



L'orientation en question

*La place du parcours d'accueil dans l'action publique
en région Bruxelles-capitale*

Rapport annuel du CRAcs – année 2023

Centre régional d'appui en cohésion sociale (CRAcs)

Simon Debersaques

Hala El Moussawi

Noé Grenier

Crédit photo : Massimo Bortolini

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	4
Critères d'évaluation et questions de recherche	5
Situer l'orientation : une pratique définie ?	6
Méthodologie, démarche et structure du rapport.....	7
PARTIE I : RESEAU ET PRATIQUE D'ORIENTATION.....	9
L'orientation dans le parcours d'accueil : de quoi parle-t-on ?.....	9
Les besoins d'orientation selon les demandes et les publics	14
Le réseau d'acteurs au fondement de la pratique d'orientation.....	16
Une photographie du réseau d'acteurs des BAPA	23
PARTIE II : ENJEUX ET ENTRAVES DE L'ORIENTATION.....	29
Mise en scène à l'échelle des accompagnateur·rices sociales.....	29
Le moment effectif de l'orientation : Enjeux et stratégies	31
Des enjeux structurels de l'offre à Bruxelles	31
Des enjeux liés à la territorialité de certains services.....	32
L'inexistence de solutions et/ou la saturation des services	33
L'inadaptation des services : La barrière linguistique.....	36
Des difficultés éprouvées par les personnes et des stratégies mises en place par les AS.....	40
Fatigue administrative	47
PARTIE III. L'ORIENTATION INTERNE VERS LES ACTIVITES COMPLEMENTAIRES DES BAPA	50
Les activités complémentaires et leur historique	50
Les actions connexes au BAPA VIA.....	50
Les activités complémentaires au sein de BAPA BXL	51
Les actions connexes au sein de Convivial	51
Les raisons d'existence et les avantages des activités complémentaires	52
Le projet One Stop Shop et les « préformations » : le lien manquant entre le parcours d'accueil et le secteur de l'ISP.....	53
Accompagnement juridique	55
Santé mentale.....	58
Bénévolat, tables de conversations et activités socio-culturelles	58
CONCLUSION GENERALE.....	63
Des obstacles qui entravent une orientation efficace.....	63
Les bonnes pratiques de mise en réseau et de suivi.....	64
La plus-value des activités complémentaires internes aux bureaux d'accueil	65
Des défis qui restent posés.....	66
RECOMMANDATIONS.....	67
1) Garantir la qualité de l'accompagnement individuel en déterminant et en préservant un nombre idéal de dossiers par accompagnateur·trice social·e	67
2) Continuer de garantir la liberté et la capacité des bureaux d'accueil à développer des activités complémentaires pour mieux répondre aux besoins du public.	68
3) Soutenir les bureaux d'accueil dans la pérennisation de leurs actions complémentaires	68

4) Soutenir les bureaux d'accueil dans la mise en place d'actions spécifiques sur la santé mentale, le logement et le gender-mainstreaming.....	69
Le logement.....	69
L'accompagnement psychologique	69
Le gender-mainstreaming	69
5) Organiser au niveau institutionnel les liens entre CPAS et BAPA : faciliter la communication et la cohérence entre les deux services	70

INTRODUCTION

La politique du parcours d'accueil, dans sa conception même, met en tension deux ambitions : d'une part, rassembler en un même endroit un nombre suffisant de services pour couvrir « la globalité de la problématique de l'accueil »¹ en se fondant sur un principe de « limitation des déplacements »². D'autre part, une volonté de s'appuyer sur le travail en réseau pour orienter vers des acteurs existants, évitant ainsi le dédoublement de l'offre de services dans le paysage de l'action publique à Bruxelles³. Si la première se retrouve aujourd'hui dans l'extension de l'offre au sein des BAPA en intégrant des services supplémentaires dans divers domaines, la seconde nécessite de renforcer et d'actualiser la mise en réseau entre les BAPA et l'ensemble des dispositifs déjà existants dans le paysage bruxellois de l'action publique, en particulier les services sociaux visant à répondre aux besoins des personnes étrangères.

En effet, comme nous l'avions déjà indiqué dans le rapport 2021, « le parcours d'accueil de la COCOF n'est pas un dispositif évoluant de façon « insulaire ». Il est lié à d'autres dispositifs de diverses façons. Le lien le plus fréquent est un lien qu'on pourrait qualifier d'instrumentalisation : plusieurs dispositifs se réfèrent au parcours d'accueil, notamment comme condition à remplir par des personnes primo-arrivantes pour maintenir ou obtenir des droits ». Pensons ici à l'octroi du Revenu d'intégration sociale (RIS) par le CPAS, le renouvellement du titre de séjour par la commune, ou encore la preuve d'intégration dans le cadre de la nationalité.

Mais un autre lien est établi par le biais de la pratique d'orientation lors de l'accompagnement social qui vise à répondre aux besoins des bénéficiaires au cours du parcours d'accueil. Comme nous l'avions aussi indiqué dans le rapport 2021 : « *l'accompagnement implique presque toujours, à un moment ou l'autre, de se tourner vers un autre acteur et d'y orienter le primo-arrivée (ne fut-ce que pour une démarche ultime) ; l'orientation implique presque toujours une préparation ou un moment de retour (c'est-à-dire de l'accompagnement) sur la démarche de recours à un opérateur tiers* ». Il existe dès lors un continuum entre la pratique de l'accompagnement et celle de l'orientation en fonction du type de besoin et du profil du bénéficiaire.

Le présent rapport vise à analyser plus spécifiquement ces interactions externes, c'est-à-dire l'articulation de l'offre des BAPA avec les autres services à Bruxelles, et les liens institutionnels qui en découlent. Pour ce faire, nous examinons de près la pratique de l'orientation dans l'accompagnement social, soit la façon dont les bénéficiaires sont dirigés vers des services externes et des activités complémentaires aux bureaux d'accueil. Cette pratique constituera ainsi une porte d'entrée vers le réseau des BAPA, nous permettant d'une part de situer le dispositif du parcours d'accueil parmi d'autres dispositifs d'action publique en général, et d'autre part de comprendre les facteurs qui facilitent ou entravent la réussite d'une orientation efficace.

¹ Avant projet dedécret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants à Bruxelles, 7 mai 2013

² idem

³ Idem

Plus généralement, ce rapport constitue le dernier volet d'un triptyque évaluatif mené par le CRACs depuis trois ans :

- 2021 : une analyse statistique sur l'impact et la satisfaction du parcours d'accueil dans l'installation à Bruxelles à partir d'une enquête par questionnaire auprès des bénéficiaires ayant terminés le parcours d'accueil (critère de la pertinence) ;
- 2022 : une analyse qualitative sur la place du parcours d'accueil dans les récits d'installation des bénéficiaires à Bruxelles (critère de la cohérence externe) ;
- 2023 : une analyse qualitative sur la place du parcours d'accueil dans le paysage institutionnel et associatif bruxellois à travers les témoignages des accompagnateur·rices sociales des BAPA et de services externes ou annexes (critères de la cohérence externe et interne).

Critères d'évaluation et questions de recherche

Cette analyse a d'abord pour but d'envisager la pratique d'orientation à la lumière du critère de la **cohérence externe**, qui interroge les liens entre la politique étudiée et d'autres dispositifs ou actions ayant un rapport potentiel. L'orientation est aujourd'hui un des fondements de l'action du parcours d'accueil – en particulier de l'accompagnement social – bien qu'elle ne soit pas explicitement définie dans le décret. En effet, bien qu'elle soit mentionnée explicitement dans le cadre spécifique de l'orientation socio-professionnelle—

« Le travail d'accompagnement consiste dans le soutien et le suivi des démarches administratives pour lesquels le bilan social a mis des besoins en évidence et l'orientation vers les acteurs actifs dans le domaine de la formation et de l'emploi » (art. 6)⁴

— l'orientation est beaucoup moins claire pour les autres domaines.

« Le bénéficiaire se voit également proposer une information sur les dispositifs d'aide accessibles » (art. 5)⁵

Mais l'arrêté d'exécution replace cette pratique dans un accompagnement plus holistique :

« Il [l'accompagnement] consiste dans l'évaluation continue de la situation du bénéficiaire pendant le volet secondaire du parcours d'accueil, dans le soutien du bénéficiaire dans les démarches qu'il entreprend en vue de son insertion sociale et professionnelle et le cas échéant, en ce compris en cas de difficulté d'apprentissage linguistique, dans son orientation vers d'autres dispositifs » (art. 16)⁶

Par ailleurs, l'évaluation de la pratique d'orientation nous semble d'autant plus pertinente à l'heure de l'obligation de suivi du parcours d'accueil et de l'élargissement du public aux personnes étrangères, qui ont eu pour effet l'augmentation des inscriptions dans les BAPA.

⁴ Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants à Bruxelles, 2013.

⁵ Idem

⁶ Arrêté d'exécution 2014

Comme nous le verrons plus loin, la pratique de l'accompagnement social et la place de l'orientation dans celle-ci est en effet intimement liée à l'état de saturation des bureaux d'accueil.

L'évaluation vise ensuite à examiner de manière approfondie la **cohérence interne** de la politique en question, en prenant en compte la tendance mentionnée précédemment, celle d'intégrer l'offre au sein des bureaux d'accueil sous forme d'activités complémentaires portées par les bureaux d'accueil ou par les structures associatives dont ils font partie. La cohérence interne, définie comme l'évaluation des relations entre les éléments internes au dispositif, devient alors cruciale. Ce critère, associé à la « qualité du design », interroge la conception de la politique évaluée et examine le rapport logique entre les objectifs de l'action publique et les moyens et les réalisations mis en œuvre. Si l'objectif du parcours d'accueil est d'accompagner les bénéficiaires de manière individuelle, tout en favorisant leur autonomie et augmentant leur participation sociale, économique et culturelle, l'objectif de ce rapport est d'examiner si la pratique de l'orientation contribue efficacement à la réalisation de cet objectif.

