 : Points clés cantonaux en matière de promotion des compétences de base

Caractéristiques géographiques et démographiques	Le Canton de Fribourg est avec une taille de 1'671 km ² le 8ème canton le plus grand de Suisse. Le nombre d'habitant·e·s s'élevait fin 2020 à 325'496 70. La population âgée de plus de 15 ans, donc potentiellement utilisatrice des offres en compétences de base, s'élève à 271'574 71.
Spécificités structurelles cantonales	<p>Fribourg est un canton bilingue, ce qui signifie que les services étatiques et les offres en matière de compétences de base doivent être proposés en allemand et français. De manière générale, l'offre de cours en compétences de base est plus fournie en français qu'en allemand.</p> <p>Certains acteurs cantonaux ont relevé un point important au sujet des compétences de base dans le canton de Fribourg. En effet, selon la Loi fédérale sur la formation continue (LFCo) les compétences de base couvrent les domaines de « (a) la lecture, écriture et expression orale dans une langue nationale, (b) des mathématiques élémentaires et (c) de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ». Ainsi, si l'on s'en tient à cette définition, la compréhension orale ne fait officiellement pas partie des compétences de base au sens de la loi fédérale, même</p>

⁷⁰ Cf. http://appl.fr.ch/stat_statonline/portraitif/etape2.asp?Niveau=2&langue=fr&initMenu=1, site consulté le 16.03.2022.

⁷¹ Cf. http://appl.fr.ch/stat_statonline/portraitif/etape2.asp?Niveau=2&langue=fr&initMenu=1, site consulté le 16.03.2022.

	s'il va de soi que l'expression orale nécessite une bonne compréhension orale de la langue. Par conséquent, dans le cadre de présente étude de cas, les cours de langue ne sont pas considérés comme des compétences de base.
Programmes et offres actuels (liste non exhaustive)	<ul style="list-style-type: none"> – Subventionnement de cours/formations (lecture et écriture, TIC, techniques de recherche d'emploi ou de stage, atelier de postulation, remplissage de déclaration d'impôts) via un appel à projet. – Information et sensibilisation (via les sites internet des services cantonaux, sur leurs pages sur les réseaux sociaux, lors des événements en présentiel usw.) <p>Projets spécifiques à certains acteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Groupe de travail sur la fracture numérique réunissant la Commission cantonale pour la formation des adultes (CCFA) et la Commission pour l'intégration des migrant·e·s et prévention du racisme. <p>Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Viamia72 : bilan professionnel gratuit aux personnes de plus de 40 ans. – Chèque formation : soutenir financièrement des personnes suivant une formation. – Portail d'entrée pour les compétences de base73 : soutien et accompagnement pour créer un projet de formation. <p>Service publique de l'emploi (SPE) :</p> <ul style="list-style-type: none"> – UNO Esperanto74 (en collaboration avec OSEO Fribourg) : coaching individuel, cours et stage en entreprise.

<https://viamia.ch/fr/>, Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/clarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/clarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/clarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

- Programmes d'emplois temporaires.
- Foire des fournisseurs (en collaboration avec Insertion Fribourg) : journée de rencontre regroupant les conseiller-ère-s ORP, case manager AI, assistant-e-s sociaux-ales et fournisseurs de formations.

Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) :

- Plateforme COLAMIF75 : une dizaine de prestataires de formation se réunissent pour discuter des cours de langues offerts dans le canton.
- Journée d'échanges de pratiques « fide »76 : rencontre regroupant les formateurs du canton pour discuter de la méthode fide.

[kennzahlen/kantone/qlarus.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/kantone/qlarus.html), Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/kantone/qlarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/kantone/qlarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Bases légales (état : février 2022)

- Loi sur l'aide sociale (LASoc)⁷⁷ (RSF 831.0.1).
- Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT)⁷⁸ (RSF 866.1.1).
- Loi sur la formation professionnelle (LFP)⁷⁹ (RSF 420.1).
- Loi sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme (LInt)⁸⁰ (RSF 114.22.2).
- Loi sur la formation des adultes (LFA)⁸¹ (RSF 45.1).

La promotion des compétences de base ne figure explicitement dans aucune de ces cinq lois cantonales. Cependant, la LFA est en cours de révision partielle et contiendra certaines parties qui traiteront directement des compétences de base.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFA, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/clarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFA, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/clarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFA, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/clarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFA, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/clarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Rôle de la CII	La CII cantonale traite en premier lieu du thème du chômage et de la réinsertion et n'aborde qu'indirectement la formation des adultes ainsi que les compétences de base.
Service en charge de la coordination en matière de compétences de base	Le SOPFA, dont fait partie la responsable cantonale en matière de compétences de base.

I Importance de la promotion des compétences de base dans le canton

Les quatre représentant·e·s des services cantonaux en lien avec la promotion des compétences de base (SOPFA, IMR, SASoc et SPE) s'accordent sur le niveau d'importance actuel élevé de la thématique. Les personnes interrogées en veulent pour preuve l'augmentation récente des ressources cantonales et fédérales à disposition pour promouvoir les compétences de base, que cela soit par exemple dans le cadre du PIC pour les cours de français et d'allemand ou dans celui du plan directeur mesures marché du travail (MMT) pour le domaine des TIC. La création, en 2018, d'un poste de « Responsable des compétences de base » au SOPFA témoigne de l'importance croissante du thème dans le canton de Fribourg. En outre, le contenu des offres a également évolué : si auparavant le catalogue s'apparentait plutôt à un « méli-mélo » d'offres, celles-ci sont aujourd'hui plus ciblées sur les compétences de base. Enfin, une personne souligne l'évolution positive de la qualité des offres de cours et formation en compétences de base (développement et assurance de la qualité).

Les responsables des services cantonaux interrogé·e·s observent que l'importance des compétences de base s'est également accrue au cours des dernières années à l'office AI (OAI) cantonale, au sein du Grand Conseil fribourgeois ainsi que chez les prestataires de formation.

I Buts de la promotion des compétences de base

L'analyse des entretiens montre que la promotion des compétences de base vise deux principaux buts dans le canton de Fribourg :

- Autonomie et employabilité. Il s'agit de développer et/ou renforcer l'autonomie et l'employabilité des personnes, afin de leur permettre une participation à la vie sociale. Et ceci particulièrement dans le domaine des TIC, tant la numérisation affecte toujours plus la vie quotidienne (autant professionnelle que privée).
- Équité. Lors de leur scolarité, certaines personnes n'ont pas eu accès aux compétences de base. Il s'agit alors pour l'État de donner la possibilité aux personnes peu qualifiées de d'acquérir ces connaissances essentielles à leur intégration dans la société.

A 5.3 Réseau d'acteurs et gestion des interfaces

[kennzahlen/kantone/glarus.html](https://www.kennzahlen/kantone/glarus.html), Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Cf. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.1, site consulté le 25.02.2022. En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/glarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

I Acteurs impliqués dans la promotion des compétences de base

Dans le canton de Fribourg, il existe deux différents types d'acteurs : les services cantonaux et les associations et partenaires privés.

- *Les services cantonaux.* Les trois principaux acteurs en matière de promotion des compétences de base sont le SOPFA, le SASoc et l'IMR. Le SPE, l'OAI et le SFP (Service de formation professionnelle) sont également des acteurs importants mais sont liés dans une moindre mesure au domaine des compétences de base.
- *Les associations et partenaires.* Il existe de nombreuses associations prestataires de cours et formations. Parmi elles, les personnes interrogées ont cité : Lire et Écrire, la Croix-Rouge Fribourg, Espace femmes, ouverTür, Coopérative Générations!, OSEO Fribourg, Caritas et l'ORS. Certaines personnes interrogées ont cité d'autres partenaires qui ne proposent pas de cours mais qui soutiennent le canton dans la promotion des compétences de base. C'est le cas de la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) ou encore de la Fédération suisse Lire et écrire qui ont toutes deux été impliquées dans la mise en œuvre du chèque formation dans le canton de Fribourg.

Quant aux acteurs communaux, comme les services sociaux communaux et les « Gemeinwesenarbeit » dans les communes germanophones, ceux-ci proposent à leur habitant·e·s des cours d'acquisition de langues. Cependant, du point de vue de certains acteurs cantonaux, ces cours ne sont pas considérés comme des cours de compétences de base au sens de la LFCo.

Les rôles des acteurs en matière de promotion des compétences de base varient selon leurs missions et leurs publics cible.

DA 12 : Récapitulatifs des rôles des acteurs en matière de promotion des compétences de base

Acteur	Public cible	Mission générale	Mise en œuvre (en lien avec les compétences de base)
SOPFA ⁸²	Personnes en recherche de formation	<ul style="list-style-type: none"> – Soutenir et conseiller les jeunes et les adultes à choisir une voie professionnelle, une voie d'étude ou à établir un parcours de carrière – Mettre en place le programme cantonal pour la promotion des compétences de base 	<ul style="list-style-type: none"> – Lancement d'un appel d'offre annuel pour subventionner les mesures qui promeuvent les compétences de base – Orienter les personnes en recherche de cours et de formations (via les conseiller·ère·s ainsi qu'une permanence) – Mise en œuvre du chèque formation – Information et sensibilisation auprès du publics cible
SPE	Demandeur·euse·s d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> – Prévenir le chômage – Garantir une réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> – Établissement de mandats de prestations avec les prestataires de formation pour l'achat de places dans des cours de compétences de base.

En 2018, Thomas Di Falco, chef du SOPFA, a décidé la création d'un poste spécialement dédié aux compétences de base. https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12. Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www simplement mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/kantone/qlarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

IMR	Migrant·e·s et requérant·e·s d'asile	<ul style="list-style-type: none"> – Promouvoir l'intégration – Mettre en place le « Programme d'intégration cantonal » (PIC) 	<ul style="list-style-type: none"> – Orientation des demandeur·euse·s d'emploi vers des Mesures du marché du travail adaptées aux besoins (via les conseiller·ère·s ORP) – Information et sensibilisation auprès du publics cible – Lancement, chaque deux ans, de l'appel à projets « Apprentissage des langues / Encouragement précoce » pour subventionner les mesures donnant accès à des cours de langue – Orientation des migrant·e·s vers des cours de langue française et allemande adaptés aux besoins (via les assistant·e·s sociaux) – Information et sensibilisation auprès des publics cible
SASoc	Bénéficiaires des services sociaux	<ul style="list-style-type: none"> – Améliorer et harmoniser le dispositif cantonal d'action sociale et veiller à la coordination des politiques sociales et de la famille – Mettre en place l'initiative « Agenda intégration Suisse » (AIS) 	<ul style="list-style-type: none"> – Établissement de contrats de prestations avec les prestataires de formation – Validation du catalogue des Mesures d'insertion sociale (MIS) et de celui des mesures d'intégration spécifiques (MINT) – Orientation des bénéficiaires vers des mesures adaptées aux besoins (via les assistant·e·s sociaux) – Information et sensibilisation auprès du publics cible
Associations	Tous les publics cités ci-dessus Fonctionnaires du canton de FR	<ul style="list-style-type: none"> – Soutenir l'État dans l'apprentissage des compétences de base par les personnes peu qualifiées 	<ul style="list-style-type: none"> – Conduite de cours et de formations dans le domaine des compétences de base pour les publics cible du canton – Conduite ponctuelle de cours et de formations pour les fonctionnaires cantonaux (assistant·e·s sociaux·ales, conseiller·ère·s ORP). Par ex. une formation continue de sensibilisation à la thématique des compétences de base, de l'illettrisme et de l'illectronisme, donnée par Lire et Écrire – Information et sensibilisation auprès des publics cible

Source : Interface (2022).

I Gestion des interfaces

Les interfaces au sein du canton sont multiples et de nature plus ou moins informelles. Les interfaces suivantes ressortent des entretiens :

- Collaborations bilatérales et trilatérales SOPFA-IMR / IMR-SASoc / SASoc-SOPFA. Ces échanges réguliers permettent aux trois services cantonaux de discuter de la coordination en matière de subvention, de collaboration avec les partenaires et de développement de la qualité. Cette interface permet par exemple d'organiser des visites de prestataires ou d'acteurs communaux. Ces rencontres bilatérales se font le plus souvent en fonction des besoins et de manière informelle.
- Rencontres ponctuelles SOPFA-coordonateur CII. Dans le cadre de certains projets spécifiques traitant des compétences de base, tel que l'élaboration du programme cantonal pour l'encouragement des compétences de base chez les adultes, la responsable des compétences de base au SOPFA s'entretient avec le coordinateur de la CII.
- Réunions ponctuelles entre le SOPFA, le SASoc et l'IMR. Le but de ces réunions ayant lieu au moins trois fois par année, est de coordonner le subventionnement des projets et de réfléchir à comment reformuler les formulaires de demandes de subventions pour les simplifier et les uniformiser.