En postulant que l'orientation va au-delà de la simple transmission d'information et qu'elle repose sur un travail de **mise en réseau** visant à répondre à la diversité des besoins du bénéficiaire, nous cherchons d'abord à répondre à la question suivante :

Quels sont les acteurs impliqués dans le parcours d'accueil et comment ce réseau d'acteurs est-il construit et fonctionne-t-il ?

Nous examinerons ensuite la pratique de l'orientation afin d'identifier les éléments qui l'entraînent ou la facilitent, que ce soient des facteurs liés aux bénéficiaires ou inhérents aux dispositifs vers lesquels iels sont orientés. Nous chercherons donc à comprendre :

Quels raisons et facteurs permettent la réussite d'une orientation ?

Enfin, nous porterons une attention sur les activités complémentaires mises en œuvre par les bureaux d'accueil :

Quelles raisons motivent la création d'activités complémentaires au parcours d'accueil ? Quels sont les avantages offerts par ces activités dans l'accompagnement des personnes migrantes et dans la réalisation des objectifs de la politique du parcours d'accueil ?

Situer l'orientation : une pratique définie ?

Ces questions sont généralement situées dans le champ du travail social qui est fondée sur les pratiques d'accompagnement et d'orientation. Le parcours d'accueil comprend un programme d'accompagnement et de formations individualisés définis en collaboration avec le bénéficiaire, ainsi que des objectifs spécifiques à atteindre.

Le champ de recherche sur la pratique du travail social reconnaît qu'il n'existe pas une agence unique qui peut répondre à tous les besoins exprimés par le sujet. C'est pour cela que l'orientation fait partie intégrante de la pratique du travail social, reposant sur un réseau extensif entre plusieurs acteurs. Au fil du temps, il y a eu une prolifération croissante de services spécialisés, entraînant une coordination entre plusieurs acteurs plaçant le sujet au centre. **L'orientation fait donc partie de l'ensemble des pratiques visant à répondre à des besoins spécifiques prédéfinis en se dirigeant vers des associations, institutions ou organismes possédant l'expertise et les ressources disponibles pour y répondre.** Ainsi, l'orientation peut répondre aux besoins tout en

préservant les ressources d'une ou plusieurs de ces entités en évitant leur surcharge (Lipsky, 2015).

D'un autre côté, la pratique de l'orientation, bien qu'elle contribue à répondre aux besoins du sujet, peut parfois sembler être **utilisée pour gérer les charges de travail importantes dans des organisations pauvres en ressources**, plutôt que pour répondre spécifiquement aux demandes des bénéficiaires. Les accompagnateur·rices sociaux·es auront recours à l'orientation comme étant l'un des moyens les moins coûteux (en termes de ressources, de temps surtout) pour traiter les demandes sans fournir de services. Ce recours découle en partie de la demande importante de ressources par rapport à l'offre disponible (Lipsky, 2015).

Méthodologie, démarche et structure du rapport

Pour explorer la pratique d'orientation des BAPA, et le réseau d'acteurs qui en découle, nous avons cherché à rencontrer une multitude d'acteurs dans et en-dehors du parcours d'accueil. En effet, en considérant qu'une orientation est une interaction entre deux services, il nous a semblé pertinent de s'entretenir autant avec les directions des BAPA (3) et accompagnateur·rices sociales (12) – qu'avec des porteur·euse des activités complémentaires (4) et des opérateurs externes (3) vers lesquels les bénéficiaire sont orientés. A noter que les entretiens avec ces derniers ont été limités faute de temps. Le *tableau 1* reprend l'ensemble des personnes rencontrées dans cette recherche, ainsi que leurs structures de rattachement.

Pour ces quatre types d'acteurs, une grille d'entretien spécifique a été réalisée. Les entretiens avec les directions portaient essentiellement sur l'évolution de la pratique d'orientation et de la mise en réseau du BAPA (travail de réseautage) ; les entretiens avec les AS portaient sur la pratique d'orientation elle-même, sa mise en œuvre et ses difficultés par thématique de besoins ; les entretiens avec les porteur·ses des activités complémentaires portaient tant sur leur genèse et leur mise en œuvre que sur leurs liens avec le parcours d'accueil ; et enfin les entretiens avec les services externes portaient sur les spécificités de leur offre et leurs relations avec les BAPA.

L'ensemble de ces entretiens ont été retranscrits et analysés à l'aide d'un logiciel de codage qualitatif (Nvivo). Ces codes portaient sur le réseau d'acteurs (par secteurs thématiques, types de liens institutionnels et niveau spatial d'action), la description de la pratique d'orientation (pourquoi et comment), les difficultés rencontrées dans la pratique d'orientation, et enfin la description et l'apport des activités complémentaires aux BAPA.

#	Type d'acteur	Structure d'affiliation
1	Direction	BAPA BXL
2	Direction	VIA
3	Direction	Convivial
4	Accompagnateur·rice sociale	BAPA BXL
5	Accompagnateur·rice sociale	BAPA BXL
6	Accompagnateur·rice sociale	BAPA BXL
7	Accompagnateur·rice sociale	VIA-Schaerbeek
8	Accompagnateur·rice sociale	VIA-Schaerbeek
9	Accompagnateur·rice sociale	VIA-Schaerbeek

10	Accompagnateur·rice sociale	VIA-Schaerbeek
11	Accompagnateur·rice sociale	VIA-Molenbeek
12	Accompagnateur·rice sociale	Convivial
13	Accompagnateur·rice sociale	Convivial
14	Accompagnateur·rice sociale	Convivial
15	Accompagnateur·rice sociale	Convivial
16	Projet-Service interne	VIA - Projet PEPA
17	Projet-Service interne	VIA - Cellule bénévolat
18	Projet-Service interne	Convivial - Guidance ISP
19	Projet-Service interne	Convivial - Service Vivre ensemble
20	Service relais	Proforal - Projet EILO !
21	Service relais	SIREAS
22	Services relais	Les Amis d'Accompagner

Tableau 1 : liste des entretiens réalisés

Ce rapport est structuré en trois parties. La première présente le réseau d'acteurs des BAPA développé dans le cadre de l'accompagnement et de l'orientation des bénéficiaires. La seconde porte sur la mise en place de la pratique d'orientation par les accompagnateur·rices sociaux (AS), notamment les difficultés rencontrées surtout dans l'orientation vers des services externes. Et la troisième partie expose les enjeux liés au développement des activités complémentaires internes aux BAPA au regard de ce qui a été dit dans les deux parties précédentes. Comme chaque année, nous terminons ce rapport par plusieurs recommandations.

PARTIE I : RESEAU ET PRATIQUE D'ORIENTATION

Dans cette première partie, nous décrivons et analysons la pratique d'orientation afin de comprendre l'ancrage des BAPA dans le paysage institutionnel et associatif bruxellois.

L'orientation dans le parcours d'accueil : de quoi parle-t-on ?

L'orientation est une composante de la pratique professionnelle de l'accompagnement social qui vise théoriquement à adresser un public avec un ou des besoin(s) – après évaluation approfondie de ce(s) dernier(s) – à un service compétent en la matière et/ou spécialisé dans ce public, en l'occurrence dans le cas des bureaux d'accueil : les personnes étrangères.

Pour comprendre le recours à l'orientation dans le cadre du parcours d'accueil, il faut tout d'abord revenir à la notion d'autonomie présente dans les textes législatifs relatifs au parcours d'accueil, en rappelant que :

« [Vu que] l'autonomie n'est pas comprise comme la capacité à se passer entièrement de tout soutien, mais plutôt comme la capacité de ne plus dépendre spécifiquement du soutien du BAPA, l'orientation devient cruciale pour rendre cette autonomie réalisable » (Rapport CRACs, 2018)

Au nom de l'**autonomisation du bénéficiaire**, l'orientation devient ainsi une mission en soi.

En règle générale, les BAPA prennent en charge les démarches administratives liées à l'accès aux droits sociaux (mutuelle, RIS, allocations familiales, allocations de loyer, etc.), mais l'ambition est de progressivement les déléguer à d'autres services, en particulier quand celles-ci deviennent répétitives ou entraîneront inévitablement d'autres procédures :

« Maintenant c'est vrai que ça dépend de la demande. C'est à dire que je me dis le but du parcours c'est qu'à la fin la personne ne soit pas dépendante de VIA mais qu'elle puisse connaître une série d'associations et qu'elle se dise 'ah j'ai tel problème, je vais dans telle association' et donc franchement ça dépend, il y a des choses que je vais faire, mais si la demande est répétitive, je vais dire vous savez il y a telle association dans votre quartier où vous pouvez aller directement. Et voilà la finalité du parcours c'est aussi que les gens soient autonomes à la fin et qu'ils ne viennent pas dépendre de VIA. » (AS)

« Je me suis questionnée la dernière fois, il y a une dame âgée qui est venue avec un formulaire de logement social. En soi, j'aurais pu le compléter, ce n'est pas compliqué, je l'ai déjà fait. Mais il y avait aussi le problème qu'elle devait absolument trouver un logement et qu'elle devait être accompagnée dans cette démarche-là. [...] Du coup, je l'ai orientée vers la cellule logement de son CPAS à Etterbeek. Donc je me suis dit que c'était important qu'elle prenne contact avec eux, qu'elle puisse expliquer son problème, et qu'ils puissent l'accompagner, et pas seulement que je complète son formulaire et qu'un autre problème survienne et que je ne sais pas traiter. » (AS)

L'orientation doit dès lors se comprendre dans la tension inhérente à l'accompagnement social qui limiterait cet objectif cardinal d'autonomisation. Mais inversement, l'enjeu derrière la pratique d'orientation sont les allers-retours entre le BAPA et d'autres services

existants, et ainsi la possible « *perte en chemin* » de certains profils plus vulnérables face à l'inaccessibilité des personnes primo-arrivantes à ces derniers. Et vu qu'un suivi social de l'orientation devient ainsi indispensable, on s'aperçoit vite que la frontière entre l'accompagnement et l'orientation est poreuse, et qu'il est vain de chercher à les distinguer dans la mesure où ce sont les deux faces d'une même pièce. D'ailleurs, si certains évoquent un « *accompagnement orienté* »⁷ (une délégation), d'autres parlent d'une « *orientation accompagnée* » (un suivi).

« Mais en même temps, tu as aussi la réalité de terrain qui est que faire de l'accompagnement, ce n'est pas juste faire de l'accompagnement... [...] en fait l'accompagnement n'est pas juste un accompagnement, c'est un accompagnement orienté. » (Direction)

« En fait, l'orientation qu'on fait, c'est de l'accompagnement, on va travailler avant : le pourquoi, le bon adressage, est-ce que c'est un réel besoin. Et surtout débroussailler avec la personne, lui expliquer comment ça va se passer quand il va aller ailleurs. » (Direction)

Au-delà de cette raison « décrétale », le recours à l'orientation s'explique également par des raisons pratiques, au premier rang desquelles **l'expertise des BAPA**. Ceci concerne les démarches administratives et d'activation qui dépassent le cadre d'un accompagnement au sein d'un BAPA, comme dans le cas de l'équivalence des diplômes ou de la validation des compétences, ou encore dans les procédures juridiques liées aux droits des étrangers. Par ailleurs, pour les demandes de gestion financière (déclaration d'impôts et médiation de dettes), les directions encouragent explicitement les AS à orienter vers des services spécialisés afin d'éviter toutes erreurs préjudiciables tant pour le bénéficiaire que pour le BAPA :

« Ça par contre, c'est un truc je leur dit : 'vous n'intervenez pas dans des négociations financières ou juridiques de contrat. Tout ce qui est contractuel, vous laissez ça au médiateur surendettement, vous laissez ça à un juriste expert en baux'. »

Les BAPA reconnaissent aussi des acteurs régionaux comme étant « plus légitimes » sur des thématiques spécifiques, tels qu'Actiris pour la recherche d'emploi ou encore l'Atelier des droits sociaux pour les litiges avec leur propriétaire ou encore les Cellules logement des CPAS pour la recherche de logement. Ces orientations se fondent sur des partenariats plus ou moins formalisés et agissant comme des dispositifs relais spécialisés.

Mais ce besoin d'expertise est laissé en dernière analyse à l'appréciation des AS eu égard au degré d'urgence de la situation, mais surtout à leurs compétences respectives. En effet, les AS n'ont pas les mêmes niveaux d'expertise sur toutes les thématiques de besoins du fait de leur parcours professionnel et de leur expérience au sein du BAPA.

« Il y a des choses où moi je ne suis pas spécialisé je ne peux pas me lancer dans des trucs où je ne m'y connais pas. Et c'est notre but aussi, on est censé les orienter. » (AS)

⁷ Le propos des directions s'appuie par ailleurs sur un précédent rapport du CRACs sur l'accompagnement social (2016).

Les AS soulignent l'importance d'examiner initialement si le problème peut être résolu rapidement en interne. Des actions telles que la clarification de procédures administratives, la gestion de questions juridiques simples, ou de la médiation peuvent être effectuées par l'AS sans recourir à une orientation externe :

« Si c'est quelque chose que je peux régler moi-même, et que je l'ai déjà fait aussi, on va appeler le propriétaire pour lui expliquer que la garantie ça se dépose sur un compte, qu'il faut enregistrer le contrat, etc. Donc ça c'est quelque chose qu'on fait nous-mêmes, parce que là le temps d'orienter... » (AS)

Mais très vite, les connaissances juridiques incitent les AS à orienter vers des spécialistes pour ne pas donner de fausses informations :

« Des problèmes avec le paiement des loyers, des problèmes avec le propriétaire qui fait des travaux et qui demande quand-même de lui payer le loyer complet. Est-ce que c'est juste ou pas, est-ce c'est légal ou pas légal. On est confronté à des situations où c'est très difficile pour nous de le dire au final. C'est surtout comprendre quels sont les droits de la personne face à certaines situations. » (AS)

Dans le cas des procédures juridiques relatives aux droits des étrangers, au regroupement familial ou à la gestion locative, les AS renvoient vers des cellules juridiques spécialisées :

« On peut informer, dire un peu comment ça se passe, c'est de rassembler avec eux un peu les documents, mais après on n'est pas juriste et on n'a pas l'habitude de traiter un dossier d'un bout à l'autre, donc [...] après c'est de l'orientation parce que c'est complexe » (AS)

Enfin, une autre raison « pratique » est **le manque de temps, amplifié par une charge de travail importante** (nombre de dossier par AS)⁸. Cette contrainte conduit souvent à une orientation vers des dispositifs externes, même lorsque l'AS pourrait, théoriquement, traiter la problématique. Dans le contexte actuel d'explosion des inscriptions avec l'obligation de suivi et l'élargissement aux personnes étrangères, l'orientation est devenue quasi systématique :

« Quand il y avait moins de dossier, [...] un TS allait plus facilement rédiger un CV plutôt que d'envoyer vers une structure pour le faire... Là, évidemment il y a une évolution. » (Direction)

« Malheureusement, actuellement, [...] je peux considérer ça comme le fait d'être en sous-effectif par rapport au nombre de personnes qui viennent. Je n'ai pas beaucoup le temps de faire toutes les démarches simples qu'on faisait encore il y a quelques mois. » (AS)

En définitive, les BAPA se voient à l'intersection d'un « guichet unique » et d'un « point d'orientation » – en favorisant l'accès – vers d'autres services existants, qu'ils soient généralistes (institutions publiques), plus spécialisés (domaine d'expertise et/ou public

⁸ Si cette charge constituait encore en moyenne 85 dossiers actifs par AS au 31 décembre 2022, elle dépassait largement les 100 dossiers huit mois plus tard : au moins 125 dossiers par AS au 23 aout 2023 (avec de fortes différences entre BAPA).

spécifique) ou territorialisés (services sociaux et de soins de proximité). Imprégnées des nouvelles directives européennes⁹, les directions témoignent d'ailleurs de cette ambivalence en se définissant comme des « one stop shop » tout en reconnaissant la nécessité de déléguer certaines responsabilités à d'autres services pour les trois raisons précitées :

« Il y a les deux aspects en fait. Il y a l'aspect « one stop shop » où il faut que le primo-arrivant puisse trouver au même endroit un maximum d'infos. Ça, c'est un premier postulat [objectif]. Mais le deuxième c'est aussi, on ne peut pas tout couvrir en interne. [...] Donc l'autre image qu'on garde depuis le début c'est, on est l'entrepreneur en bâtiment généraliste et on renvoie vers des corps de métier spécialisés. [...] » (Direction)

« Nous [les BAPA], on est déjà des « one stop shop » en fait. On avait même, à un moment donné, demandé à Actiris s'ils pouvaient nous envoyer des conseillé Actiris chez nous dans cette optique-là de centralisation. [...] L'orientation est nécessaire et inévitable, mais ce côté centralisateur est important. Ça permet d'avoir une vue globale du parcours, alors qu'avant ce qu'il se passait c'est que les gens allaient un peu à gauche et à droite : j'ai besoin de cours de français, je vais là-bas, j'ai besoin de logement, je vais là-bas, j'ai besoins d'accompagnement médical, je vais là-bas. Mais ça n'empêche pas que la personne y aille quand même, mais maintenant il y a quand même un point central de repère. » (Direction)

Ces témoignages illustrent plus généralement cette vision où les bénéficiaires peuvent accéder de manière centralisée à une variété de ressources et d'informations nécessaires pour faciliter leur accès aux services existants, et plus largement leur installation à Bruxelles.

Comme vu avec la raison du temps et de la charge de travail, la pratique d'orientation est dynamique, en constante adaptation eu égard au développement des BAPA et de la politique d'accueil : l'expertise des BAPA leur a permis de développer des activités complémentaires répondant à la spécificité des bénéficiaires, tout en soulageant le travail des AS et en répondant à la saturation de certains services relais, tandis que les modifications législatives (obligation de suivi et élargissement du public) ont renforcé l'orientation en raison de la charge et de la nature de l'accompagnement :

« Il y a une évolution aussi dans les pratiques d'orientation, soit avec l'expérience acquise, soit avec la matière, car il y a des changements dans la législation et tout ça. Mais aussi, parce que le flux de personne est de plus en plus important, et donc, à un moment donné t'es un peu obligé de relayer vers des services compétents, des partenaires, parce qu'on n'a moins [de temps] ... » (AS)

Même s'ils travaillent de concert, trois registres d'orientation, peuvent être distinguée aujourd'hui dans le parcours d'accueil :

Le registre informationnel : présenter et impliquer des services existants partenaires lors des formations citoyennes (présentations d'acteurs, fascicules, flyers, etc.).

⁹ Cf. Principe 6 du « Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne » (COM, 2005 : 389).

« Il ne faut pas négliger le fait qu'il y a tout un travail qui se fait dans le cadre de la FOCI : [...] dire : « voilà dans telle thématique, il y a telles structures importantes, tels partenaires ». [...] On remet déjà des fascicules avec des listes de structures en DD. [...] Donc, c'est non seulement ceux qui viennent présenter certaines thématiques, par exemple la médiation de dette du CPAS, le CIRE pour les équivalences, etc. [...] [Mais aussi] quand on va sur place avec le groupe chez Actiris... C'est seulement à ce moment-là que nos bénéficiaires iront plus facilement une deuxième fois parce qu'il y a déjà eu ce lien auparavant par l'intermédiaire de la formation. [...] Donc, il y a des partenariats qui se développent de cette manière-là. C'est une orientation un peu indirecte : si tu sais que pour tel problème, tu peux aller dans telle structure, bah soit tu en parles avec ton AS, soit t'y vas toi-même. [...] Donc, il ne faut pas négliger qu'il y a déjà énormément d'informations qui sont transmises à ce moment-là. » (Direction)

Le registre de relais et médiation (avec suivi) : orienter vers des services externes spécialisés lors de l'accompagnement social et faciliter les démarches dans les services publics (rôle médiateur de l'AS).