- Réunions entre le SPE, SASoc, l’IMR et le SOPFA. Dans le cadre du programme cantonal pour la promotion des compétences de base, il est prévu que les quatre services se rencontrent deux fois par année. Dès 2022, grâce à l’intégration du SASoc à la CCFA, ces rencontres se feront probablement dans le cadre de la Commission cantonale pour la formation des adultes, la CCFA (voir ci-dessous).
- Comité de pilotage – politique en matière de chômage longue durée (SPE, AI, SASoc). Mis en place en 2013, il est présidé par le Conseiller d’État en charge de l’économie et de l’emploi et réunit, entre autres, les trois chefs de service de la CII (SPE, SASoc, OAI). Cette composition permet d’assurer la coordination entre le Comité et la CII, notamment en matière de compétences de base.
- Commission cantonale pour la formation des adultes (CCFA) : SOPFA, IMR, SPE, Université populaire du canton de Fribourg, Université de Fribourg, Intégration pour tous. Cette commission se réunit au moins deux fois par année et a pour tâche la validation de l’attribution des subventions dans le domaine de la formation des adultes sur la base du cofinancement Canton/Confédération. Il est prévu à l’avenir d’intégrer à la CCFA une personne responsable du SASoc.
- Relations avec les prestataires de formations. Ces relations ont lieu dans la plupart des cas de manière bilatérale et dans la mesure des budgets à disposition, car les services cantonaux n’ont pas tous les moyens de réaliser des visites sur place. La plateforme « COLAMIF » permet cependant de réunir les prestataires de cours de langue et l’IMR en vue d’échanger sur les (bonnes) pratiques des prestataires en vue d’améliorer la qualité. En outre, certaines journées de rencontre entre acteurs étatiques et prestataires de formation ont lieu ponctuellement (Journée d’échanges de pratiques « fide » (organisé par l’IMR), Foire des fournisseurs (organisé par le SPE) ou encore échanges annuels entre les prestataires en compétences de base (organisés par le SOPFA).

■ Collaboration interinstitutionnelle

La CII fribourgeoise est composée de cinq membres provenant de cinq services cantonaux et régionaux/communaux : le SPE, le SASoc, l’OAI, les Services sociaux régionaux et les Commissions sociales. Elle se réunit quatre fois par année. Son but est d’assurer la coordination des acteurs cantonaux provenant de différents départements dans les domaines du financement, du suivi des bénéficiaires et des bases légales.

La promotion des compétences de base n’est pas un thème directement traité par la CII, mais abordé seulement ponctuellement et dans une perspective large. Dès sa mise en place en 2004, la CII cantonale visait à améliorer la coordination des acteurs ayant des activités de placement ou de réinsertion. C’est pour cette raison que le SPE, le SASoc, l’OAI et les services sociaux régionaux font partie intégrante de la CII et que le SOPFA et l’IMR, qui n’ont pas de service de placement, ont été écartés. La responsable cantonale en matière de compétences de base, collaboratrice scientifique au SOPFA, ne fait ainsi pas partie de la CII.

Bien que les domaines de la formation et de l’intégration ne soient pas inclus dans la CII, le représentant du SASoc au sein de la CII est à la fois responsable des tâches « insertion sociale » dans le domaine de l’asile ordinaire et des tâches « intégration » dans le domaine de l’asile est des réfugiés. Cette double casquette, spécificité du canton de Fribourg, permet au thème de l’intégration d’être tout de même pris en compte dans les réflexions menées au sein de la CII.

■ Financement des compétences de base et groupes cible

Le système de financement des groupes cible est une question fondamentale dans la promotion des compétences de base. Dans les faits, les pratiques, ressources et clefs de répartition varient selon les services cantonaux.

En termes de pratiques, le SOPFA réalise un appel d'offre annuel pour financer des cours de compétences de base, l'IMR produit également un appel d'offre mais pour un financement s'étendant sur deux années. Le SASoc établit directement des contrats de prestations avec les prestataires de formation. Enfin, le SPE établit également des contrats de prestations avec des prestataires de formation mais en achetant des places dans les cours afin de placer les chômeur·euse·s suivis par les ORP à ces cours à travers les mesures marché du travail.

En termes de contenu, les services cantonaux concernés se répartissent le financement des cours selon leurs thématiques. Par exemple, un cours de langue visant à fournir un premier accès à la langue sera subventionné par l'IMR. Si le cours de langue cible spécifiquement les mathématiques de base ou les TIC (donc les compétences de base), alors le SOPFA subventionnera ce cours.

A 5.4 Qualité

I Responsable de l'assurance de la qualité

Il n'existe pas d'entité responsable de l'assurance de la qualité pour la promotion des compétences de base dans le canton de Fribourg. Chaque service est responsable de soutenir, à son échelle et avec son budget, la qualité. Les personnes interrogées ne ressentent pas le besoin de mettre en place une telle entité responsable.

D'après les personnes interrogées, la qualité est déjà en bonne partie assurée par la LFad et l'Ordonnance relative aux exigences de qualité imposées aux institutions actives dans la formation des adultes et la formation continue à des fins professionnelles. Cette dernière stipule dans son article 2 que le prestataire de formation doit avoir une certification edu-Qua ou ISO. Les services cantonaux mettent cependant en œuvre plusieurs mesures supplémentaires visant à assurer la qualité, tant au niveau du terrain qu'au niveau stratégique/organisationnel. Plusieurs de ces mesures sont décrites dans la suite de cette section.

I Compréhension commune de la qualité

Selon les personnes interrogées, il n'existe qu'une compréhension commune de la qualité limitée entre les acteurs impliqués. En effet, si toutes reconnaissent certains « socles » communs aux services cantonaux, elles observent au-delà un manque de compréhension commune au niveau « supra ». Pourtant, plusieurs échanges parmi les services cantonaux impliqués ont déjà eu lieu, notamment avant la mise en place d'un poste de responsable cantonale en matière de compétences de base, afin de connaître les exigences et applications en matière de labels. Dans les faits, certains cercles ne valorisent que le label « edu-Qua » et délaissent « fide », notamment dans le domaine des langues, tandis que d'autres privilégient « fide ».

I Aspects centraux de la qualité

Les personnes interrogées expriment divers types d'aspects au regard de la qualité. Les éléments revenus le plus fréquemment sont :

- La formation des formateurs en pédagogie de l'adulte.
- La sensibilisation des formateur·trice·s aux besoins des groupes cible, notamment en matière de connaissances sur la diversité culturelle, de l'illettrisme et de l'illectronisme.

https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/45.12, Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/glarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Le SOPFA, qui est en train de préparer une révision de la LFad, a récemment fait une proposition au SPE pour modifier cette ordonnance. Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : www.simplement-mieux.ch/Fribourg pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/glarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

- La définition d’objectifs et/ou d’indicateurs pour vérifier l’augmentation des compétences de base.
- L’accessibilité du cours (distance du lieu de domicile, langue adaptée, horaires).
- La correspondance entre les cours/mesures proposés et les besoins du terrain.

Les personnes interrogées ont souligné que les aspects centraux de la qualité variaient selon le prestataire. En effet, dans le cas petites structures, l’accessibilité (géographique et financière) des cours peut parfois être un paramètre plus important que l’organisation interne du prestataire.

I Mesures dans le domaine de la qualité

Les services cantonaux ont développé plusieurs mesures afin d’améliorer la qualité dans le domaine de la promotion des compétences de base. Ces mesures et leur pérennité sont toujours dépendantes des moyens à disposition du service.

Le SASoc, l’IMR et le SPE effectuent des visites des prestataires de formation dans le but d’éclaircir les besoins et de trouver des solutions communes pour améliorer le niveau de la qualité. À titre d’exemple, le SASoc se laisse la possibilité de financer les frais de transports des personnes qui suivent une formation afin d’améliorer l’accessibilité de la formation. De son côté, le SPE réalise ponctuellement des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires afin de disposer d’un retour direct du terrain.

Le SOPFA, qui n’organise pas de visites sur place, a pour sa part développé une alternative aux labels à l’attention des petits prestataires. Ces derniers peuvent recevoir une subvention jusqu’à 20 pourcent plus importante s’ils respectent quatre critères (valant chacun 5% de subvention supplémentaire) :

- L’offre doit être transparente ;
- Les formateurs doivent avoir un niveau de qualification FSEA 1 ;
- Le prestataire doit évaluer son offre et chercher à la développer ;
- La satisfaction des participant·e·s doit être évaluée.

A 5.5 Enseignements

I Facteurs de succès

De l’analyse des entretiens ressortent plusieurs facteurs de succès en matière de promotion des compétences de base :

- La connaissance de ses collègues (au sein de son service mais aussi des autres services cantonaux impliqués) et de leurs rôles, afin d’identifier les bonnes personnes qui pourront faire avancer les travaux en cours.
- La confiance, la transparence et la proximité avec les prestataires de formations.
- Des interfaces et canaux de communication formels, afin d’assurer la transmission de l’information au-delà des changements de personnes dans les services de l’État.
- L’attribution des compétences de bases à un service, en l’occurrence le SOPFA, et le fait d’avoir une personne de référence à qui s’adresser en cas de questions ou demandes sur le sujet.
- L’ouverture d’esprit et la volonté de travailler ensemble entre tous les acteurs fribourgeois.

I Améliorations pour l’avenir

Les propositions d’amélioration issues des entretiens concernent en premier lieu les ressources financières à disposition des services cantonaux pour maintenir et développer leurs services de promotion des compétences de base.

Une personne interrogée propose que le rôle de coordination des services en matière de compétences de base se fasse via la CII et son coordinateur. Il est ici imaginé que le SOPFA rejoigne la CII afin que son coordinateur puisse se charger de la coordination et que les services impliqués puissent se concentrer sur les projets opérationnels et stratégiques.

En vue d'améliorer la qualité, il a été proposé d'organiser une journée annuelle regroupant les services cantonaux et les prestataires de formations afin de discuter et d'établir une compréhension commune de la qualité. Il pourrait revenir à la FSEA ainsi qu'à la Fédération Lire et Écrire, dans le cadre de leurs conventions de prestations avec le SEFRI (accords qui lient les organisations pour la formation continue avec le SEFRI), de gérer l'organisation de cette journée annuelle. Il a en outre été exprimé le souhait de travailler avec un cadre de référence / standard plus précis dans les domaines des TIC et de la numératie (comme c'est le cas pour les langues avec le Cadre européen de référence pour les langues (CECR)), afin d'améliorer la qualité de l'évaluation des niveaux de connaissance.

Il a également été proposé de mettre en place un système de certificat basique qui confirme le suivi (et/ou la réussite) d'une formation par les bénéficiaires. Ce certificat constituerait un élément motivationnel supplémentaire qui pourrait ensuite être valorisé dans le cadre privé, auprès de potentiel employeurs ou avec ses proches.

Une personne a mentionné comme potentielle amélioration une clarification des offres de compétences de base disponibles à travers un catalogue commun regroupant toutes les offres subventionnées, classées par thème et disponible en ligne en langage simplifié.

De l'avis d'une personne, le cadre légal actuel (Loi fédérale sur l'assurance-chômage, sur l'assurance-invalidité, etc.) est trop « clustérisé ». Le SPE se retrouve limité dans l'utilisation de ses ressources financières pour par exemple intégrer d'autres bénéficiaires qui ne sont pas directement subventionnables dans le cadre de la LACI. Cette personne plaide pour une actualisation des bases légales afin d'adopter un cadre législatif plus permissif en termes de collaborations entre les services cantonaux.

Concernant les labels, plusieurs personnes interrogées ont proposé de décharger administrativement les petits prestataires de formation, principalement ceux œuvrant dans les petites localités ou communes. En effet, bien que la pertinence de ces labels ne soit aucunement remise en cause, les coûts financiers et en temps nécessaire à l'obtention d'un label sont souvent un frein à la mise en œuvre de projet pour les petites structures. L'obligation d'accréditation peut ainsi être un élément désincitatif pour ces petites structures.

A 6 Fallstudie Kanton Glarus

A 6.1 Einleitung

Die vorliegende Fallstudie dokumentiert die Bewirtschaftung der Schnittstellen und die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Qualität der Angebote der Grundkompetenzförderung im Kanton Glarus. Als Datengrundlage dienten drei Gruppengespräche à zwei Personen, bestehend aus Vertretern/-innen des RAV, Vertretern/-innen der Hauptabteilung

Ce catalogue existe déjà sur des plateformes distinctes : [www.simplement-mieux.ch/Fribourg](http://www simplement-mieux.ch/Fribourg) pour les cours en compétences de base, www.colamif.ch pour les cours de langues et enfin la rubrique <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/mis-100-formation> pour les mesures d'insertion sociale dans le domaine de la formation.⁸⁶

Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/glarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Wirtschaft und Arbeit, Vertretern/-innen der Fachstelle Integration, Vertretern/-innen der Koordinationsstelle Integration Flüchtlinge, Vertretern/-innen der Berufs- und Laufbahnberatung sowie einer Vertreterin der Koordinationsstelle Grundkompetenzen. Die Gespräche fanden im Februar 2022 online statt.

A 6.2 Situation der Förderung der Grundkompetenzen im Kanton (kantonaler Kontext)

In der folgenden Darstellung sind die kantonalen Spezifitäten des Kantons Glarus kriterienorientiert dargestellt. Dies mit dem Ziel, die gegebenen kantonalen Kontextinformationen für die Grundkompetenzförderung übersichtlich darzustellen. Eine wesentliche Kontextinformation will vorneweg genommen sein: Der Kanton Glarus steht bei der Grundkompetenzförderung noch ganz am Anfang. Die Fach- und Koordinationsstelle Grundkompetenzen wurde im Oktober 2021 neu erschaffen. Die ersten Kursangebote haben im Oktober 2021 gestartet.