« On peut adresser directement quelqu'un à un conseiller en direct, via les deux conseillers qui se parlent, et pas « monsieur allez à l'antenne Actiris à la permanence entre 9h et 12h, on va vous aider ». [...] l'idée c'est d'avoir des contacts, de faciliter les relais » (Direction)

« L'AS ne va pas envoyer un mail à info général pour dire qu'il oriente un bénéficiaire : soit il a un contact, soit il va essayer de trouver un contact de référence. [...]. Et ces personnes-contacts, c'est quelque chose qui se partage en interne ici entre les travailleurs. » (Direction)

Le registre de l'intégration coopérative : internaliser des services spécifiques au sein des BAPA en partenariat avec des dispositifs existants (hors-financement décrétale).

« Ma vision du « One stop shop » [projet PEPA en partenariat avec Actiris], c'est de faire venir d'autres gros acteurs au sein du BAPA, ce n'est pas le BAPA qui fait tout seul. Ce n'est pas l'idée qu'on devienne omnipotents et qu'on touche à tout. C'est de dire OK l'expertise emploi est chez Actiris, on nous délègue une partie des missions, mais on les a comme belle-mère. [L'idée] c'est d'avoir ces institutions qui sont super proches et que tout peut être amorcé au sein du BAPA. Tout peut être préparé avec le primo-arrivée, et puis on a des relais simplifiés. » (Direction)

Mais il n'existe pas une définition stabilisée et une vision partagée par toutes les directions et par tous-tes les AS et. La pratique d'orientation elle-même varie d'un BAPA à l'autre, d'un.e AS à l'autre, et d'un bénéficiaire à l'autre. Le dénominateur commun de cette pratique reste celui d'assurer un relais vers un tiers pour répondre à la diversité des demandes des bénéficiaires. Plusieurs mettent l'accent sur la coopération entre différentes institutions et la collaboration avec des services plus compétentes dans certains domaines afin de garantir des réponses de qualité aux besoins des bénéficiaires. Autrement dit, derrière la pratique d'orientation, il y a **une mise en réseau des BAPA** avec le tissu associatif et institutionnel bruxellois :

« Quand on a commencé, on a dû construire nos pratiques, construire notre réseau, construire évidemment les partenariats et tout ça. » (Direction)

« [C'est] vraiment l'idée de soigner nos partenariats, de les institutionnaliser parce que l'idée [est] de se dire que sans les autres acteurs sociaux on n'est rien, on ne sait rien faire. » (Direction)

Dans la suite de cette partie, nous chercherons à montrer comment les BAPA « font réseau », pour finalement illustrer ces réseaux d'acteurs centralisés au départ des BAPA. Toutefois, sans pour autant négliger l'**orientation « indirecte »** (registre informationnel), nous nous concentrerons plus spécifiquement dans la suite de ce rapport sur l'**orientation « externe »** (registre du relais et médiation) et l'**orientation « interne »** (registre de l'intégration coopérative).

Les besoins d'orientation selon les demandes et les publics

Avant de se pencher spécifiquement sur le réseau de services partenaires gravitant autour des BAPA, il est important de rappeler ici l'ensemble des besoins des bénéficiaires. Dans le vaste panorama des besoins et des situations (problématiques) des primo-arrivants, plusieurs requièrent une orientation en dehors du parcours d'accueil. Au regard des entretiens, nous identifions des demandes dans différents domaines ou champs de l'action sociale.

Les premières problématiques qui nécessitent inévitablement une orientation concernent les demandes de suivi médical et les questions liées à l'**accès aux soins de santé**. Cela n'est pas surprenant vu que les personnes primo-arrivantes ont connu des parcours migratoires parfois périlleux et ont du mal à se repérer dans la société d'accueil. De même, les **demandes d'aide matérielle** (meubles, vêtements, etc.) et **alimentaire** (colis), exigent une orientation vers d'autres acteurs pour répondre à ces besoins d'urgence. Concernant les aides financières, on notera ici que, bien plus qu'une orientation, les AS jouent un rôle de médiateur entre le bénéficiaire et l'assistante sociale du CPAS en vue de débloquer des situations complexes (en particulier, les coupures du RIS).

A côté de ces demandes urgentes, certains groupes thématiques de besoins nécessitant une orientation font l'objet de demandes directes, alors que d'autres ne se traduisent pas toujours en demandes et nécessitent une évaluation approfondie de l'AS. Dans certains cas, c'est en effet l'AS qui repère, lors du bilan social ou pendant un entretien individuel avec le bénéficiaire, un besoin spécifique qui nécessite une prise en charge spécifique.

Les demandes directes les plus fréquentes portent principalement sur la **question du logement**, qu'il s'agisse de la recherche d'un logement ou de demandes liées à des problèmes de gestion locative (insalubrité et/ou de relation conflictuelle avec le propriétaire). D'autres concernent la **gestion financière**, à savoir la médiation de dette (loyers et factures non payés) et la déclaration des impôts. Suivent les **procédures juridiques**, notamment celles impliquant des procédures complexes tels que le renouvellement des titres de séjour en cas de blocage, le regroupement familial, l'acquisition de la nationalité – *a fortiori* avec l'ouverture du parcours aux personnes résidant en Belgique depuis plus de 3 ans – ou encore le droit du bail. Un dernier groupe conséquent de demandes directes concerne l'**intégration socio-professionnelle (ISP)**, englobant l'équivalence de diplômes et la validation des compétences, la recherche de formations qualifiantes et le coaching entrepreneurial, et enfin la recherche d'emploi.

Cette catégorisation des demandes les plus récurrentes inclut également l'**apprentissage de la langue** en dehors de la procédure au sein du parcours d'accueil. Cette demande provient de personnes cherchant à améliorer leur français, soit en complément de leurs cours dans le parcours (tables de conversation), soit après avoir atteint le niveau requis au

sein du parcours (modules au-delà du A2). Il existe enfin des demandes associées au besoin de développer un **réseau social**, surtout pour les personnes isolées (en particulier, les femmes), et aux besoins des **enfants des bénéficiaires**, que ce soit pour trouver une crèche (notamment pour pouvoir suivre le parcours d'accueil) ou une école, trouver des activités extrascolaires ou de médiation scolaire, ou encore des activités de parentalité (parents-enfants).

Quant aux problématiques qui ne font pas l'objet de demandes directes, deux des plus récurrentes sont les questions liées à la **santé mentale** et les cas de **violences conjugales**. Rarement formulées, ces problématiques délicates sont le plus souvent repérées par l'AS.

« Il y a un besoin... mais qui n'est pas du tout vu... C'est la santé mentale. [...] C'est déjà arrivé d'avoir des demandes, mais moi, en trois ans, je pense que j'ai trois personnes qui m'ont demandé. [...] Donc en fait, il n'y a pas vraiment d'orientation qui est faite parce qu'il n'y a pas de demande, et donc moi je n'oriente pas quelqu'un vers quelque chose qu'il ne veut pas. Mais c'est clair que là, pour le coup il y a vraiment un besoin. [...] C'est à dire que je sens parfois une détresse chez la personne, ou alors même une grande méfiance, ou des trucs plutôt psychiatriques plutôt que psychologiques. Moi j'essaie de demander à la personne est ce que vous êtes sûrs que ça va bien en ce moment ? Ou est-ce que je peux faire quelque chose pour vous ? Mais s'il n'y a pas de demande derrière... » (AS)

« Je n'ai jamais accompagné quelqu'un qui me dit ouvertement 'Voilà, je suis victime à la maison de violence'. Après, oui, parfois, on sent des choses dans un entretien ou des hommes qui nous appellent... des maris. Alors là, il faut un peu essayer d'être... enfin [geste avec la main pour dire 'être prudent/doser'] ... dans l'accompagnement. » (AS)

Cette énumération sommaire des besoins des bénéficiaires n'a ici qu'un but heuristique. Les problématiques auxquelles sont confrontées les bénéficiaires sont en effet rarement aussi cloisonnées. A ce titre, le cas des femmes en regroupement familial et subissant des violences conjugales illustre cette imbrication **de problèmes et de besoins**, et ainsi la multitude d'acteurs vers lesquels les AS orientent pour résoudre une situation complexe :

« La dernière fois [que j'ai eu un cas de violence conjugale] c'était plus de la violence psychologique, c'était une bénéficiaire qui venait du Maroc, il y avait cette dépendance financière à son époux mais lui se droguait. Il ne lui donnait pas d'argent, donc elle n'avait rien pour vivre, mais son titre de séjour dépendait de lui parce que chaque année elle devait le renouveler. Donc elle se sentait obligée de rester avec lui, donc là je l'avais orientée vers le planning familial. Et je l'ai même orientée vers un centre, parce qu'elle avait peur de lui. Et vers l'ADDE pour se renseigner par rapport à son titre de séjour, parce que ce qui l'inquiétait le plus c'est la perte de son titre de séjour en fait. » (AS)

« Quand on a travaillé à nos thématiques et nos fiches, on a dû très vite subdiviser ces fiches en fait, en sous-thématiques. Donc, certaines se chevauchent un peu : est-ce que c'est un cas de R.F. c'est plutôt séjour ou famille ? Tu bascules un peu de l'un à l'autre quoi... parce que ça touche un peu aux deux thématiques. » (Direction)

Enfin, **les besoins varient en fonction des publics en présence dans les BAPA**. Ceux-ci sont principalement déterminés par le niveau d'autonomie du bénéficiaire, lui-même conditionné par au moins quatre caractéristiques individuelles : la maîtrise de la langue (facteur-clé de l'accessibilité aux services existants), l'ancienneté du séjour (personnes primo-arrivantes ou étrangères), le titre de séjour, et le genre.