DA 13: Zentrale kantonale Eckwerte im Kontext der Grundkompetenzförderung

Grösse des Kantons	Rund 40'000 Personen wohnen im Kanton Glarus, der sich in drei Gemeinden (Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd) organisiert. 86 Alle erwachsenen Einwohner/-innen des Kantons Glarus gelten grundsätzlich als potenzielle Nutzer/-innen der Angebote aus dem Programm der Grundkompetenzförderung.
Spezifische kantonale Strukturen	Im Kanton Glarus ist die Sozialhilfe über die drei Gemeinden hinweg kantonal geregelt. Das Flüchtlingswesen mit der Koordinationsstelle Integration Flüchtlinge (KIF) ist im Departement Volkswirtschaft und Inneres eingebunden. Die Fachstelle Integration – mit dem Fokus der Integration der Migranten/-innen in die örtliche Gesellschaft – ist beim Departement Bildung und Kultur angegliedert. Da der Kanton Glarus keine Fachstelle für Weiterbildung führt, wurde die Fachstelle Grundkompetenzen bei der Berufs- und Laufbahnberatung verortet. Zudem wurde die Koordinationsstelle für Grundkompetenzen gegründet. Diese ist bei den Berufsfachschulen des Kantons Glarus angesiedelt, um die Grundkompetenzkurse professionell und nahe bei der Weiterbildungsanbieter koordinieren zu können.
Aktuelle Programme und Angebote	Der Kanton Glarus fördert die Grundkompetenzen über verschiedene Kursangebote. Diese werden durch das Förderprogramm Grundkompetenzen bedarfsorientiert erweitert und entwickelt. Zudem werden im Zusammenhang mit der Digitalisierungsstrategie des Kantons Glarus speziell die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) respektive die digitalen Grundkompetenzen gefördert. Dafür arbeitet der Kanton Glarus zusammen mit einem professionellen externen Partner IKT-Grundkompetenzangebote aus. Die entsprechenden Entwicklungen werden online auf der Website «smartglarus.com» ⁸⁷ kommuniziert.

⁸⁶ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone/glarus.html>, Zugriff am 24. Februar 2022 und <https://www.gl.ch/portrait/bevoelkerung.html/201>, Zugriff am 24. Februar 2022.

⁸⁷ Vgl. <https://www.smartglarus.com/>, Zugriff am 24. Februar 2022.

Gesetze und weitere Grundlagen	<p>Die Förderung der Grundkompetenzen wird im Kanton Glarus seit der Legislaturperiode 2019 umgesetzt und stützt sich auf das Legislaturziel 6: «Das Bildungsniveau der Glarner Bevölkerung ist gestiegen». Für diese Zielerreichung hat der Regierungsrat des Kantons Glarus zwei Massnahmen formuliert und verabschiedet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – M 6.1 Erarbeitung einer Strategie für umfassende (Karriere-)Beratung sowie Aus- und Weiterbildung von Erwachsenen – M 6.2 Neukonzeption und -aufbau des heutigen Berufsinformationszentrums (gemäss Strategie aus M 6.1) <p>Der entsprechende Kommentar dazu lautet:</p> <p>«Der Kanton Glarus verfügt im Vergleich mit anderen Kantonen über wenige gut ausgebildete Einwohnerinnen und Einwohner. (...) Die Sicherstellung einer genügenden Anzahl Fachkräfte in den neuen Arbeitsfeldern, aber auch die Weiterbeschäftigung älterer, früher ausgebildeter Berufsfachleute bedarf einer aktiveren Bildungspolitik seitens des Kantons. (...) Vor allem für Erwachsene sind die Möglichkeiten zu verbessern, damit sie ihren Bildungsstand angepasst an den Anforderungen der Zukunft erweitern können. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Bevölkerungsgruppe der über 25-Jährigen zu richten, bei denen ein insgesamt tiefes Bildungsniveau festgestellt wird». 88</p> <p>Zudem hat der Regierungsrat am 30. März 2021 die Programmvereinbarung mit dem Bund betreffend Förderung von Grundkompetenzen genehmigt. 89</p> <p>Die Weiterbildungsoffensive von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS90 und dem Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) unterstützt seit 2019 die Sozialdienste beim Aufbau einer Förderstruktur für Grundkompetenzen. Diese Förderstrukturen werden nun im Kanton Glarus im Rahmen des Sozialhilfegesetzes «Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe» 91 auf-respektive ausgebaut werden. Weitere gesetzliche Grundlagen sind für die Grundkompetenzförderung ebenso relevant:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung⁹² – Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung⁹³ – Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)⁹⁴ und das Asylgesetz (AsylG) – Regierungsrätliche Verordnung über die wirtschaftliche Hilfe und Zugang zum Arbeitsmarkt im Asyl- und Flüchtlingsbereich (KIP II, S.6)⁹⁵ – Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) ⁹⁶
--------------------------------	---

⁸⁸ Legislaturplanung 2019–2022 (Stand 25.09.2019). Regierungsrat Kanton Glarus vom 25. September 2018: <https://www.gl.ch/public/upload/assets/22669/Legislaturplanung%202019%202022%20Stand%2009.19.pdf?fp=2>, Zugriff am 2. Februar 2022.

⁸⁹ Regierungsratsbeschluss Kanton Glarus. Grundkompetenzen von Erwachsenen werden stärker gefördert, vom 30. März 2021, <https://www.gl.ch/public-newsroom.html/31/news/21649>, Zugriff am 22. März 2022.

⁹⁰ Weiterbildungsoffensive für Sozialhilfebeziehende: vgl. <https://skos.ch/themen/bildung/weiterbildungsoffensive>, Zugriff am 28. Februar 2022.

⁹¹ Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe, VIII E/21/3. Aktuelle Version in Kraft seit 1. Januar 2016. Kanton Glarus: vgl. https://gesetze.gl.ch/app/de/texts_of_law/VIII%20E%2F21%2F3, Zugriff am 28. Februar 2022.

⁹² Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 2. Mai 1993, aktuelle Version in Kraft seit 3. Mai 2009, VIII D/12/1. Kanton Glarus: vgl. https://gesetze.gl.ch/app/de/texts_of_law/VIII%20D%2F12%2F1/versions/425, Zugriff am 28. Februar 2022.

⁹³ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 6. Mai 1984, aktuelle Version in Kraft seit 1. September 2014, VII D/6/4. Kanton Glarus: vgl. https://gesetze.gl.ch/app/de/texts_of_law/VIII%20D%2F6%2F4, Zugriff am 28. Februar 2022.

Rolle IIZ	<p>Im Kanton Glarus ist die IIZ ein Gremium, das aus Vertretern/-innen der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, der Sozialhilfe und der Öffentlichen Berufsberatung besteht.</p> <p>In erster Linie führt dieses Gremium Einzelfallbesprechungen in Form eines Mailaustausches und hält keine physischen Treffen ab. Regelmässige Sitzungen sind auch künftig nicht vorgesehen, und strategische Ausrichtungen werden in diesem Gremium keine getroffen. Im IIZ-Gremium kommen einzig potenzielle Grundkompetenzangebote im Zusammenhang mit Einzelfallbesprechungen zur Sprache.</p>
Koordinationsstelle Grundkompetenzen	<p>Der Kanton Glarus verfügt über eine Fachstelle Grundkompetenzen und eine Koordinationsstelle Grundkompetenzen, die bei der Berufs- und Laufbahnberatung angesiedelt ist.</p>

Die Interviewanalyse zeigt insgesamt, dass der Stellenwert der Grundkompetenzförderung im Kanton Glarus hoch ist. Unter anderen ist die hohe Anzahl wenig gut ausgebildeter Einwohner/-innen ein Grund dafür, dass sich die Regierung für eine weitere Fördermassnahme im Bereich der Weiterbildung entschieden hat.⁹⁷ Die Anzahl wenig gut ausgebildeter Einwohner/-innen des Kantons Glarus ist im Kantonsvergleich der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahre aus dem Jahr 2017 dargestellt. 23 Prozent der erwachsenen Bevölkerung des Kantons Glarus verfügt über keinen nachobligatorischen Ausbildungsabschluss. Gesamtschweizerisch liegt dieser Anteil bei 13,7 Prozent.⁹⁸

Aus diesem Anlass ist das prioritäre Ziel der Grundkompetenzförderung im Kanton Glarus die nachhaltige Arbeitsmarktintegration der unqualifizierten Personen ohne fixen Arbeitsvertrag. Dies bedeutet, die arbeitslosen Personen möglichst gut zu qualifizieren, bevor sie wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen. Einzelne Grundkompetenzangebote – speziell diejenigen der digitalen Grundkompetenzförderung – zielen darauf ab. Gleichzeitig betreiben die verantwortlichen Personen der Grundkompetenzförderung viel Aufwand, die im Arbeitsmarkt integrierten Personen weiterzubilden, damit sie gar nicht erst aus dem Arbeitsmarkt fallen. Dies ist zum Beispiel ein erklärtes Ziel der Standortentwicklung durch «smartglarus.com»⁹⁹.

Ergänzend zur vorgängig genannten Priorisierung des Grundkompetenzförderziels «Arbeitsmarktintegration» ist die soziale Integration, speziell im kantonalen Integrationsprogramm (KIP), ebenso ein Ziel. Verschiedene Angebote stehen dafür zur Verfügung.

A 6.3 Akteurkonstellation und Schnittstellenbewirtschaftung

⁹⁴ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 4. Mai 2008, aktuelle Version in Kraft seit 1. September 2014, I C/23/2. Kanton Glarus: vgl. <https://www.gl.ch/public/upload/assets/34147/IAS%20Konzept%20Umsetzung.pdf?fp=1>, Zugriff am 28. Februar 2022.

⁹⁵ Integrationsagenda Schweiz IAS im Rahmen des KIP II Integrationsförderung im Kanton Glarus 2018–2021: vgl. <https://www.gl.ch/public/upload/assets/34147/IAS%20Konzept%20Umsetzung.pdf?fp=1>, Zugriff am 28. Februar 2022.

⁹⁶ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 6. Mai 2007, aktuelle Version in Kraft seit 1. September 2017, IV B/51/1. Kanton Glarus: vgl. https://gesetze.gl.ch/app/de/texts_of_law/IV%20B%2F51%2F1, Zugriff am 28. Februar 2022.

⁹⁷ Legislaturplanung 2019–2022 (Stand 25.09.2019). Regierungsrat Kanton Glarus vom 25. September 2018: vgl. <https://www.gl.ch/public/upload/assets/22669/Legislaturplanung%202019%202022%20Stand%2009.19.pdf?fp=2>, Zugriff am 2. Februar 2022.

⁹⁸ Schmidlin, Sabina und Bühlmann, Eva (2019): Entwicklungsbedarf der Berufs- und Laufbahnberatung Glarus – 2020. Schlussbericht. Across concept GmbH, Naters, vgl. <file:///C:/Users/kb%C3%BCchel/Downloads/Analyse%20Across%20Concept%20Juli%202019.pdf>, Zugriff am 22. März 2022.

⁹⁹ Vgl. <https://www.smartglarus.com/>, Zugriff am 24. Februar 2022.

I Fach- und Koordinationsstelle Grundkompetenzen

Das Grundkompetenzförderprogramm ist im Kanton Glarus im Departement Bildung und Kultur in der Fachstelle der Berufs- und Laufbahnberatung projektartig angesiedelt und wird dort von einer Person verantwortet sowie koordiniert.

Die Fachstelle Grundkompetenzen arbeitet eng mit der Koordinationsstelle Grundkompetenzen zusammen, die nicht direkt in der kantonalen Verwaltung, sondern bei den Berufsfachschulen des Kantons Glarus angesiedelt ist. Die Vertreterin dieser Koordinationsstelle stimmt alle Grundkompetenzangebote gemäss Nachfrage der entsprechenden Verwaltungsstellen und der betroffenen Personen mit mangelnden Grundkompetenzen ab. Dieser Nachfrage entsprechend versucht die Vertreterin der Koordinationsstelle, zusammen mit den Lehrpersonen der Berufsfachschule Grundkompetenzkurse bereitzustellen.

Die Fach- und Koordinationsstelle Grundkompetenzen verfolgt das Ziel, die verschiedenen Schnittstellen innerhalb der Verwaltung und hin zu den Weiterbildungsanbietern klarer abzugrenzen, um die Förderangebote für Grundkompetenzen innerhalb des Kantons vermehrt zu koordinieren. Dieser Aufwand ist notwendig, da verschiedene kantonale Verwaltungsstellen unterschiedliche Zielgruppen mit mangelnden Grundkompetenzen betreuen und Bedarf an Weiterbildungsangeboten haben.

I Schnittstellen im kantonalen Förderprogramm Grundkompetenzen

In den folgenden Abschnitten werden die aktuellen Schnittstellen aus Sicht der Fachstelle Grundkompetenzen dargestellt.

Eine Schnittstelle gibt es zur Hauptabteilung Wirtschaft und Arbeit (AWA) respektive zum Bereich der Standortentwicklung im Kanton Glarus. Aus der Legislaturplanung 2019–2022 und der Digitalisierungsstrategie hat die AWA den Auftrag erhalten, ein Mehrjahresprogramm (MJP) zu erarbeiten und dieses umzusetzen. In diesem Zusammenhang wird zum Beispiel das Programm zur Förderung der digitalen Grundkompetenz (IKT) entwickelt, dessen Kommunikationsinstrument die Website «smartglarus.com» ist. Eine weitere Schnittstelle gibt es zum regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV). Dieses arbeitet eng mit dem Amt für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) zusammen, da das RAV von allen LAM-Angeboten, die für eine Arbeitsmarktintegration einer arbeitslosen Person hilfreich sind, Gebrauch machen darf. Zudem gibt es zwei weitere Schnittstellen zur Fachstelle Integration und zur Koordinationsstelle Integration Flüchtlinge (KIF).

Keine dieser Schnittstellen ist im Kanton Glarus strukturiert oder institutionalisiert. Alle Kontakte erfolgen bedarfsorientiert und primär, um Absprachen zu tätigen und die bestehenden oder fehlenden Weiterbildungsangebote zu koordinieren. Das bedeutet, dass eine Fachstelle mit einer anderen Fachstelle bei Fragen hinsichtlich eines Kursangebots Kontakt aufnimmt. Dieser Kontakt erfolgt meistens telefonisch oder physisch, da die Büros oft nahe beieinander liegen oder sich die Vertreter/-innen in der Kaffeepause spontan treffen. Die Pandemie hat diese Art der Kontaktaufnahme leider beinahe verunmöglicht. Trotzdem fanden punktuell physische Austausche statt. Die Interviewanalyse zeigt, dass diese lose Organisationsstruktur im Kanton Glarus aus zwei Gründen geschätzt wird: Erstens erfolgt der Kontakt gezielt und nach Bedarf. Zweitens wird diese Art der Kontaktaufnahme als effizient bewertet, da sich die Vertreter/-innen der kantonalen Verwaltungsstellen im Kanton Glarus vertraut sind und gut kennen.

Die Schnittstellen zum RAV werden als herausfordernd bezeichnet. Beide Amtsstellen stützen sich auf Versicherungsgesetze, die die Integrations- und Förderprozesse stark strukturieren. Für die Projektumsetzung des Grundkompetenzförderprogramms sind diese

stark strukturierten Prozesse eher hinderlich, da sie wenig Spielraum im Umgang mit neuen Grundkompetenzangeboten zulassen. Beispielsweise führt das LAM eine Liste mit potenziellen Kursangeboten für beim RAV gemeldete Personen. Die Grundkompetenzkurse müssen zwingend auf dieser Liste aufgenommen werden, damit diese von den arbeitslosen Personen besucht und vom RAV finanziert werden. Zudem hat das RAV den Auftrag, die betroffenen Personen möglichst rasch in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Wenn also eine Person einen Grundkompetenzkurs besucht und in der Zwischenzeit eine Arbeitsstelle erhält, kann diese Person im schlechtesten Fall den Grundkompetenzkurs nicht zu Ende führen. Dieser Fall trifft dann ein, wenn sich die Kurszeiten mit den Arbeitszeiten überschneiden. Diese Tatsache verunmöglicht den Weiterbildungsanbietern eine Konstanz der Anzahl Kursteilnehmer/-innen und erzeugt ein wirtschaftliches Risiko für die Kursfinanzierung. Zudem ist es nicht im Sinne des Förderprogramms Grundkompetenzen, dass betroffene Personen mit Interesse an einem Grundkompetenzkurs ein Kursprogramm abbrechen müssen.

I Koordination zwischen kantonalen Verwaltungsstellen und Weiterbildungsanbietern

Aus Qualitätsgründen (vgl. Abschnitt A 6.4) bieten im Kanton Glarus ausschliesslich die Berufsfachschulen Grundkompetenzkurse an. Das Kursangebot wird zentral von der Koordinationsstelle Grundkompetenzen administriert und ausgestaltet. Dies hat den Vorteil, dass die Vertreterin dieser Koordinationsstelle einerseits nahe an den Weiterbildungsanbietern respektive den Berufsfachschulen dran ist und andererseits in engem Kontakt zur Fachstelle Grundkompetenzen steht.

Für die Wissensvermittlung bezüglich des Förderprogramms Grundkompetenzen im Kanton Glarus innerhalb und über die Verwaltungsgrenzen hinaus wurde für die vorgängige Programmentwicklung eine Projektgruppe im Departement Bildung und Kultur gegründet. In diesem Austauschgefäss befinden sich Vertreter/-innen des regionalen Arbeitsvermittlungsamtes, der Abteilung Wirtschaft und Arbeit, der Sozialen Dienste, der Fachstelle Integration, die Rektorin der Kaufmännischen Berufsfachschule, Vertreter/-innen des Bildungszentrums Gesundheit und Soziales sowie der Gewerblich-industriellen Berufsfachschule. Diese Projektgruppe hat zudem einen Sensibilisierungsworkshop zusammen mit dem Schweizerischen Dachverband Lesen und Schreiben durchgeführt. Dieser Workshop hatte zum Ziel, dass alle involvierten Akteure zur selben Zeit dieselben Informationen zum Thema Grundkompetenzen abholen und sich zusätzlich in einem Fokusthema vertiefen konnten. Zum Beispiel wurde an diesem Workshop die Kampagne «Einfach besser!» sowie die dazugehörige Website «besser-jetzt.ch» mit allen Kursangeboten vorgestellt.

Die Projektgruppe hat sich seit dem Projektstart im Oktober 2021 nicht mehr getroffen, da die Verantwortung für die Koordination des Förderprogrammes Grundkompetenzen im Oktober 2021 der Fachstelle Grundkompetenzen innerhalb der Berufs- und Laufbahnberatung übergeben wurde. Geplant ist, dass die Projektgruppe über die vierjährige Förderperiode hinaus bestehen bleibt und sich mindestens einmal pro Jahr trifft. Ziel dieser Treffen ist ein Austausch zwischen den Weiterbildungsanbietern und den kantonalen Verwaltungsstellen rund um das Thema Grundkompetenzen.

I Finanzierung der Grundkompetenzangebote im Kanton Glarus

Die Finanzierung der Grundkompetenzförderung stellt im Kanton Glarus keine Herausforderung dar. Die Finanzierungsprozesse sind maximal einfach und erlauben einen grossen Spielraum für verschiedene Grundkompetenzangebote. Zudem besteht ein geringes Risiko, dass ein entsprechend benannter Budgetposten nach Ende der Finanzierung durch den Bund wieder gestrichen wird. Dies gewährleistet der Kanton Glarus, indem die Ausgaben für Grundkompetenzangebote verschiedener ausführender Stellen budgetiert sind (z.B. die kaufmännische Berufsfachschule KBS, die Gewerblich-industriellen

Berufsfachschule Ziegelbrücke (GIBGL), das Bildungszentrum für Gesundheit und Soziales Glarus (BZGS) oder die Berufs- und Laufbahnberatung Glarus, Kompetenzzentrum für Aus- und Weiterbildungsfragen, BIZ). Am Jahresende rekonstruiert die Fachstelle Grundkompetenzen die angefallenen Netto-Kosten (Kosten abzüglich Kursgeldeinnahmen), die beim BIZ und den Berufsschulen angefallen sind, bestmöglich und rapportiert diese zuhanden des Staatssekretariats Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

Die Vorgaben seitens des SBFI bestehen darin, dass Kantone mindestens so viel Geld in das Förderprogramm investieren müssen wie der Bund (50:50 Finanzierungsaufteilung). Dementsprechend hat die Projektgruppe im Kanton Glarus eine Kostenübersicht für die Umsetzung des Förderprogramms Grundkompetenzen über vier Jahre zusammengestellt und die Kosten beim Regierungsrat beantragt. Dieser Antrag hat der Regierungsrat bewilligt¹⁰⁰ und darauf basierend erfolgte die Programmvereinbarung mit dem SBFI.

Nach der erfolgreichen Programmvereinbarung hat der Kanton Glarus die diversen Budgetposten des Förderprogramm angehoben und gleichzeitig den Subventionsbetrag des SBFI als eigene Rechnungsposition aufgeführt.

Die Aufwände für die Grundkompetenzkurse werden jährlich von den kantonalen Berufsfachschulen, dem Gesundheitszentrum Bildung und Soziales (BZGS) in Glarus sowie von der Gewerblich-industriellen Berufsfachschule (GIBGL) in Ziegelbrücke budgetiert. Findet ein Kurs statt, beteiligen sich die Kursteilnehmer/-innen mit einem aktuellen Betrag von 10 Franken pro Stunde. Die effektiven Aufwände werden von der öffentlichen Hand finanziert.

Die Stellenprozente für die Fachstelle Grundkompetenzen werden im Stellenpool des Berufs- und Informationszentrums (BIZ) und diejenigen der Koordinationsstelle Grundkompetenzen im Stellenpool der kaufmännischen Berufsfachschule (KBS) abgerechnet.

A 6.4 Qualität

Der Qualitätsanspruch an die Grundkompetenzkurse ist im Kanton Glarus allgegenwärtig und die Kursqualität an den Berufsfachschulen gesichert. Die Qualitätsüberprüfung ist bis heute in den unterschiedlichen Verwaltungsstellen verschieden gelöst.

Zum Beispiel hospitieren Vertreter/-innen der Fachstelle Integration im Unterricht von Kursleiter/-innen und beurteilen den Unterricht. Die Fachstelle Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) evaluiert die verschiedenen Kursangebote bei den Kursteilnehmern/-innen mittels Fragebogen. Die Berufsfachschulen haben ihre eigenen Qualitätsabläufe und evaluieren die Grundkompetenzkurse unter anderem mittels Fragebogen.

Seitens der Weiterbildungsanbieter besteht eine grosse Herausforderung in der Kursvorbereitung, da die Teilnehmer/-innen heterogenere Lernvoraussetzungen mitbringen als erwartet. Den individuellen Lernvoraussetzungen innerhalb eines Kursangebotes gerecht zu werden, verlangt von den Lehrpersonen ein breites Spektrum an Kompetenzen. Die Lehrpersonen entsprechend weiterzubilden, stellt eine Herausforderung dar.

Die Vertreterin der Koordinationsstelle Grundkompetenzen plant als weitere Qualitätssicherungsmassnahme Weiterbildungsangebote für die Kursleiter/-innen, die auf die spezifischen Herausforderungen bei Grundkompetenz-Kursen eingehen. Diesbezüglich wird

¹⁰⁰ Regierungsratsbeschluss Kanton Glarus. Grundkompetenzen von Erwachsenen werden stärker gefördert, vom 30. März 2021, vgl. <https://www.gl.ch/public-newsroom.html/31/news/21649>, Zugriff am 22. März 2022.

eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen beziehungsweise ausserkantonalen Weiterbildungsanbietern, wie zum Beispiel der EB Zürich, angestrebt.

A 6.5 Erkenntnisse

I Erfolgsfaktoren

Die Interviewanalyse zeigt, dass *erstens* der Entscheid, die Kurskoordination über die Koordinationsstelle Grundkompetenzen zu organisieren, wirksam ist, da der Nachfrage entsprechend rasch und bedarfsorientiert Kurse angeboten und angepasst werden können. Die Nähe zu den Weiterbildungsanbietern, in diesem Fall zu den Berufsfachschulen, hat grosse Vorteile, da die Vertreterin der Koordinationsstelle Grundkompetenzen zusammen mit den Lehrpersonen Kursangebote bedürfnisorientiert gestalten kann.

Zweitens beurteilen die interviewten Personen die Gegebenheit, dass verschiedene Verwaltungsstellen voneinander wissen und sich jederzeit gegenseitig kontaktieren können, als hilfreich. Da die physischen Wege zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen kurz sind, lassen sich Treffen rasch und gut organisieren.

Drittens wird die abgeschlossene Entwicklung des Programms Grundkompetenzförderung von der Projektgruppe als erfolgreich eingeschätzt. Dies, weil alle wichtigen Fachstellen – bis auf die Fachstelle Integration Flüchtlinge – die Projektskizze mitgestalten konnten und der Wissensaustausch über alle wesentlichen Schnittstellen hinweg gegeben war.

I Herausforderungen

Als eine Herausforderung werden die Koordination der Grundkompetenzangebote und die Interessen des Arbeitsvermittlungszentren (RAV) genannt. Das RAV unterliegt der gesetzlichen Grundlage der Arbeitslosenversicherung und hat einen strukturierten Ablauf, um die betroffenen Personen mit mangelnden Grundkompetenzen möglichst rasch in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Diese Abläufe lassen sich mit den Bedürfnissen und Zielen einer nachhaltigen Grundkompetenzförderung im Kanton Glarus weniger gut koordinieren und dürften förderorientierter sein. Dies beispielsweise mit dem Ziel, den Betroffenen einen Kursbesuch über eine längere Zeit in Aussicht zu stellen.

I Verbesserungspotenzial

Das Ziel ist es, regelmässige Treffen der Projektgruppe zu organisieren, um den Wissensaustausch zu gewährleisten. Zudem dürfte auf freiwilliger Basis der inhaltliche Austausch über das Thema Grundkompetenzen weiter angeregt und ausgebaut werden, damit sich die Vertreter/-innen der verschiedenen Verwaltungsstellen und die Lehrpersonen, beispielsweise in der Form von Workshops, thematisch vertiefen können. Die Interviewanalyse zeigt zudem, dass es als sinnvoll erachtet wird, in bestimmten Abständen die Prozesse und Abläufe der Grundkompetenzförderung zu reflektieren und allenfalls anzupassen.

A 7 Caso di studio Cantone Ticino

A 7.1 Introduzione

Questo caso di studio documenta la gestione delle interfacce e le attività relative alla qualità dei servizi di promozione delle competenze di base nel Cantone Ticino. L'analisi si fonda sulla conduzione di analisi documentarie e di quattro interviste - a due o individuali - con rappresentanti dell'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione (UFCI), della Federazione Svizzera per la formazione continua Svizzera italiana (FSEA), dell'Ufficio dell'orientamento scolastico e professionale (UOSP) e della Divisione dell'azione

sociale e delle famiglie (DASF) e la Sezione del sostegno sociale (SDSS). Le interviste si sono svolte virtualmente, via Teams, tra il 18 gennaio e il 21 febbraio 2022.