« Ça dépend du degré d'autonomie de la personne d'une part, du degré de difficulté du dossier aussi d'autre part. Parce qu'il y a des dossiers qui sont tellement complexes que même si une personne est relativement autonome elle ne va pas pouvoir s'en sortir seul... » (Direction)

Ainsi, une mère primo-arrivée arrivée en regroupement familial et analphabète nécessitera certainement plus d'accompagnement spécialisé et de suivi dans son orientation qu'un homme arrivé dans le cadre du travail qui fait le parcours pour le renouvellement de son titre de séjour ou de bénéficiaires qui le font dans le cadre de la nationalité. Au point que certains ne nécessitent parfois pas d'accompagnement et/ou d'orientation :

« Il y a des gens qui viennent juste pour le français et/ou la citoyenneté qui n'ont pas vraiment de besoins particuliers ou d'envies qui trouvent vite leurs chemins et bah ça se passe très vite et très bien et on leur donne l'attestation » (AS)

Au-delà de l'absence de besoins, l'enjeu de la diversité du public pour les AS est d'identifier quel type de service pour quel profil de bénéficiaire : « *dans notre métier, il faut pouvoir voir la subtilité de notre public* ». A ce titre, le témoignage d'un AS est assez explicite :

« Il y a quand-même beaucoup de personnes isolées. Donc tout ce qui est « réseau social », on oriente beaucoup vers SINGA. Mais il y a des profils que je n'orienterai pas là-bas... Genre... Comment dire... Plutôt des dames plus âgées maghrébines. Elles ont peut-être plus envie de rester entre femmes. Donc, j'envoie plus vers des maisons de femmes ou communautaire. [...] C'est plutôt au feeling. Je ne les vois pas trop chez SINGA, je t'avoue... Faire du Yoga, etc. » (AS)

Ces situations complexes et ces distinctions selon les publics engendrent des pratiques et des modalités d'orientation spécifiques, que nous examinerons en détail dans la deuxième partie.

Le réseau d'acteurs au fondement de la pratique d'orientation

Comme déjà sous-entendu précédemment, la pratique d'orientation ne se limite pas un simple adressage du bénéficiaire à un autre service. Sur base des entretiens, il peut être distingué trois temps dans la pratique d'orientation :

- En amont de l'orientation, un **travail de réseautage** est nécessaire auprès des institutions et services existants en RBC en vue de développer des collaborations (plus ou moins formelles) et/ou d'alimenter les carnets d'adresses des AS (contacts directs);
- **Le moment de l'orientation** à proprement parler, qui consiste – après évaluation des besoins du bénéficiaire (bilans social et linguistique) – d'une part à l'identification du service le plus pertinent selon les caractéristiques du bénéficiaire, et d'autre part à la prise de rendez-vous avec ce dernier. Cette étape consiste également à mettre le bénéficiaire dans les bonnes conditions pour recourir au service, notamment en préparant les documents nécessaires ou en construisant l'itinéraire avec lui pour y accéder (public « alpha ») ;
- Et en aval de l'orientation, un **suivi de cette orientation** peut s'effectuer afin d'évaluer son efficacité, à savoir un moment de retour sur l'accompagnement de l'opérateur tiers.

Si le moment de l'orientation et son suivi seront plus largement évalués dans la partie suivante portant sur les difficultés rencontrées lors de l'orientation externe, nous nous concentrerons ici sur ce travail préparatoire – et crucial – de l'orientation : **la mise en réseau des BAPA.**

La mise en réseau a initialement deux objectifs : d'un côté, faire connaître et faire comprendre le rôle des bureaux d'accueil pour améliorer l'orientation des personnes étrangères vers les BAPA (en particulier, avec les communes et les CPAS), et de l'autre, rencontrer les services existants dans le but de faciliter les relais institutionnels lors de l'accompagnement social. On notera par ailleurs que ce deuxième objectif du travail de réseautage peut également se faire dans l'autre sens, via des sollicitations extérieures, dans la mesure où les BAPA constituent l'interface régionale d'un public cible que certains services existants cherchent à atteindre :

« Mais on est aussi fort sollicité, on reçoit des mails, des appels téléphoniques, des appels à projets, des présentations de nouveaux services, des projets pilotes. Et donc, c'est là aussi qu'on se dit « ah bah tiens, ça peut être intéressant de les rencontrer. » (Direction).

Ce travail de réseautage s'est construit dès le départ autant sur des rencontres institutionnelles avec des services pré-identifiés par les directions-coordinations pour répondre aux missions du parcours, que sur l'expérience des AS :

« Ce qu'on a fait, c'est qu'on s'est déjà appuyé sur l'expérience des AS, qui venaient déjà d'un certain monde associatif, de certaines organisations... [...] Et donc, au départ c'était de se dire : « bah voilà, informez déjà vos anciennes structures que vous travaillez au BAPA ». Comme ça, ça permet déjà de transmettre cette information, et de créer, de nouer le réseau qui existait déjà par l'expérience... Donc voilà, ça a commencé comme ça. [...] Après, il y a vraiment eu une réflexion, on a vraiment constitué un Groupe de travail (GT) avec les premiers travailleurs pour réfléchir : « voilà ça c'est la réglementation du parcours d'accueil, on doit faire le BS, le BL, ci et ça... Et donc, selon vous, quels seraient les organismes vers lesquels orienter ? Avec lesquels on devrait travailler sur telle ou telle thématique ? [...] Ce serait bien qu'on puisse rencontrer tel ou tel service ou qu'on envoie des flyers, ou qu'on les fasse venir dans notre structure pour présenter ce qu'on fait, pour justement créer ce réseau ». (Direction)

Deux dynamiques caractérisent ce travail de mise en réseau. Premièrement, le « réseautage » est un **processus dynamique et continu**, qui se construit sur le temps long et qui n'est pas établi une fois pour toute. En effet, ce réseau évolue autant avec les besoins des bénéficiaires qu'avec l'offre existante en RBC (elle-même impactée par le taux de rotation de son personnel) :

« Les problématiques changent très vite. Les EPN, on n'en parlait jamais avant. Tout ce qui est soutien à la fracture numérique, on n'en parlait pas. Mais maintenant après le covid, il y a un réel besoin. » (Direction)

« [Le travail réseautage] est permanent, parce qu'il y a tellement de thématiques... Et aussi, de savoir simplement comment ça a évolué, d'avoir les mises à jour. Et donc, le fait de re-rencontrer les personnes de terrain d'une autre structure, ça permet justement de redynamiser le fait que vous pouvez orienter vers certaines structures s'il y a effectivement un problème. » (Direction)

« A la base un bénéficiaire du CPAS [de Schaerbeek], ils lui faisaient le PIIS-BAPA plutôt qu'un PIIS-ISP ou un PIIS-Langue. Et donc nous, si la personne était d'accord, on pouvait communiquer directement avec le travailleur social du CPAS pour lui faciliter. Et il y a eu des moments où ça marchait très bien, mais depuis qu'il y a eu des changements de direction au sein du CPAS on a repris contact on essaie de remettre en place ce suivi spécifique. » (Direction)

Deuxièmement, la mise en réseau est un **processus (partiellement) territorialisé**, puisque d'une part les BAPA – du moins les deux historiques (VIA et BAPA BXL) – sont des opérateurs paracommunaux, et d'autre part la proximité est un facteur d'accessibilité important pour les publics les plus vulnérables, en particulier pour le public « alpha » (cf. *infra*). Ainsi, même s'ils ont de nombreux partenaires similaires (comme certains opérateurs spécialisés dans les questions de titre de séjour), chaque BAPA a développé au fil des années son propre réseau de proximité :

« On est une ASBL para-communale, donc clairement il y a les services de la Commune qui existent, et donc forcément il y a aussi des rencontres qui se font dans ce cadre » (Direction)

« On sait que les personnes primo-arrivantes ont des problèmes de mobilité, donc forcément tu vas essayer de l'orienter à proximité, ou en tout cas dans une zone qu'il connaît, [...]. Mais le CIRE, il y a qu'un CIRE. Donc, s'il doit aller au CIRE à Ixelles, et qu'il habite à Anderlecht, on va lui donner une map et lui explique comment aller jusque-là. » (Direction)

« La plupart de notre public primo-arrivée fragilisé a de mal à se déplacer. Rien que les déplacements entre nos deux antennes [VIA], c'est impossible pour certains ! Et ça, c'est au niveau micro, des personnes, mais ça va aussi au niveau plus macro du BAPA : on a développé des recours aux services complètement différents en fonction que tu sois à Molenbeek ou à Schaerbeek, ils ne vont pas orienter vers les mêmes institutions du fait de cette logique de proximité locale. » (Direction)

Aujourd'hui, nous pouvons distinguer **deux grands types d'acteurs** selon la nature – plus ou moins formelle – des liens institutionnels avec le dispositif du bureau d'accueil :

- Les **dispositifs partenaires** dans le fonctionnement du parcours d'accueil : la médiation avec les CPAS et les communes (RIS, titre de séjour, nationalité), la recherche d'emploi (Actiris, Missions locales, Bruxelles-Formation), les opérateurs conventionnés linguistiques (OLs et EPS) et de citoyenneté (Cohésion sociale – P3b), et l'interprétariat social (SETIS et Bruxelles Accueil) ;
- Les **services relais** dans l'accompagnement social des bénéficiaires et répondant à des besoins qui dépassent le champ de compétence des BAPA. Parmi ceux-ci, il est possible de distinguer trois sous-catégories :
- Les services relais **spécialisés** dans les besoins des **personnes étrangères** : équivalence de diplôme (CIRE), droits des étrangers (SIREAS, Objective, Caritas), santé & bien-être (Solentra, Ulysse, Exil, GAMS, AWSA, Merahaba), sociabilité-logement (SINGA), traduction et accompagnement (Les Amis d'accompagner) ;
- Les services relais **spécialisés** dans les besoins des **publics précarisés** : services communaux et du CPAS, aide au logement (l'Atelier des droits sociaux et Habiter Bruxelles), médiation de dettes (CSP, Espace social - Télé-Service, etc.), santé (projet LAMA), violences faites aux femmes (CPVS, Vie Féminine, La Voix des femmes), etc. ;
- Les services relais relatifs aux besoins du **quotidien** (territorialisés) : colis

alimentaires, santé (planning familiaux et maisons médicales), aide au logement (associations du « réseau Habitat » et les Foyers), la vie de famille et de quartier (maison de quartier, maison de femmes, centres culturels, associations en Cohésion sociale, les PCS, etc.), les équipements collectifs et sportifs, etc.