A 7.2 Situazione della promozione delle competenze di base nel Cantone (contesto cantonale)

I Storico della promozione delle competenze di base

Nel 2011, grazie alla chiara volontà del Cantone Ticino di farsi promotore dell'acquisizione, del recupero e dello sviluppo delle competenze di base, sono stati avviati dalla Divisione della formazione professionale diversi progetti in collaborazione con la Federazione Svizzera per la formazione continua e l'Associazione Leggere e Scrivere di promozione e sensibilizzazione nell'ambito del progetto FSEA e della Conferenza intercantonale della formazione continua (CIFIC) GO MODEL. Progetto adottato a livello cantonale nel 2011-2012, che aveva come focus l'analisi e lo sviluppo di misure mirate. Data la trasversalità della tematica, in quegli stessi anni, è stato creato un primo Gruppo di lavoro interdipartimentale per la promozione delle competenze di base. In parallelo a ciò è stato svolto un lavoro di ricerca presentato in uno studio nel 2016, che aveva fra gli altri l'obiettivo di indagare sulle leve motivazionali che inducono le persone a frequentare e rimanere in un corso fino al suo termine allo scopo di rafforzare le proprie competenze di base, professionali di base e linguistiche. Dai risultati è emerso che la motivazione più importante era quella della partecipazione sociale e rafforzare così la propria identità (professionale o personale). Lo studio ha così fornito degli elementi sui quali lavorare per avviare misure specifiche. I primi obiettivi erano quelli di rafforzare i rapporti tra i vari enti mediante il Gruppo di lavoro interdipartimentale e rivedere la logica degli operatori di formazione che consisteva nell'organizzare corsi senza prevedere un aggancio mirato e adeguato ai gruppi target che si volevano raggiungere.

In questo contesto il Ticino è stato uno dei primi Cantoni a dotarsi di un programma cantonale per la promozione delle competenze di base presentato nell'edizione 2017-2020. Prendendo spunto, fra gli altri, dal modello del Canton Berna, il programma aveva come obiettivo, oltre a quelli elencati sopra, quello di offrire corsi di prossimità a costi accessibili e coinvolgere nell'adozione del programma anche gli enti formatori attraverso una consultazione.

Il Ticino è dunque un Cantone molto attivo nella promozione delle competenze di base da circa un decennio. Da un lato, secondo le persone intervistate, vi erano già delle buone premesse grazie alla presenza di una rete capillare di ispettori di tirocinio che svolgevano il compito di vigilanza, compito poi allargato anche alla formazione degli adulti. Dall'altro, la presenza di persone ed enti attivi nel portare avanti la tematica dal 2010-2011 è stata decisiva.

A causa di cambiamenti recenti del personale e per motivi legati al budget non è stato possibile parlare con la Delegata cantonale all'integrazione degli stranieri (DI) e con rappresentanti dell'Ufficio delle misure attive (UMA) della Sezione del lavoro. Vera Conforti P., Cattaneo A. (2016), *Anch'io faccio parte di...Competenze di base linguistiche e professionali: uno studio sui percorsi e le offerte formative degli adulti in Ticino*, Ricerche in educazione, Divisione della formazione professionale.¹⁰⁵ Cfr. <https://www4.ti.ch/decs/dfp/uafc/sportello/formulari-e-documenti/>, consultato il 25 marzo 2022.

Vera Conforti P., Cattaneo A. (2016), *Anch'io faccio parte di...Competenze di base linguistiche e professionali: uno studio sui percorsi e le offerte formative degli adulti in Ticino*, Ricerche in educazione, Divisione della formazione professionale.¹⁰⁵

Cfr. <https://www4.ti.ch/decs/dfp/uafc/sportello/formulari-e-documenti/>, consultato il 25 marzo 2022.

I Obiettivi cantonali riguardanti la promozione delle competenze di base

L'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione si orienta alle riflessioni nazionali, partecipando a diversi gremi e gruppi di lavoro che mettono in comunicazione autorità federali, cantonali e formatori sul territorio. Gli obiettivi principali della promozione delle competenze di base nel Cantone Ticino sono declinati dall'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione della Divisione della Formazione Professionale in tre aree di intervento: avvicinare, creare condizioni quadro e favorire lo sviluppo di strumenti tecnici adeguati. Nel caso del primo, vista la particolare sfida data dalla difficoltà di accedere ai gruppi target svantaggiati, si riflette su diverse strategie di avvicinamento con azioni decentralizzate sul territorio che vanno dall'individuazione di luoghi informali sul modello delle *Lernstube* del Cantone di Zurigo oltralpe (a questo proposito pioniera l'esperienza de La Filanda di Mendrisio, attiva dal 2018), con accesso a percorsi offerti in modo che non risultino troppo vincolanti o inaccessibili e gratuiti. Per il secondo obiettivo riguardante la creazione di condizioni quadro, il Cantone Ticino, pur non essendo promotore diretto di corsi, oltre a garantire il finanziamento a corsi e percorsi innovativi, gioca tuttavia un ruolo attivo nella messa in rete e nel sensibilizzare gli attori istituzionali, con l'obiettivo di dotarli di strumenti per leggere i bisogni in competenze di base (si pensa in particolare a amministrazioni e comuni presso i quali le persone possano potenzialmente accedere alle offerte). Attualmente e in futuro, oltre alle azioni decentralizzate sul territorio, il Cantone Ticino mira a rafforzare la collaborazione attraverso progetti puntuali e sperimentazioni concrete con gli enti di integrazione socioprofessionale (Caritas, l'impresa sociale Sostare, l'associazione Orto, ecc.), come pure con i comuni e città interessati (Chiasso, Lugano, ...). Un altro recente tassello volto a fornire consulenza e prime indicazioni di orientamento è stato aggiunto dalla creazione dello sportello della Città dei mestieri. Il luogo, come porta d'entrata per giovani e adulti, aperto poco prima dell'insorgere della pandemia, non ha ancora potuto raggiungere il suo pieno potenziale; tuttavia, sono già state proposte e sono previste in futuro attività di sensibilizzazione e di formazione a bassa soglia (es. uso base delle cosiddette TIC, tecnologie per l'informazione e la comunicazione, per la ricerca impiego) anche per quanto riguarda la promozione delle competenze di base. Non da ultimo, il terzo ed ultimo obiettivo è quello di migliorare la conoscenza attorno agli strumenti tecnici necessari a identificare i bisogni in ambito di competenze linguistiche, matematica del quotidiano e sulle nuove tecnologie.

Per svolgere i suoi compiti l'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione contava fino a poco tempo fa su risorse limitate (40-50%) e si avvaleva perciò per alcune attività dell'appoggio della Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti (appoggio e collaborazione che continueranno anche in futuro). A partire da quest'anno i finanziamenti all'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione sono triplicati ed esso dispone complessivamente di un 150% da dedicare all'ideazione e all'implementazione delle misure previste, alla vigilanza e al controllo così come ai contatti con enti e servizi pubblici e privati.

DA 14: Dati cantonali centrali nell'ambito della promozione delle competenze di base

Grandezza del Cantone	Cantone relativamente piccolo, l'unico appartenente esclusivamente alla Svizzera italiana. Alla fine del 2019 vivevano in Canton Ticino 351'491 persone ¹⁰³ . Tutti i residenti adulti del Cantone Ticino sono considerati potenziali beneficiari dei servizi offerti nell'ambito del programma di promozione delle competenze di base.
Strutture cantonali specifiche	– Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti (dal 1998)

¹⁰³ Cfr. <https://www4.ti.ch/decs/dfp/uafc/sportello/formulari-e-documenti/>, consultato il 25 marzo 2022.

	<ul style="list-style-type: none"> – Gruppo di lavoro interdipartimentale per la promozione delle competenze di base (dal 2011) composto attualmente da rappresentanti dell'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione, dell'Ufficio dell'orientamento scolastico e professionale, della Sezione del sostegno sociale, della Sezione del lavoro, della Sezione degli enti locali e dalla Delegata per l'integrazione. – Unità interdipartimentale per l'integrazione
Programmi e offerte attuali (non esaustivo)	<ul style="list-style-type: none"> – Corsi (lingua, matematica di base, inclusione digitale...) – Progetti innovativi: progetti pilota finanziati ai sensi delle Direttive – Formazione degli operatori – Azioni delocalizzate sul territorio – Sperimentazioni con i comuni (LaFilanda Mendrisio, Chiasso, Lugano ...) – Formazione competenze di base integrate ai programmi socioprofessionali (misure per persone a beneficio di aiuti sociali) – Campagna Semplicemente meglio – Forum annuale competenze di base (dal 2013) – Gestione servizio nazionale di consulenza della Federazione svizzera Leggere e Scrivere (numero telefonico) – Città dei mestieri
Basi legali	<ul style="list-style-type: none"> – Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua (in vigore dal 1998). – Regolamento della formazione professionale e continua (in vigore dal 2014). – Direttive cantonali specifiche per la concessione di crediti a progetti innovativi ai sensi della Legge federale sulla formazione continua LFCo (in vigore dal 2018).
Ruolo della CII (coordinazione interistituzionale)	Il ruolo della coordinazione interistituzionale è molto importante nel Cantone Ticino. La Capo dell'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione presiede e coordina il Gruppo di lavoro interdipartimentale, che è responsabile delle decisioni riguardanti i finanziamenti delle attività di promozione delle competenze di base.
Coordinamento per le competenze di base	Sì. Persona di contatto e responsabile del coordinamento presso l'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione.

A 7.3 Costellazione degli attori e gestione delle interfacce

I Gruppo di lavoro interdipartimentale e ruolo della collaborazione interistituzionale

Nel Cantone Ticino il responsabile della promozione, del finanziamento delle misure (corsi, progetti innovativi, promozione) della vigilanza e del controllo qualità delle offerte riguardanti le competenze di base è l'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione. La Capo ufficio presiede e coordina inoltre il Gruppo di lavoro interdipartimentale, che è responsabile delle decisioni riguardanti i finanziamenti delle attività di promozione delle competenze di base. La Divisione della formazione professionale dispone inoltre della lunga esperienza della coordinatrice dei progetti di promozione delle competenze di base degli adulti, che è anche attiva nella vigilanza e il controllo qualità. Nel Gruppo di lavoro interdipartimentale siedono la nuova Delegata all'integrazione degli stranieri, la Capo ufficio dell'Ufficio dell'orientamento scolastico e professionale, una rappresentante dell'Ufficio delle misure attive, la Capo Sezione della Sezione del sostegno sociale e, da quest'anno, anche il Capo Sezione della Sezione degli enti locali. La collaborazione interistituzionale riveste secondo gli attori intervistati un ruolo sempre più importante. Invece di lavorare in ottiche dipartimentali a compartimenti stagni si va sempre più verso la ricerca di soluzioni comuni. Lo dimostrano l'accordo di collaborazione formalizzato con la Sezione del sostegno sociale per persone a beneficio di prestazioni assistenziali e la

¹⁰⁵ Cfr. <https://www4.ti.ch/decs/dfp/uafc/sportello/formulari-e-documenti/>, consultato il 25 marzo 2022.

recente aggiunta della Sezione degli enti locali nell'ottica di un maggiore coinvolgimento dei comuni. Il Gruppo di lavoro interdipartimentale si riunisce 2-3 volte all'anno, è regolarmente aggiornato sui progetti attraverso la coordinatrice dei progetti della Divisione della formazione professionale e collabora durante l'analisi dei bisogni e la stesura degli accordi di collaborazione con gli enti di formazione. L'obiettivo del Gruppo è, oltre a quelli di scambiare informazioni e conoscenze sulle varie offerte, elaborare dei parametri per trovare soluzioni puntuali e promuovere progetti innovativi, quello di evitare doppi finanziamenti.

I Interfaccia con la Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti

Oltre all'importante collaborazione avviata con i vari enti pubblici sopramenzionati, diverse attività e azioni di sensibilizzazione sono portate avanti mediante il Forum annuale competenze di base (attivo dal 2013) coordinato dalla Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti, anch'essa esistente dal 1998. Il Forum è generalmente strutturato in 1-2 incontri annuali, nei quali sono presentate le novità, le buone pratiche cantonali e nazionali e annunciati i nuovi progetti. Vi partecipano fra le 30-40 persone e il loro numero è in aumento. Gli obiettivi sono quelli di far crescere l'interesse, la domanda e l'offerta per i corsi e mettere in contatto i vari enti, servizi sociali e formatori. La Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti collabora con il Cantone al monitoraggio annuale dei corsi di formazione per le competenze di base, a diversi eventi di informazione e sensibilizzazione (come la campagna Semplicemente meglio) e gestisce su mandato dell'UFCl il servizio di consulenza telefonico della Federazione Leggere e Scrivere per la Svizzera italiana.

I Interfaccia con gli enti di formazione

Per i corsi nell'ambito delle competenze di base che sottostanno ai parametri stabiliti dalla Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua è richiesto agli enti di formazione il possesso di una certificazione di qualità (EduQua o altra riconosciuta). In questo caso l'UFCl dispone di due tipologie di sostegno agli enti formativi - di cui alcuni operano anche nell'ambito dei corsi di lingua e di italiano per migranti L2 - e il finanziamento della loro attività può avvenire attraverso due strumenti: la via ordinaria di richiesta di finanziamenti per corsi di formazione continua¹⁰⁵ oppure sulla base delle Direttive per la concessione di contributi cantonali e federali a sostegno di progetti innovativi per l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti¹⁰⁶. I contributi per progetti innovativi per la promozione delle competenze di base degli adulti vengono vagliati dal Gruppo di lavoro interdipartimentale per l'ottenimento di un finanziamento (per un massimo di due anni). Gli enti possono essere enti di formazione specializzati (es. la Fondazione ECAP) oppure altre entità attive, ad esempio, in campo sociale che hanno contatto diretto con il target di riferimento.

La Divisione della formazione professionale collabora inoltre con il Servizio dell'integrazione degli stranieri e la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie per quanto riguarda l'accreditamento dei corsi di lingua e di italiano per migranti L2 sulla base di alcuni criteri di qualità condivisi.

A 7.4 Qualità

¹⁰⁵ Cfr. <https://www4.ti.ch/decs/dfp/uafc/sportello/formulari-e-documenti/>, consultato il 25 marzo 2022.

¹⁰⁶ Cfr. <https://www4.ti.ch/decs/dfp/ufci/cbda/progetti/progetti-innovativi/>, consultato il 25 marzo 2022.

In Ticino il Cantone si vede assegnato un chiaro ruolo di vigilanza attraverso la figura dell'ispettore della formazione continua che è responsabile del sistema di gestione qualità. Questa figura si impegna infatti a effettuare visite e osservazioni e mantenere aperto il dialogo per suggestioni e miglioramenti. È infatti richiesto dalla base legale, anche per corsi preparatori, che le strutture dispongano di una certificazione EduQua o similare per ricevere finanziamenti. L'autorità cantonale stessa come Divisione della formazione è soggetta a un sistema di certificazione qualità ISO.

Sia per richieste di finanziamento di corsi sulle competenze di base che per altri corsi e soprattutto all'interno di percorsi formativi innovativi, l'UFCEI e la SDSS hanno sviluppato una modulistica con standard e requisiti minimi. Questi comprendono ad esempio programma e obiettivi del corso, presenza di formatori formati FSEA (perlomeno FSEA1) e con minimo di esperienza. Anche quando si tratta di redigere contratti di prestazione congiunti in collaborazione con la Sezione del sostegno sociale vi è una chiara divisione dei compiti. La Sezione si occupa dell'analisi preliminare dei bisogni, mentre l'UFCEI è responsabile della formulazione e della verifica dell'adempimento degli standard di qualità. Oltre agli incontri e scambi bilaterali regolari intrattenuti in questi momenti vi sono ad esempio collaborazioni già avviate e future per la promozione di progetti comunali sul modello delle *Lernstube*, durante le quali UFCEI e SDSS e/o il Servizio per l'integrazione degli stranieri (SIS) prevedono di incontrare i comuni per valutare insieme singoli progetti.

A detta delle persone intervistate c'è una condivisione e comprensione comune della qualità che si riassume in tre aspetti principali ovvero: la disponibilità di personale formato fra gli erogatori di prestazioni, una corretta analisi dei bisogni e la presenza di un sistema di gestione della qualità funzionante. Vi è infatti unanimità sul fatto che formare degli adulti in situazione di fragilità e provenienti da realtà diverse richieda modalità didattiche differenti rispetto alla formazione dei ragazzi e dunque una formazione adeguata e riconosciuta FSEA. L'analisi dei bisogni e la presa in conto dell'opinione dei gruppi target mediante offerte che dispongano di contenuti e durata fruibili (ad esempio in forma di corsi brevi, a orari conciliabili con impegni lavorativi o familiari, in luoghi e contesti protetti) sono un altro aspetto fondamentale secondo le persone responsabili intervistate. Non da ultimo viene inoltre sottolineato come i sistemi di qualità e le certificazioni EduQua o ISO debbano comunque cercare di rimanere flessibili e adattarsi ai bisogni degli enti onde evitare un'eccessiva burocratizzazione.

Infine, altri aspetti di qualità citati sono il rapporto qualità prezzo, contenuti ben identificati che servano a migliorare la posizione delle persone rendendole più cittadine e parte della società.

A 7.5 Spunti e approfondimenti

I Fattori di successo

Tra i fattori di successo della costituzione della collaborazione citati dai responsabili intervistati vi è senza dubbio il potenziale di un Cantone relativamente piccolo con reti preesistenti di attori pionieri sensibili alla tematica e attivi nello sviluppo e la promozione di progetti concreti. Oltre alla presenza della base legale cantonale del 1998 che ha anche permesso la costituzione della Conferenza della Svizzera italiana per la formazione continua degli adulti, sono state decisive la costituzione del Gruppo di lavoro interdipartimentale, le direttive per il finanziamento di progetti innovativi e la collaborazione e l'impulso dati dalla partecipazione a gruppi e istituzioni nazionali.

Sono giudicati all'unanimità in maniera positiva gli scambi di informazione curati dalla coordinatrice dei progetti della Divisione della formazione professionale. Tutti gli attori parlano di un aumento della trasparenza e di parametri abbastanza chiari nelle modalità di

finanziamento, anche se a volte è necessaria una discussione in caso di progetti dove vi sono delle intersezioni o logiche di finanziamento diverse. Per ora sembra comunque primeggiare una logica pragmatica in seno al Gruppo di lavoro interdipartimentale. Secondo alcuni vi è pure l'impressione che grazie alla collaborazione meno progetti vengano rifiutati nell'intento di promuovere progetti più completi via soluzioni ad hoc.

Tra i fattori di successo citati dai responsabili coinvolti nel creare le giuste condizioni per costruire assieme agli enti entro i paletti e le regole imposte dalle basi legali vi è essenzialmente il dialogo. Piuttosto che l'applicazione di regole strette è necessario creare un quadro propizio alla sperimentazione che favorisca lo sviluppo di offerte di qualità.

I Sfide

Una delle maggiori sfide indicate riguarda la diversa logica che sottintende la strategia d'azione e i principi di finanziamento a seconda degli uffici coinvolti. La Sezione del sostegno sociale agisce ad esempio in ottica di sussidiarietà e le persone a beneficio di aiuti sociali possono beneficiare di corsi fintanto che beneficiano di aiuti sociali, quando essi si interrompono scade a priori anche il finanziamento dei corsi. Da qualche tempo si è dunque optato per una soluzione pragmatica che consiste nel finanziare un corso secondo le tempistiche del calendario scolastico e non dell'aiuto sociale, di modo che anche se la persona non è più beneficiaria dell'aiuto sociale possa beneficiare dei corsi per l'intero anno scolastico.

Un'altra area di conflitto citata dalle persone intervistate, che si è venuta a creare e si è acuita a causa di una zona grigia e ancora irrisolta a livello legislativo federale, riguarda i finanziamenti sull'apprendimento della lingua per persone straniere legate al Programma di Integrazione Cantonale (PIC) e per persone richiedenti d'asilo legate invece all'Agenda Integrazione Svizzera. A causa dell'eterogeneità dei gruppi target per gli enti formatori risulta difficile fare una distinzione fra questi gruppi che si rifanno a basi legali e possibilità di finanziamento diverse e talvolta esclusive (anche se vi sono eccezioni come la Fondazione ECAP, che promuove corsi per entrambi i target richiedendo finanziamenti distinti). Malgrado la presenza dal 2019 del gremio (unicum cantonale) Unità interdipartimentale per l'integrazione, che vede coinvolti, oltre a UFCl, l'Ufficio dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati, il Servizio per l'integrazione degli stranieri e l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento, ci si confronta a problemi legati alla frammentazione e alle differenti logiche dipartimentali. I responsabili intervistati hanno provato a portare avanti riflessioni che distinguano i corsi in base a un profilo degli obiettivi e non in base alla persona. Tuttavia, dovranno discutere in futuro a come ovviare a questo problema con la nuova Delegata all'integrazione degli stranieri.

Non da ultimo, alcuni attori evidenziano come sia difficile in un Cantone piccolo come il Ticino raggiungere una massa critica per offrire corsi di formazione continua ai formatori stessi che rientrino in costi sostenibili.

I Potenziale di miglioramento

Nel programma cantonale per la promozione delle competenze di base 2021-24 sono definite nuove aree di potenziale sviluppo di collaborazioni, in particolare nel rafforzamento dei rapporti con i comuni e le associazioni di categoria professionali. I comuni dispongono infatti di un accesso privilegiato di prossimità a bassa soglia e di una buona conoscenza della realtà locale. Così, ad esempio, alla Filanda di Mendrisio sono stati finanziati corsi di formazione nell'ambito delle TIC (tecnologie per l'informazione e la comunicazione), di lingua, conversazione e comprensione.

Secondo la maggioranza degli attori intervistati la collaborazione attuale funziona bene. Tuttavia, il suo continuo miglioramento sia a livello di contenuti che di collaborazione e scambio di informazioni non può che essere benvenuto. Vi è secondo alcuni, ad esempio, potenziale di miglioramento nella fornitura di informazioni in modo più trasparente, oppure a volte non è sempre chiaro a chi riferirsi per il coordinamento operativo. Un rovescio della medaglia citato come conseguenza dell'accrescimento della collaborazione riguarda anche i tempi amministrativi più lunghi necessari all'elaborazione dei contratti di prestazione.

Infine, anche se rispetto a 15 anni fa secondo alcuni attori vi sembra essere una consapevolezza maggiore a riguardo, rimangono da sviluppare le formazioni continue per formare formatori competenti: chi si occupa di offerte nel campo della formazione di base dovrebbe disporre di una formazione continua specifica e adatta ad interfacciarsi con adulti, visto i gruppi target difficili.

A 8 Fallstudie Kanton Zürich

A 8.1 Einleitung

Die vorliegende Fallstudie dokumentiert die Bewirtschaftung der Schnittstellen sowie die Aktivitäten im Hinblick auf die Schnittstellen und die Qualität der Angebote der Grundkompetenzförderung im Kanton Zürich. Als Datengrundlage dienten drei Gruppengespräche à zwei Personen (Vertretende des Amts für Wirtschaft und Arbeit, der kantonalen Fachstelle Integration sowie des kantonalen Sozialamtes und des Sozial- und Präsidialdepartements der Stadt Zürich). Zudem konnte ein weiteres Interview mit einer Vertreterin des Programms Grundkompetenzen des Kantons Zürich geführt werden. Die Gespräche fanden im Februar 2022 pandemiebedingt online statt.

A 8.2 Situation der Förderung der Grundkompetenzen im Kanton (kantonaler Kontext)

In der folgenden Darstellung sind die kantonalen Spezifitäten des Kantons Zürich kriterienorientiert dargestellt. Dies mit dem Ziel, die gegebenen kantonalen Kontextinformationen für die Grundkompetenzförderung zu umreissen und zu überblicken.

DA 15: Zentrale kantonale Eckwerte im Kontext der Grundkompetenzförderung

Grösse des Kantons	Der Kanton Zürich zählt aktuell rund 1'560'000 Einwohner/-innen. 107 Davon haben geschätzt rund 140'000 Erwachsene mangelnde Grundkompetenzen und sind potenzielle Nutzer/-innen des Programms Grundkompetenzen des Kantons Zürich. 108
Spezifische kantonale Strukturen	Der Kanton Zürich ist der bevölkerungsreichste Kanton der Schweiz und verfügt somit über die meisten Fördergelder des Bundes für das Programm der Grundkompetenzen. Der Kanton Zürich muss einen Beitrag von mindestens 50 Prozent dieser Fördergelder selbst beisteuern. Das Programm Grundkompetenzen besteht aus 6 Handlungsfeldern: Alltagsbewältigung und Lernstube, Berufsbefähigung, Digitale Kompetenz, Öffentlichkeitsarbeit/Sensibilisierung, Professionalisierung und Wissenstransfer sowie Koordination und Zusammenarbeit mit Kanton, Bund und Partnern. Das grösste Projekt ist im Handlungsfeld Alltagsbewältigung und Lernstube angesiedelt und betrifft den Aufbau der Zürcher Lernstuben mit der eLounge. Dies ist ein Pionierprojekt, das am Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) der Bildungsdirektion Zürich angesiedelt ist. 109

¹⁰⁷ Vgl. <https://www.zh.ch/de/soziales/bevoelkerungszahlen.html?keyword=einwohner#1510184217>, Zugriff am 8. März 2022.

¹⁰⁸ Vgl. <https://www.zh.ch/de/bildung/weiterbildung-hoehere-berufsbildung/grundkompetenzen-erwachsene.html>, Zugriff am 8. März 2022.

¹⁰⁹ Vgl. Lernstuben für Grundkompetenzförderung im Kanton Zürich, <https://www.lernstuben.ch/informationen-zum-projekt-lernstuben>, Zugriff am 8. März 2022.

Aktuelle Programme und Angebote	<p>Der Kanton Zürich bietet eine Vielzahl an Grundkompetenzangeboten an, die hier aus Platzgründen nicht alle aufgeführt sind. Der Fokus an dieser Stelle liegt auf einer Auswahl an Grundkompetenzangeboten, die auf dem WeBiG basieren. Diese Auflistung ist nicht abschliessend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fünf Lernstuben in Altstetten, Dübendorf, Kloten, Oerlikon & Affoltern sowie Wetzikon, in denen «Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen in einer gemütlichen Atmosphäre das Lernen neu entdecken und Beratung erhalten» 110. – eLounge: «In der eLounge finden Sie Lehrgänge, Lernfelder und Links mit Schwerpunkten aus den Grundkompetenzen Lesen und Schreiben, Mathematik, Deutschförderung, Computer & Smartphones. Es werden Themen aus den Bereichen Alltag, Beruf & Digitales behandelt.» 111 – Basiskurs Grundkompetenzen, weitere Kurse zur Berufsbefähigung, EB Zürich 112 <p>Weitere Angebote, wie beispielsweise Bewerbungstreffpunkt MVI Uster 113</p>
Gesetze und weitere Grundlagen	<p>Im Kanton Zürich ist die Finanzierung von Massnahmen zur Förderung der Grundkompetenzen nicht ausdrücklich geregelt. Die Grundkompetenzangebote können sowohl unter die allgemeine als auch unter die berufsorientierte Weiterbildung fallen. 114 In beiden Fällen bildet aber das BiG die BasisBildungsgesetz (BiG) 115</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) 116 – Einführung EG BBG (ist noch pendent/in Vorbereitung) – Verordnung über die Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung (VFin BBG) 117 – Sozialhilfegesetz (SHG) 118 – Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) 119 – Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG) 120 – Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) 121 – Asylgesetz (AsylG) 122
Rolle IIZ	<p>Vertreter/-innen der kantonalen IIZ Zürich haben bei der Programmentwicklung Grundkompetenzen mitgearbeitet. Es gab eine offizielle Projektgruppe (AG WeBiG) und eine informelle operative Arbeitsgruppe. Mit dem Start der Programmumsetzung im Jahr 2021 ist die direkte Zusammenarbeit mit der kantonalen IIZ ausgelaufen. Das MBA verantwortet nun die Programmumsetzung. Das MBA kann bei Bedarf auf die kantonale IIZ zugehen.</p>

¹¹² Vgl. <https://www.eb-zuerich.ch/angebot/basiskurs-grundkompetenzen.html>, Zugriff am 29. März 2022.