Concernant les dispositifs partenaires du parcours d'accueil, l'enjeu est de développer des collaborations institutionalisées avec d'autres dispositifs régionaux (convention ou non) indispensables dans le processus d'intégration des personnes primo-arrivantes en RBC. Ces collaborations doivent permettre aux deux dispositifs de travailler main dans la main.

On rappellera tout d'abord l'importance des bonnes relations et communications (lignes directes) avec les communes et les CPAS dans le travail de médiation-interprétariat des AS (coupe de RIS, renouvellement du séjour, etc.). Aux dires des accompagnateur·rices social·es de VIA et de BAPA BXL la convention de partenariat avec les services communaux de leur commune d'implantation (Schaerbeek et Ville de Bruxelles) facilite grandement les échanges en comparaison à d'autres communes. Les rencontres institutionnelles avec les services des autres communes ont également permis d'améliorer les collaborations. Convivial (ASBL indépendante) a pour sa part rencontré les trois communes et CPAS les plus proches dans ce même objectif :

« On a présenté le BAPA à chaque CPAS et on reçoit des listes d'assistant sociaux, les contacts des services sociaux généraux qu'on peut appeler, voilà ils nous connaissent ils savent qui on est, on peut facilement appeler et demander de l'aide pour les dossiers. On n'a pas un partenariat signé, c'est plus qu'on se fait connaître et du coup on a une facilité d'entrée. » (Direction)

« Des personnes qui ont un titre de séjour qui doit être renouvelé et ça bloque à la Commune. Là, dans ce cas, j'avais une personne de contact, et effectivement ça a permis de débloquer beaucoup plus facilement un dossier qui était bloqué depuis plus d'un an. » (Coordination)

Toutefois, la qualité des relations entre les services communaux et les BAPA reste fortement dépendante du niveau de saturation de ces derniers.

Un autre exemple est la convention de partenariat (non financée) entre Actiris et les trois BAPA (2018). Celle-ci vise plusieurs objectifs : octroyer des places aux enfants des bénéficiaires des BAPA dans les services de garde d'Actiris (Maisons de l'enfant), faire intervenir l'opérateur régional de l'insertion socioprofessionnelle dans les formations citoyennes, et enfin développer une plateforme de réflexion sur l'insertion des personnes primo-arrivantes sur le marché de l'emploi. Partant du constat de l'inaccessibilité des personnes primo-arrivantes aux formations qualifiantes, ce dernier a fait émerger les projets de « one stop shop » (fonds FSE) à VIA (projet PEPA) et à Convivial (service Guidance ISP) dans une perspective « pré-ISP ».

L'émergence de ces projets pilotes en interne montre la marge de manœuvre des BAPA en tant qu'association pour répondre aux besoins des bénéficiaires qui dépassent bien souvent le cadre réglementaire et financier du parcours d'accueil *stricto sensu*. Deux autres projets pilotes peuvent encore être cités ici : la collaboration de BAPA BXL avec l'association d'avocats Casa Legal afin de créer une permanence juridique au sein du BAPA (aujourd'hui remplacé par un juriste engagé à temps plein grâce à des subsides de la Ville de Bruxelles) et la collaboration en gestation de Convivial avec la plateforme de

psychologues Rezone-Brumenta afin de développer une permanence psychologique dans ses murs (sans engagement) :

« Aujourd’hui en interne on n’a pas de capacité pour référer un bénéficiaire qui aurait des traumatismes en santé mentale, et on se disait que c’était quand même bien d’essayer d’avoir cette capacité. Alors, on a trouvé un système qui est à moitié de l’interne et à moitié de l’externe, qu’on est en train de mettre en place. [...] Donc c’est un psychologue de réseau Rezone-Brumenta [...] ils [les psy] s’inscrivent dans ce réseau et nous on peut entre guillemets aller pêcher la personne qu’on voudrait et qui serait disponible une matinée par semaine. [...] C’est compliqué, parce qu’on voudrait qu’il parle si possible au moins arabe, et que ce soit une femme parce qu’on pense que c’est plus des femmes dans notre public qui ont des problèmes psy. Mais ce service serait pour tout Convivial, pas seulement le BAPA. [...] ça permet aussi que le bénéficiaire ne doive pas aller dans une maison médicale mais peut dire à son conjoint : « ah je vais chez convivial pour mon parcours d’accueil », et en fait il a un soutien psychologique. » (Direction)

Les conditions d’émergence et les enjeux derrières ces activités complémentaires aux BAPA seront plus longuement abordés dans la troisième partie de ce rapport.

Concernant les services relais, ces orientations externes ne reposent pas sur des partenariats institutionnalisés, mais plutôt sur des relations d’interconnaissances et une forme de « capital associatif » des accompagnatrices social-es. En effet, à la différence des dispositifs partenaires, il est moins question ici de travailler ensemble pour rendre un dispositif régional généraliste « compatible » au public primo-arrivante que de s’appuyer sur l’expertise de ces services existants :

« Pour moi le partenariat n’est pas forcément institutionnalisé, parce que tu as une expertise de certaines structures. Le GAMS, par exemple, en termes de violences physiques féminines... Je veux dire fin il n’y que le GAMS, il n’y a pas 150 structures, tu vois ? Tu n’as pas besoin de créer une convention avec eux. [...] On les a rencontrés, ils ont fait une formation à l’équipe, et forcément si dans le cadre des besoins, les TS constatent qu’il y a un besoin de ce côté-là, on va orienter vers le GAMS, parce que c’est la seule structure. Mais donc, il y a peut-être quelque chose qui est institutionnalisé sans qu’il y ait lieu d’avoir une convention... » (Direction)

Pour construire ce « capital associatif », deux actions conjointes peuvent être citées ici. Premièrement, la participation des directions-coordinations aux *Coordinations sociales des communes* – en particulier dans leur(s) commune(s) d’implantation. Celles-ci constituent un lieu propice pour entretenir ce carnet d’adresses de proximité. C’est également à travers ce lieu de rencontre que les collaborations de proximité peuvent plus concrètement s’institutionnaliser, notamment dans le cadre des *Contrats Locaux Social-Santé* (partenariat entre la COCOM et les CPAS). On notera toutefois que ce réseautage par tissu associatif communal peut se révéler chronophage et rentrer en tension avec le rayonnement régional des BAPA :

« Et donc, là, on échange évidemment, on se connaît, il y a aussi d’autres services de la commune qu’on a l’habitude de rencontrer. Et du coup, on partage avec l’équipe qu’il y a tel ou tel service avec lesquels ils peuvent s’appuyer, par exemple pour la scolarité des enfants, fin voilà ce type de thématique qu’on fait moins nous-même. » (Direction)

« Je suis déjà dans trois coordinations sociales, si je dois en faire 10, je ne vais pas m’en sortir. Donc on vise les plus proches, en se disant que c’est de là que vient le public, on ne peut pas mettre notre énergie dans toutes les coordinations sociales ce n’est pas

possible... Mais, c'est vrai qu'on se rend compte qu'on est dans quelque chose de beaucoup plus large. [...] Par exemple là, je sors juste de la coordination sociale de Saint Gilles et on m'a dit : 'oui moi je peux recevoir des gens mais que ceux qui habitent Saint Gilles' ; et puis un autre : 'moi, que ceux qui dépendent du CPAS'... Mais en fait notre public il est plus large, tous ne sont pas dépendants du CPAS. Pour l'externe, ce n'est pas simple cette question de la territorialité, parce que c'est soit un subside communal, soit un programme dépendant du CPAS. Même ici, le Contrat local social santé, c'est le 'Bas Forest', donc c'est 5 rues... Alors bon, on est partenaires du projet on peut envoyer les gens mais, en fait tout ça rend l'orientation extrêmement compliquée. » (Direction)

Si au départ les BAPA ont « réseauté tous azimuts », avec le temps ce réseautage s'est fait de plus en plus ciblé selon les besoins des bénéficiaires et les opportunités institutionnelles et financières (projets locaux émergents). Il a continué à évoluer pour s'adapter aux changements des besoins et de pratiques d'accompagnement et d'orientation.

Dans un second temps, des mécanismes ont été mis en place dans les BAPA pour centraliser ces ressources communes, au-delà des outils préexistants à disposition (*Guide social*, plateforme *Dorifor*, etc.). Au début, les BAPA ont très vite développé des fiches/annuaires thématiques. Aujourd'hui, nous observons une architecture assez similaire dans les trois BAPA, une forme de serveur interne ou carnets d'adresses mutualisé contenant des listes de dispositifs et de structures selon diverses thématiques.

« On a créé des fiches thématiques en interne, avec pour chaque sujet : quelles structures-ressources vers lesquelles on pourrait orienter, quels sont les documents nécessaires pour tel ou tel problème, etc. [...] Chaque travailleur étaient assignés à une thématique, ils travaillaient, puis ils présentaient et échangeaient avec ses collègues. [...] Et comme ça, pour un peu enrichir les connaissances communes. » (Direction)

« Nous en interne on a notre **serveur** avec une partie accompagnement et orientation donc on est chacun responsable d'une thématique et on va dire qu'on met à jour chaque fois cette thématique là avec des assos, si on voit une asso qui est intéressante, on l'envoie à toute l'équipe et on met dans le serveur, comme ça si un jour je me questionne, je vais regarder directement dans notre base de données interne vers qui je vais l'orienter »(AS)

Dans certains BAPA, des responsables thématiques sont désignées parmi les AS afin de faciliter le travail d'orientation de toute l'équipe. Ces responsables sont chargées de créer des connexions significatives avec des partenaires externes et de maintenir la base de données à jour en lien avec les évolutions du paysage associatif.

« Donc, ici à VIA, il y a plusieurs thématiques pour lesquelles on a un petit réseau d'adresses justement. Et deux accompagnateurs sociaux, un Molenbeek, et un Schaerbeek, sont responsables pour une thématique. Par exemple, pour la thématique du logement, il y a un responsable ici à Molenbeek et un responsable à Schaerbeek. Ils ont un peu la responsabilité justement de former ce carnet d'adresses. Mais aussi d'aller voir ces partenaires, de nous donner un petit résumé de la rencontre. Ou d'aussi mettre à jour, car le panorama change, les associations aussi travaillent un peu différemment. Et ça, c'est assez utile, c'est un outil que j'ai reçu quand j'ai commencé à travailler ici » (AS)

Cette approche, combinant les carnets d'adresses et les AS responsables, vise à faciliter l'orientation des personnes primo-arrivantes en s'appuyant sur des ressources partagées.

Toutefois, il peut s'avérer difficile de tenir à jour ces « fiches thématiques » ou « carnets d'adresses », souvent en raison de manque de temps et de l'évolution rapide de l'offre, surtout pour les services à l'échelle locale.

« On l'alimente (le serveur), mais le mettre à jour, c'est très compliqué parce qu'il énormément d'associations qui sont prises dedans [...] Par manque de temps, vraiment par manque de temps » (AS)

Pour maintenir une pratique d'échange et de centralisation des ressources, certains BAPA organisent régulièrement des « intervisions » avec les AS afin d'échanger sur leur pratique, sur les difficultés rencontrées, mais aussi pour partager des informations sur les services relais pour chaque thématique de besoins. L'enjeu est ici pour les AS de se donner des **contacts directs et privilégiés** dans ces structures afin de médier au mieux l'orientation. Ces « réunions de bonnes pratiques » sont aussi l'occasion pour les coordinations d'inviter des services relais spécialisés dans des problématiques auxquels les AS sont souvent confrontés (santé mentale, violence conjugale, etc.) et pour lesquels les AS ont peu de ressources (identifier le besoin, comment en parler, et orienter vers le bon service).

« Si un TS a eu un contact avec une association qui n'est pas spécialement connue de tous comme le CIRE, fin voilà une structure qui a en tout cas développé un nouveau projet, alors il y a des échanges qui se font en interne, on en parle en réunion d'équipe. Le TS va présenter la structure [...] et après on regarde un peu quelle est l'offre de services. Donc, cette réflexion du démarrage a toujours continué, et c'est vraiment un processus de co-construction. » (Direction)

« Quand tu connais quelqu'un dans la structure, c'est évidemment toujours plus simple pour créer le contact. [...] fin on ne va pas nécessairement orienter tout le monde vers cette personne. Mais le fait d'avoir rencontré [nom d'une travailleuse de Vie féminine] qui a expliqué la thématique aux AS : les points d'attentions dans tel ou tel cas. Forcément, ça facilite l'orientation quoi... Ce n'est pas elle qui traite tous les dossiers évidemment. » (Direction)

« Oui, ou sinon ils vont voir sur le serveur, sinon on en parle en réunion d'équipe aussi. Parfois on s'interroge on a une situation on ne sait pas vers qui orienter la personne, on en discute. [...] soit de façon informelle soit pendant les réunions on a des « moment échanges de cas ». On a aussi des intervisions avec quelqu'un d'externe et là si on a une situation difficile on la présente à ce moment-là et on en discute tous ensemble » (AS responsable)

On notera toutefois que ces lignes et contacts directs au sein de la structure sont plutôt nécessaires pour les services spécialisés que pour les services généralistes et de proximité.

Néanmoins, la mise en réseau avec le tissu associatif et institutionnel bruxellois ne se limite pas au travail de la direction. La mutualisation des ressources est alimentée aussi bien par le travail de réseautage des coordinations et directions (rencontres institutionnelles) que par les AS elles/eux-mêmes (expériences et connaissances professionnelles). Comme nous allons voir dans la deuxième partie, Bien qu'il y ait cette centralisation des pratiques d'orientation (ressources communes), sa mise en œuvre sur le terrain, malgré des similitudes apparentes, reste intrinsèquement variable. L'apport subjectif de l'AS se joue au moment concret de l'orientation, que ce soit à travers son parcours professionnel, son ancienneté, ses connaissances des thématiques, ou son

réseau personnel. Chacun.e peut construire son propre carnet d'adresses, alimenté par ses connaissances, ses représentations, et ses affinités avec certains services.

« On a notre listing dans le serveur, mais après on est ouvert, parce que à chaque fois qu'il y a des rencontres on essaye d'y aller, pour déjà nous présenter, que les gens nous connaissent, mais aussi pour nous, connaître d'autres associations. Et un peu voir ce qu'ils font et en quoi ça peut être un lien avec notre travail. Donc dès qu'il y a une rencontre organisée il y a toujours un AS des deux antennes qui s'y rend pour y assister et connaître d'autres assos et ensuite le partager en équipe. Ça c'est une manière qu'on a de faire pour découvrir d'autres associations. » (AS)

Une photographie du réseau d'acteurs des BAPA

Après avoir décrit les tenants de la pratique d'orientation des BAPA (raisons, modalités et besoins), et en particulier le travail de réseautage qui se trouve derrière celle-ci, il nous semble pertinent de donner une image de ce réseau pour en mesurer l'importance. En se basant sur l'ensemble des lieux et services cités dans les entretiens avec les directions et les accompagnateur·rices sociales, nous proposons d'en faire une photographie structurée par champs thématiques présentés plus haut. Cette dernière ne vise bien pas l'exhaustivité, et n'a que pour objectif de replacer et représenter les BAPA dans le paysage institutionnel et associatif bruxellois.

A des fins de lisibilité, cette présentation est divisée en 5 schémas (figures 1-5) portant chacune sur les grands domaines de besoins : **l'emploi et l'insertion socioprofessionnelle (ISP)**, **l'accès et les conditions de logement, les démarches juridiques et financières**, **l'accès au soin et le bien-être**, et enfin, un domaine plus transversal portant sur **l'apprentissage de la langue, et la participation sociale et citoyenne**. Ce dernier schéma présente également une partie les principaux partenaires conventionnés dans le cadre du fonctionnement des bureaux d'accueil.

Chaque schéma est structuré par les BAPA au centre, par les servies relais d'orientation externe à droite, et enfin par les projets et services partenaires plus ou moins internalisés dans le dispositif du parcours d'accueil à gauche. Les services relais d'orientation externes sont quant à eux structurés – à des niveaux divers de précision – en sous-catégories thématiques et/ou selon la nature de l'opérateur (généraliste/spécialisé et/ou régional/local). Il convient enfin de préciser que tous les opérateurs des BAPA ont été présentés à un même niveau – sans distinction d'occurrence de citation par les accompagnateur·rices. Toutefois, les opérateurs cités dans les 3 BAPA – et par quasi tous les personnes rencontrées – sont indiqués en **gras**. Par ailleurs, les interactions avec les services relais associés à la recherche de logement sont en pointillées afin de souligner le consensus parmi les accompagnateur·rices d'une orientation sans réel espoir de réussite et le sentiment général d'être démunis face à la complexité de la situation en RBC.

« Le logement, c'est une problématique à Bruxelles. Tu peux orienter vers... On peut orienter, par exemple quand la personne est au CPAS, vers les tables du logement du CPAS, sur cette thématique-là... Bah après, s'il n'y pas de solution, on ne sait pas faire des miracles hein ! Tu vois, tu peux orienter... Par exemple, projet CALM de Singa. On essaie de trouver des solutions en fonction des projets qui peuvent se développer, mais ça ne veut pas dire nécessairement qu'une solution va marcher. » (Direction)