¹¹² Vgl. <https://www.eb-zuerich.ch/angebot/basiskurs-grundkompetenzen.html>, Zugriff am 29. März 2022.

¹¹² Vgl. <https://www.eb-zuerich.ch/angebot/basiskurs-grundkompetenzen.html>, Zugriff am 29. März 2022.

¹¹³ Vgl. <https://www.bewerbungstreffpunkt.ch/>, Zugriff am 19. Mai 2022.

¹¹⁴ Vgl. <http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=410.1.01.07.2002,01.07.2003,111>, Zugriff am 8. März 2022.

¹¹⁵ Vgl. <http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=410.1.01.07.2002,01.07.2003,111>, Zugriff am 8. März 2022.

¹¹⁶ Vgl. <http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=413.31.14.01.2008,01.01.2011,098>, Zugriff am 8. März 2022.

¹¹⁷ Vgl. <http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=413.312.24.11.2010,01.01.2011,103>, Zugriff am 8. März 2022.

¹¹⁸ Vgl. <http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=851.1.14.06.1981,01.01.1982,109>, Zugriff am 8. März 2022.

¹¹⁹ Vgl. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1982/2184_2184_2184/de, Zugriff am 18. Mai 2022.

¹²⁰ Vgl. <http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=837.1.27.09.1999,01.01.2000,081>, Zugriff am 8. März 2022.

¹²¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/de>, Zugriff am 18. Mai 2022.

¹²² Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/de>, Zugriff am 19. Mai 2022.

Programm Grundkompetenzen

Das Team des Programms Grundkompetenzen ist innerhalb der Bildungsdirektion respektive des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes der Abteilung Fachstellen und Projekte angegliedert.¹²³

Der Stellenwert der Grundkompetenzförderung ist im Kanton Zürich besonders hoch. Dies bestätigen folgende Tatsachen: Erstens hat der Kantonsrat die Förderung der Grundkompetenzen am 8. März 2021 im Umfang von rund 15 Millionen Franken (Bund und Kanton teilen sich diese Summe gleichmässig) über eine Zeitphase von vier Jahren einstimmig gutgeheissen. Zweitens wurde ein umfangreiches Programm zur Grundkompetenzförderung Erwachsener entwickelt. Drittens besteht eine hohe Bereitschaft, mit den Lernstuben neue Strukturen und Lernumgebungen für bildungsbenachteiligte Personen zu schaffen.

Das Programm Grundkompetenzen beinhaltet verschiedene Beratungs- und Förderangebote und «richtet sich gezielt an Erwachsene von 18 bis 65 Jahren, die Deutsch als Erstsprache oder auf Niveau B1 GER sprechen, und sich nicht in einer obligatorischen oder nachobligatorischen Ausbildung befinden»¹²⁴. Die Förderangebote unterstützen bildungsferne Erwachsene in der Alltagsbewältigung und bei der Arbeitsintegration.

A 8.3 Akteurkonstellation und Schnittstellenbewirtschaftung

I Programm Grundkompetenzen

Das Programm Grundkompetenzen ist in der Bildungsdirektion Zürich beim kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) in der Abteilung Fachstellen und Projekte angesiedelt. Dort wird das Programm Grundkompetenzen 2021–2024 von einem Team mit sechs Personen umgesetzt.

Das Programm definiert sechs Handlungsfelder: 1. Alltagsbewältigung und Lernstube, 2. Berufsbefähigung, 3. Digitale Kompetenz, 4. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, 5. Professionalisierung und Wissenstransfer, 6. Koordination und Zusammenarbeit mit Kanton, Bund und Partnern.¹²⁵ Innerhalb dieser Handlungsfelder werden verschiedene Angebote etabliert und Aufgaben definiert. Zum Beispiel liegt der Fokus des ersten Handlungsfeldes «Alltagsbewältigung und Lernstube» auf dem Aufbau eines Lernstubennetzes und der eLounge¹²⁶ innerhalb des Kantons Zürich sowie auf EB-Kursen¹²⁷ im Bereich Grundkompetenzen. Diese Angebote und andere mehr richten sich sowohl an deutsch- wie auch an fremdsprachige Personen mit genügenden mündlichen Deutschkenntnissen (A2–B1), aber mit mangelnden Grundkompetenzen und wohnhaft im Kanton Zürich. Wobei der Fokus auf der Weiterbildung von Personen liegt, die die obligatorische Schule teilweise oder ganz in der Schweiz besucht haben. Für diese Zielgruppe bestehen Lücken in den Förderangeboten, die über das WeBiG als Auffangförderatbestand definiert und subventioniert werden. Für die Vertreter/-innen des Programms Grundkompetenzen stellt die Erreichung der Zielgruppe eine besondere Herausforderung dar. Aus diesem Grund kommt dem Handlungsfeld 4 «Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit» mit den

¹²³ Vgl. <https://www.zh.ch/de/bildung/weiterbildung-hoehere-berufsbildung.html#contentnavigation> und file:///C:/Users/kb%C3%BCchel/Downloads/leitfaden_lernstuben_zh2021.pdf, Zugriff am 8. März 2022.

¹²⁴ Vgl. <https://www.zh.ch/de/bildung/weiterbildung-hoehere-berufsbildung/grundkompetenzen-erwachsene.html>, Zugriff am 29. März 2022.

¹²⁵ Lernstuben für Grundkompetenzförderung, <https://www.lernstuben.ch/lernstuben-ueberblick-page>, Zugriff am 22. März 2022.

¹²⁶ Lernstuben für Grundkompetenzförderung, <https://www.lernstuben.ch/lernstuben-ueberblick-page>, Zugriff am 22. März 2022.

¹²⁷ Kursportal EB Basic, <https://www.eb-zuerich.ch/angebot/eb-basic.html>, Zugriff am 22. März 2022.

Sensibilisierungsaktivitäten eine besondere Aufgabe zu. Beispielsweise werden Videos¹²⁸ produziert. Betroffene Personen berichten darin über ihre Erfahrungen in den Lernstuben. Damit sollen unter anderem Vermittlungspersonen verschiedener Verwaltungsstellen sowie die Öffentlichkeit über das Angebot der Lernstuben aus dem Programm Grundkompetenzen informiert werden.

I Rolle der IIZ

Die kantonale IIZ Zürich war in die Ausarbeitung und Entwicklung des Programmes Grundkompetenzen 2021–2024 involviert und Teil der Arbeitsgemeinschaft WeBiG (AG WeBiG)¹²⁹. Seit der Umsetzung des Programms ist diese Arbeitsgemeinschaft nicht mehr aktiv. Die IIZ-Vertreter/-innen können aber jederzeit kontaktiert werden und deren Netzwerk kann genutzt werden, um die Angebote des Programmes bekannter zu machen. Dieser Kontakt besteht also weiterhin und wird bedarfsorientiert gepflegt.

I Schnittstellen

Die Umsetzung des Programms Grundkompetenzen geht einher mit einer gezielten Schnittstellenbewirtschaftung. Zu welchen kantonalen Fachstellen und Ämtern das MBA in der Programmumsetzung Schnittstellen bewirtschaftet, wird nachfolgend dargestellt. Dabei gilt es zu beachten, dass es sich um diejenigen Schnittstellen handelt, die von den Interviewpartnern/-innen erwähnt wurden. Es handelt sich hierbei also lediglich um eine Auswahl an Schnittstellen.

I Schnittstelle zum kantonalen Sozialamt

Das MBA pflegt eine Schnittstelle zum kantonalen Sozialamt und zu dessen Abteilung Öffentliche Sozialhilfe, indem es beide über Angebote informiert. Dies, weil im Kanton Zürich primär die kommunalen Organisationen und deren Vertreter/-innen in direktem Kontakt mit den Sozialhilfebezügern/-innen stehen und die Vertreter/-innen der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe als Wissensvermittler gegenüber den kommunalen Organisationen agieren. Zum Beispiel sensibilisiert das kantonale Sozialamt die kommunalen Organisationen über das Lernstuben-Angebot, weil die Sozialhilfebezügern/-innen diese Angebote nutzen dürfen. Der Wissensaustausch über die Grundkompetenzförderangebote, die im MBA koordiniert sind, findet in einem losen, aber doch stetigen Kontakt zwischen dem MBA und dem kantonalen Sozialamt statt.

I Schnittstellen zur kantonalen Fachstelle Integration sowie zum Amt für Wirtschaft und Arbeit

Das Fachgebiet DAZ innerhalb der Fachstelle Integration hat Berührungspunkte zu den Grundkompetenzen. Das MBA koordiniert das Programm Grundkompetenzen. Die Fachstelle Integration ist für die Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) zuständig. Dieses hat zum Ziel, Sprachförderangebote in Ergänzung zu den Regelstrukturen anzubieten, wo dies nötig ist. An dieser Schnittstelle geht es deshalb darum, das Programm Grundkompetenzen mit den Massnahmen des KIP und anderen Programmen abzustimmen und doppelte Angebote zu vermeiden.

Die Fachstelle Integration fördert Grundkompetenzen im Rahmen des KIP. Für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene steht dem Kanton Zürich mit der Integrationsagenda

¹²⁸ Lernstube – ein Einblick, <https://www.lernstuben.ch/angebot-finden-elounge/lernstuben-ueberblick>, Zugriff am 24. März 2022.

¹²⁹ Vgl. https://www.kompetence.ch/myUploadData/tagung_2019_docu/02_Workshops_Ateliers/01_Workshop1a_Kanton%20Z%C3%BCrich_20191108_pdf.pdf, Zugriff am 29. März 2022.

(IAZH) ein Förderinstrument zur Verfügung, mit dem Alphabetisierungs- und andere Grundkompetenzkurse über die Integrationspauschale (IP) finanziert werden.

Gemeinden, die eine Leistungsvereinbarung mit der Fachstelle Integration abgeschlossen haben (ca. 1/3 der Zürcher Gemeinden), können zudem subventionierte niederschwellige Deutschkurse Niveau A1/A2 und bei Bedarf auch B1 GER anbieten, die der migrantischen Bevölkerung der Gemeinde offenstehen. Die Gelder stammen paritätisch aus dem Integrationsförderkredit (IFK) und Mitteln der Gemeinde. Auf Gemeindeebene gibt es keine subventionierten Alphabetisierungskurse.

Aus Sicht der kantonalen Fachstelle Integration stellen die übers Sprachniveau begrenzten Kurse für Lesen und Schreiben der Lernstuben eine Herausforderung dar. Fallen Geflüchtete oder vorläufig Aufgenommene aus dem KIP und sind vom Illettrismus betroffen respektive erreichen das Sprachniveau A2–B1 eins nicht, können sie aktuell keine Alphabetisierungskurs in den Lernstuben besuchen. Dies deshalb, weil die Lernstuben ihr Lese- und Schreibangebot auf Personen mit einem Sprachniveau von mindestens A2–B1 beschränkt haben.

Aus Sicht der kantonalen Fachstelle Integration eignen sich die Angebote der Lernstube nur bedingt für die migrantische Bevölkerung, da für die Angebote der Lernstube ein Sprachniveau Deutsch A2–B1 GER vorausgesetzt wird. Zudem sind die Angebote auf Personen zugeschnitten, die von Illettrismus betroffen sind, und nicht auf Personen mit Analphabetismus oder Bedarf an Zweitschifterwerb.

Beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) stehen stellensuchenden Personen, die bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) gemeldet sind, verschiedene Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen im Rahmen Arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM) zur Verfügung. Der Fokus dieser Massnahmen liegt auf einer raschen Wiedereingliederung versicherter Personen in den Arbeitsmarkt und auf Arbeitsmarktintegration. Hierfür stehen auch Bildungsangebote zur Verfügung wie Deutsch- und Alphabetisierungskurse für fremdsprachige Stellensuchende. Die AMM werden über das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) respektive über die Arbeitslosenversicherung, und nicht über das Staatssekretariat für Migration (SEM) oder das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) finanziert. Aus diesem Grund gibt es keine direkten Interdependenzen mit dem MBA. Dennoch hat eine Person aus dem Bereich AMM das Programm Grundkompetenzen mitentwickelt, um den Wissenstransfer zwischen dem Kursangebot innerhalb der AMM und dem Programm Grundkompetenzen zu sichern.

I Schnittstellen zur Stadt Zürich – Sozial- und Präsidialdepartement

Eine punktuelle Schnittstelle besteht zwischen dem MBA und dem Sozialdepartement respektive der Arbeitsintegration der Stadt Zürich und dem Team Bildung und Förderung. Innerhalb der städtischen Arbeitsintegration werden die Grundkompetenzen seit gut zwei Jahren durch das städtische Projekt Grundkompetenzen gefördert. Dieses Projekt ist vollumfänglich mit städtischen Geldern der Arbeitsintegration finanziert und hat keine finanzielle Verbindung zu den kantonalen Grundkompetenzressourcen. Die städtischen Projektverantwortlichen stehen punktuell im Austausch mit dem MBA, da das Lernstuben-Angebot der städtischen Arbeitsintegration zur Verfügung steht und Weiterbildungsangebote des gesamten Programms Grundkompetenzen besucht werden können. Die Arbeitsintegration der Stadt Zürich hat ein umfangreiches Grundkompetenzangebot eigenständig aufgebaut, das direkt in den städtischen Betrieben und vor Ort besucht werden kann. Damit garantiert sie maximal niederschwellige Angebote. Ergänzend bietet die Arbeitsintegration den Betroffenen verschiedene Module, wie beispielsweise das Modul «Online-Wohnungssuche» an. In diesem Modul lernen die Betroffenen nicht nur die Abläufe eines

Wohnungssuchprozesses kennen, sondern lernen auch den Umgang mit digitalen Geräten wie Handy, iPad oder Computer. Dieses Modul steht Menschen mit unterschiedlichsten Förderbedürfnissen offen.

Eine weitere Schnittstelle besteht zwischen dem MBA und der städtischen Integrationsförderung. Sie ist Teil der Stadtentwicklung und im Präsidialdepartement angesiedelt. Dort wird die Sprachförderung über subventionierte Sprachkurse für erwachsene Migranten/-innen koordiniert. Die Schnittstelle zum MBA entsteht dadurch, dass aktuell die Diskussion geführt wird, wie die DAZ-Förderung von den Angeboten des Programms Grundkompetenzen abgegrenzt wird. Um auf dieses Thema aufmerksam zu machen, leistet die städtische Integrationsförderung Zürich gewisse Informationsarbeit, um die Bildungsanbieter über die Lernstuben- und EB-Angebote zu informieren und die Unterschiede der Angebote zu klären. Informationsarbeit leistet die Integrationsförderung auch am Welcome Desk¹³⁰ der Stadt Zürich. Dort dürfen sich alle neuzugezogenen Personen kostenlos und ohne Voranmeldung mit Fragen zum Leben in Zürich melden. Das Personal des Welcome Desk ist über die kantonalen Grundkompetenzangebote informiert und sensibilisiert bei Bedarf die Neuzugezogenen.

Aus Sicht der Stadt Zürich steht ein weiteres Schnittstellenthema im Raum: die Finanzierung der Alphabetisierungskurse für Personen aus der Arbeitsmigration ohne Erstsprache Deutsch. Die Stadt Zürich finanziert aus zwei Gründen für diese Personengruppe ausnahmsweise Alphabetisierungskurse (Objektfinanzierung). Einerseits sind über die IAZH Alphabetisierungsmassnahmen für den Fluchtbereich finanziert, andererseits stehen für diese Massnahme keine KIP-Gelder zur Verfügung. Die Stadt Zürich wird aber nach Einführung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung EG BBG (Einführungsdatum offen) diese Ausnahme nicht weiterführen. Sie zieht aber in Erwägung, die Alphabetisierungskurse nach Bedarf subjektfinanziert zu unterstützen.

In diesem Zusammenhang war anfangs unklar, ob in den Lernstuben auch Alphabetisierungskurse für Personen mit Deutsch als Zweitsprache (DAZ) angeboten werden. Um diese und weitere offene Frage zu diskutieren, steht das MBA in einem regelmässigen informellen Austausch mit der städtischen Integrationsförderung. An diesem Austausch beteiligen sich zudem Verantwortliche der kantonalen Fachstelle Integration. Die informelle Form wurde bewusst gewählt. Sie ist schlank, zielführend und eignet sich in diesem Fall besonders gut, da die beteiligten Personen keine abschliessende Entscheidungen fällen müssen. Aus diesem Grund ist es nicht zwingend, diese Schnittstelle zu institutionalisieren.

Bei der Bewirtschaftung der vorgängig dargestellten Schnittstellen geht es in einem ersten Schritt oft darum, das Programm Grundkompetenzen vorzustellen und die Angebote bekannt zu machen. In einem zweiten Schritt stehen entweder die Koordination verschiedener Förderangebote, die Art der Informationsarbeit, um die Zielgruppen zu erreichen, oder die Finanzierungsströme im Zentrum.

A 8.4 Qualität

Der Qualitätsanspruch im Zusammenhang mit dem Programm Grundkompetenzen ist hoch und wird vom MBA gesteuert. Die detaillierten Qualitätskriterien werden zurzeit entwickelt und ausgebaut. In den Lernstuben und in den Grundkompetenzkursen werden Angaben zu den Teilnehmenden (Alter usw.) erhoben. Zudem wird erhoben, woher die betroffenen Personen wissen, dass es die Lernstuben gibt. Die Vertreter/-innen des

¹³⁰ Stadt Zürich, Welcome Desk, https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/neu_zugezogen/welcome_desk.html, Zugriff am 29. März 2022.

Programms Grundkompetenzen führen zusätzlich regelmässige Evaluationsgespräche mit Vertretern/-innen der Trägerschaft sowie den Bildungsanbietern/-innen durch und besuchen mindestens einmal jährlich die Angebote. Dabei spielen Kriterien eine Rolle wie zum Beispiel die Handlungsorientierung, die Integration von IKT und Alltagsthematik, der Fokus auf die Lernerfahrung und Lernprozesse versus schulische und kompetitive Unterrichtsformen, kleinschrittiges Vorgehen, empathischer Umgang mit den Kursteilnehmenden und eine Begegnung auf Augenhöhe.

Eine Lernstuben-Animation muss ein bestimmtes Kompetenzprofil erfüllen. Beispielsweise wird ein pädagogischer Hintergrund, sozialberufliche Erfahrungen und eine Affinität für digitale Entwicklungen verlangt. Weiter ist eine sehr starke lokale und regionale Vernetzung gefordert. Auch die Kursleitenden der GruKE-Kurse, der Bewerbungswerkstatt oder der Workshops müssen gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Zudem ist es für das gesamte Lernstuben-Personal möglich, bei Bedarf an vom Kanton kostenlos angebotenen Schulungen teilzunehmen, sich fachdidaktisch auszubilden oder sich zum Beispiel durch bestimmte Online-Seminare (Webinar) weiterzubilden. Gewisse Weiterbildungen sind für die Lernstuben-Animation oder für die Kursleitenden obligatorisch oder es muss der Nachweis für die geforderten Kenntnisse erbracht werden.

Die Interviewergebnisse zeigen zudem, dass für die Qualitätssicherung ein regelmässiger Austausch zwischen den Lernstuben-Animationen und den Kursleitenden förderlich ist. Ergänzend zu dieser Austauschmöglichkeit können sich die Kursleitenden gegenseitig hospitieren und so Rückmeldungen einholen.

A 8.5 Erkenntnisse

Das Programm Grundkompetenzen wird seit rund eineinhalb Jahren umgesetzt (Start anfangs 2021). Aus diesem Grund können zum jetzigen Zeitpunkt noch wenig belegte Erfolgsfaktoren dargestellt werden. In den sechs Handlungsfeldern des Programms gibt es verschiedene Massnahmen für die erfolgreiche Umsetzung des Programms.

I Erfolgsfaktoren respektive Massnahmen für mögliche Erfolgsfaktoren

Das Ergebnis der Interviewanalyse zeigt, dass zwei Massnahmen für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms Grundkompetenzen im Kanton Zürich im Zentrum stehen: Sensibilisierung und Aufbau von Lernstuben.

Sensibilisierung: Um das kantonale Programm Grundkompetenzen respektive die entsprechenden Angebote bekannt zu machen, diese in Abgrenzung zu anderen Angeboten einzuordnen und die fokussierten Zielgruppen zu erreichen, bewährt sich der Sensibilisierungsaufwand im Kanton Zürich. Zur Sensibilisierung werden beispielsweise Videobotschaften kreiert, um einerseits die Zielgruppen anzusprechen und für einen Besuch der Lernstube zu motivieren. Andererseits geben diese Videos den Vermittlerpersonen einen Einblick darin, wie eine Lernstube funktioniert und wer die Zielgruppe ist. Des Weiteren wird für die Sensibilisierung der Kontakt unter anderem mit Schnittstellen zu anderen sozialen und arbeitsmarktlichen Angeboten gepflegt und auch Austauschmöglichkeiten angeboten sowie wahrgenommen. Dies mit dem Ziel, die Ergänzung und Überschneidungen zu anderen Angeboten sowie offene Fragen zu diskutieren. Die Interviewanalyse zeigt ebenso, dass es zentral ist, abzuwägen, welche Schnittstellen in welcher Form gepflegt werden sollen und können. Die einen Schnittstellen, wie zum Beispiel die Schnittstelle städtische Integrationsförderung, kantonale Fachstelle Integration und das MBA ist eine

«Als GruKE Lernstubenkurse werden strukturierte, niederschwellige, vorkursorische Lernangebote in den Lernstuben definiert, welche Grundkompetenz-(Weiter-)Bildung in den Lernstuben anbieten» (Projekt Lernstube Leitfaden 2021, S. 23).

Schnittstelle, werden informell regelmässig gepflegt. Dieser Austausch wird als wichtig und wirksam beurteilt, weshalb für diese Schnittstellen aktuell formale Strukturen aufgebaut werden.

Aufbau von Lernstuben: Mit der Massnahme «Aufbau der Lernstuben» werden neue lokale Strukturen errichtet und niederschwellige Grundkompetenzangebote etabliert. Einerseits sind die Lernstuben öffentlich zugänglich und werden von qualifizierten Lernstuben-Animationen vor Ort betrieben. In diesen vertrauenswürdigen Umgebungen kann das empathische Lernstuben-Personal einfacher das oft schambehaftete Gespräch über das individuelle Grundkompetenzniveau einer betroffenen Person führen. Die Faktoren niederschwellige Angebote und empathisches Lernstuben-Personal werden wiederholt als relevante Erfolgsfaktoren für die Zielgruppenerreichung erwähnt, um Lernprozesse bei betroffenen Personen anzustossen. Andererseits bieten die Lernstuben Rahmenbedingungen, die einen regelmässigen und engen Kontakt mit den betroffenen Personen ermöglichen. Dadurch kann ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Lernstuben-Personal und den Betroffenen aufgebaut werden. Dies ist notwendig, um über persönliche Grundkompetenzen zu sprechen und passende Weiterbildungsangebote zu finden.

I Herausforderungen

In der Umsetzung des Programms Grundkompetenzen im Kanton Zürich zeigen sich zum jetzigen Zeitpunkt vier Hauptherausforderungen: Erreichung der Zielgruppe, Rahmenbedingungen für das Programm mit dem EG BBG, personellen Ressourcen und die Einleitung des Nachfolgeprogramms 2025–2028.

Erreichung der Zielgruppe: Die Erreichbarkeit derjenigen Personen, welche zwar muttersprachig Deutsch sind, nicht aber genügend lesen und schreiben können, ist schwierig. Es braucht viel Mut, über diese mangelnde Grundkompetenz zu sprechen, sich von tief verankerten Strategien zur Alltagsbewältigung zu lösen und sich als betroffene Person im Lesen und Schreiben weiterzubilden. Diese Personen in den digitalen Grundkompetenzen weiterzubringen, kann ein «Eingangstor» sein und beispielsweise konkret an eine alltags- oder arbeitsmarktbezogene Aufgabe geknüpft werden.

Komplexe Rahmenbedingungen für das Programm durch die Teilrevision EG BBG: Eine ebenso grosse Herausforderung stellt die parallel zur Programm-Implementation Grundkompetenzen Erwachsener laufende Teilrevision des EG BBG dar. Diese Teilrevision hat viele Implikationen und Konsequenzen auf die Finanzierung verschiedener Aktivitäten und Massnahmen, wie beispielsweise auf die Alphabetisierungskurse und andere regionale Kurse, die durch regionale respektive private Anbieter angeboten werden können. Diese Parallelität ist mit Unklarheiten verbunden und erhöht die Komplexität.

Personelle Ressourcen: Für die zur Umsetzung vorgesehenen Programminhalte stehen zu wenig personelle Ressourcen zur Verfügung. Der Kantonsratsbeschluss über den Betrag von 15 Millionen Franken zur Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener für die Jahre 2021 bis 2024 ist gemäss den Befragten zu tief. Zum Beispiel sind verwaltungsinernen Abläufe für die Umsetzung des Programms Grundkompetenzen zeitaufwändig, da zunächst Prozesse definiert und schliesslich implementiert werden müssen. Hinzu kommen praktische Umsetzungsfragen, beispielsweise wie die Öffentlichkeit über das Thema Grundkompetenzen Erwachsener und das dazugehörige kantonale Förderangebot sensibilisiert werden kann. Diese Abläufe und komplexen Fragen beanspruchen mehr als die geplanten personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen.

Nachfolgeprogramm einleiten: Um das Programm Grundkompetenzen in den Jahren 2025 bis 2028 weiterführen zu können, muss jetzt bereits das Nachfolgeprogramm formuliert

und eingeleitet werden. Das bindet zusätzlich Ressourcen und entpuppt sich als eine weitere Herausforderung. Denn das Programm Grundkompetenzen läuft erst seit eineinhalb Jahren und die Umsetzung war rückblickend coronabedingt erschwert.



Bureau national CII
c/o Secrétariat d'État à l'économie SECO
Holzikofenweg 36
3003 Bern
Tel. +41 58 484 97 30
fachstelle@iiz.ch
www.iiz.ch