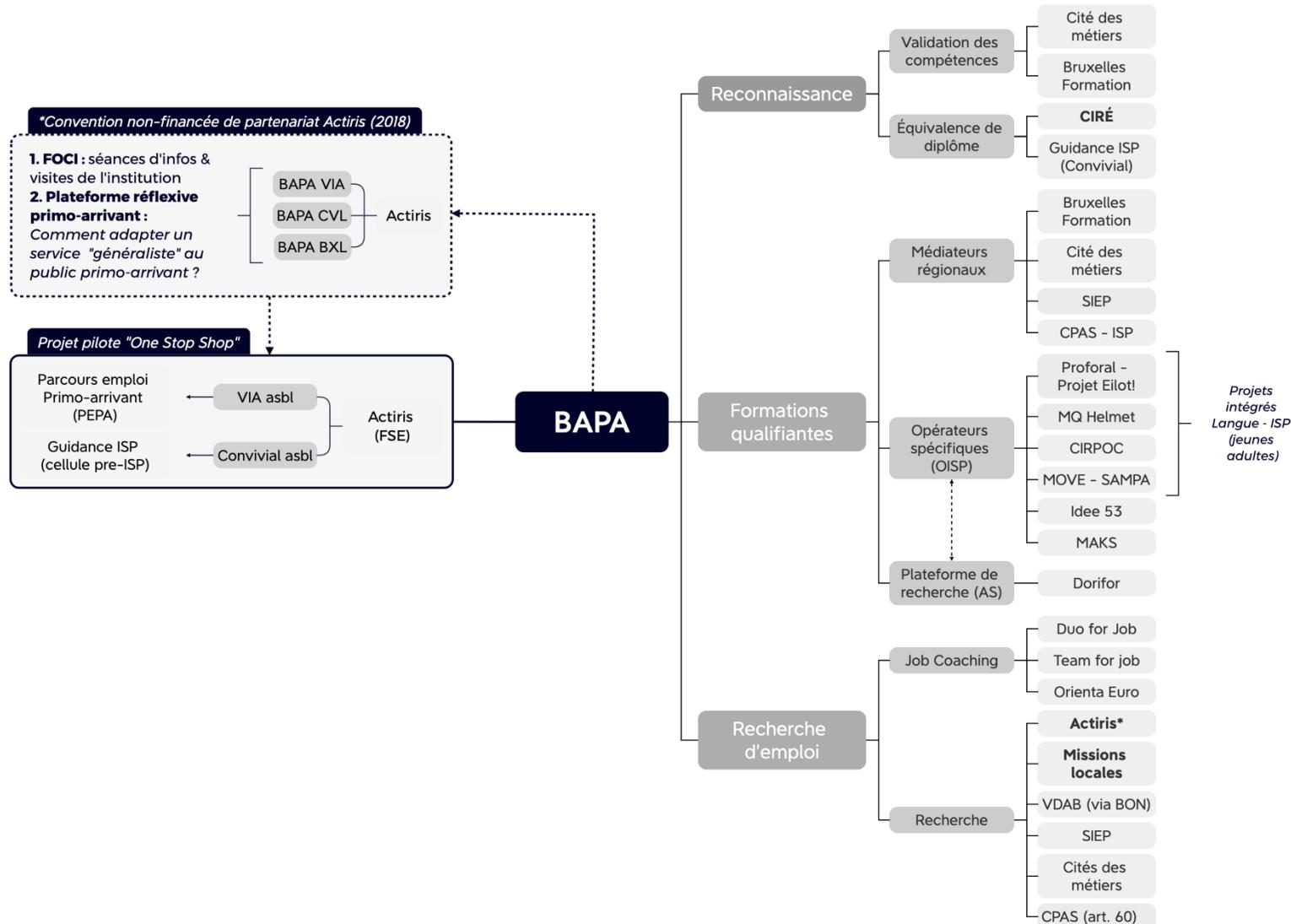


Figure 1 : réseau des BAPA dans le domaine de l'emploi et l'ISP

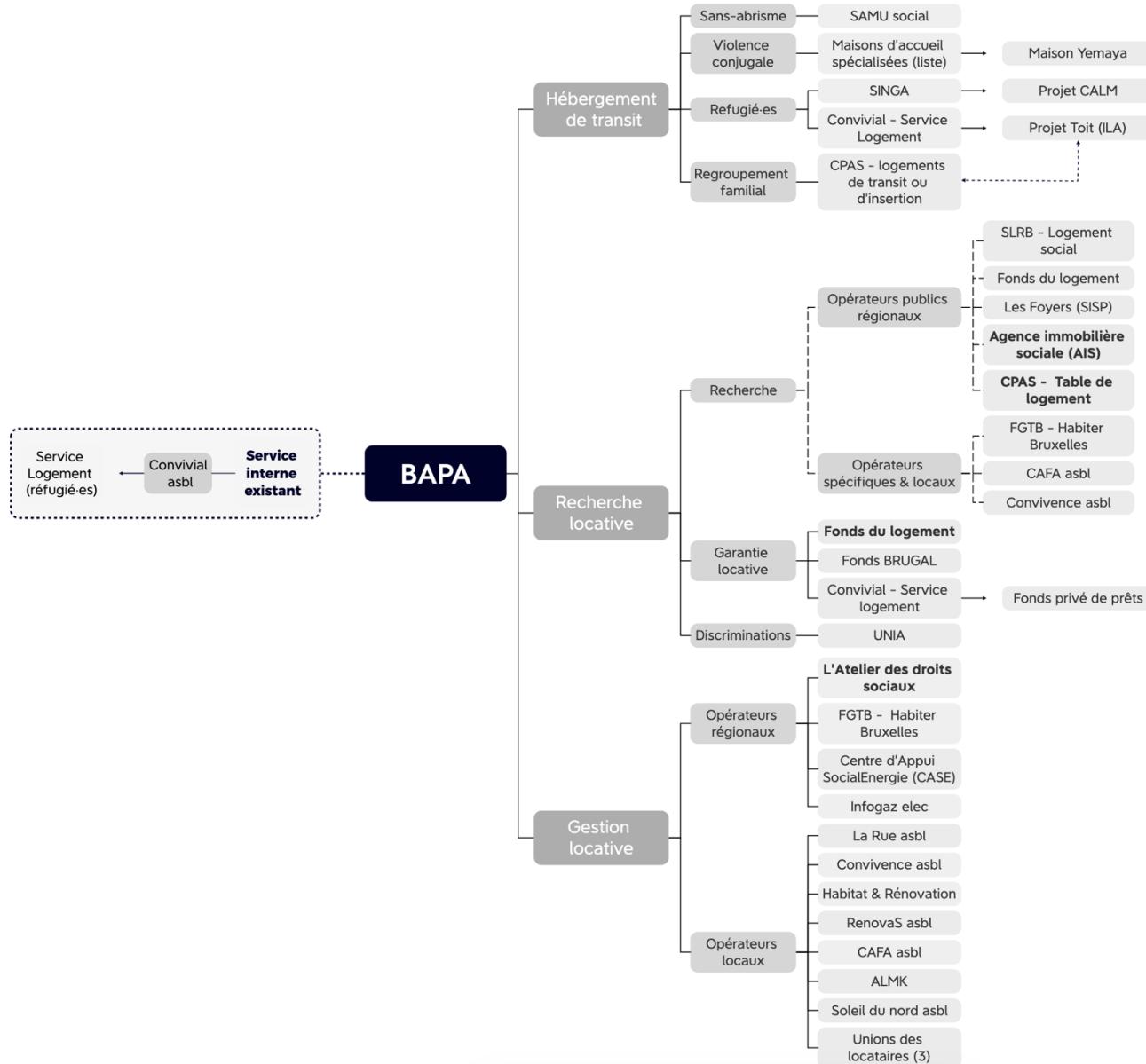
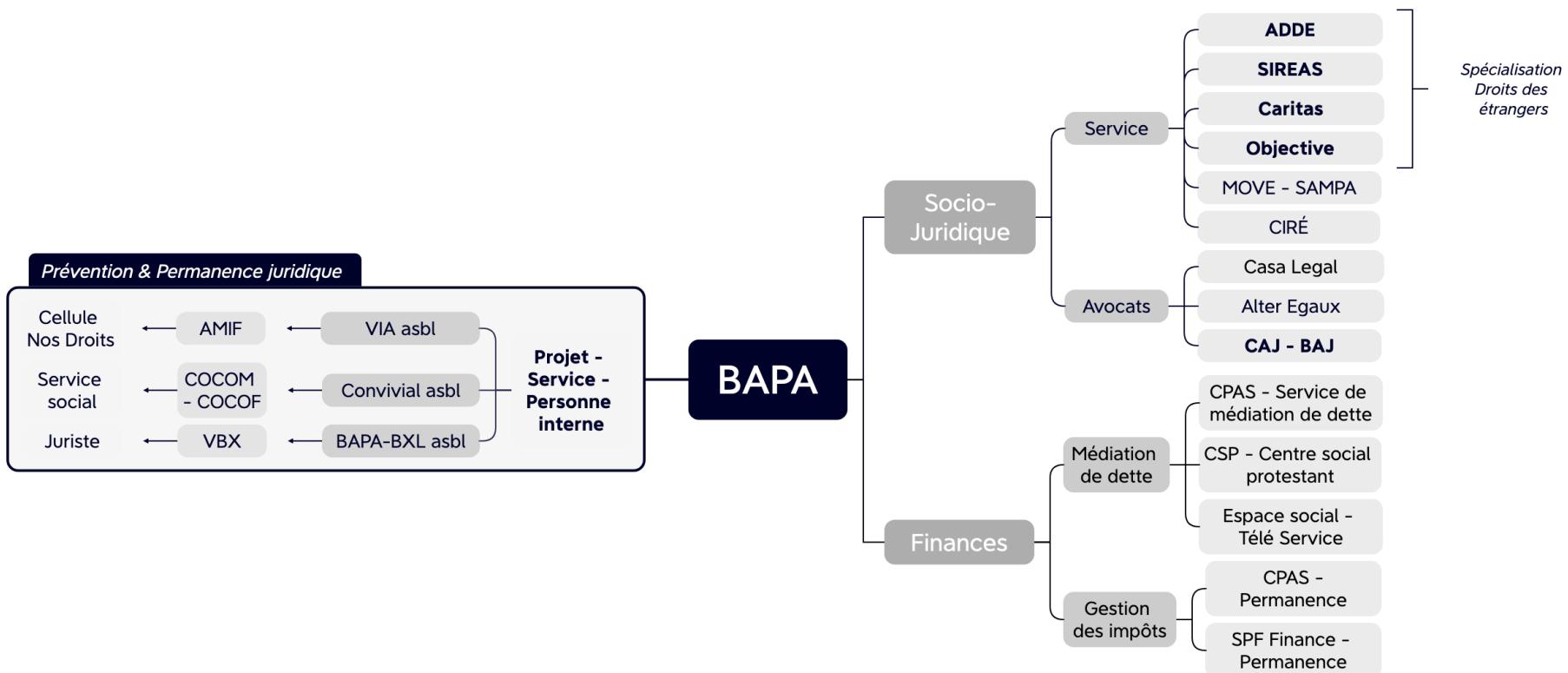


Figure 2 : réseau des BAPA dans le domaine du logement

Figure 3 : réseau des BAPA dans les domaines **juridiques** et **financiers**

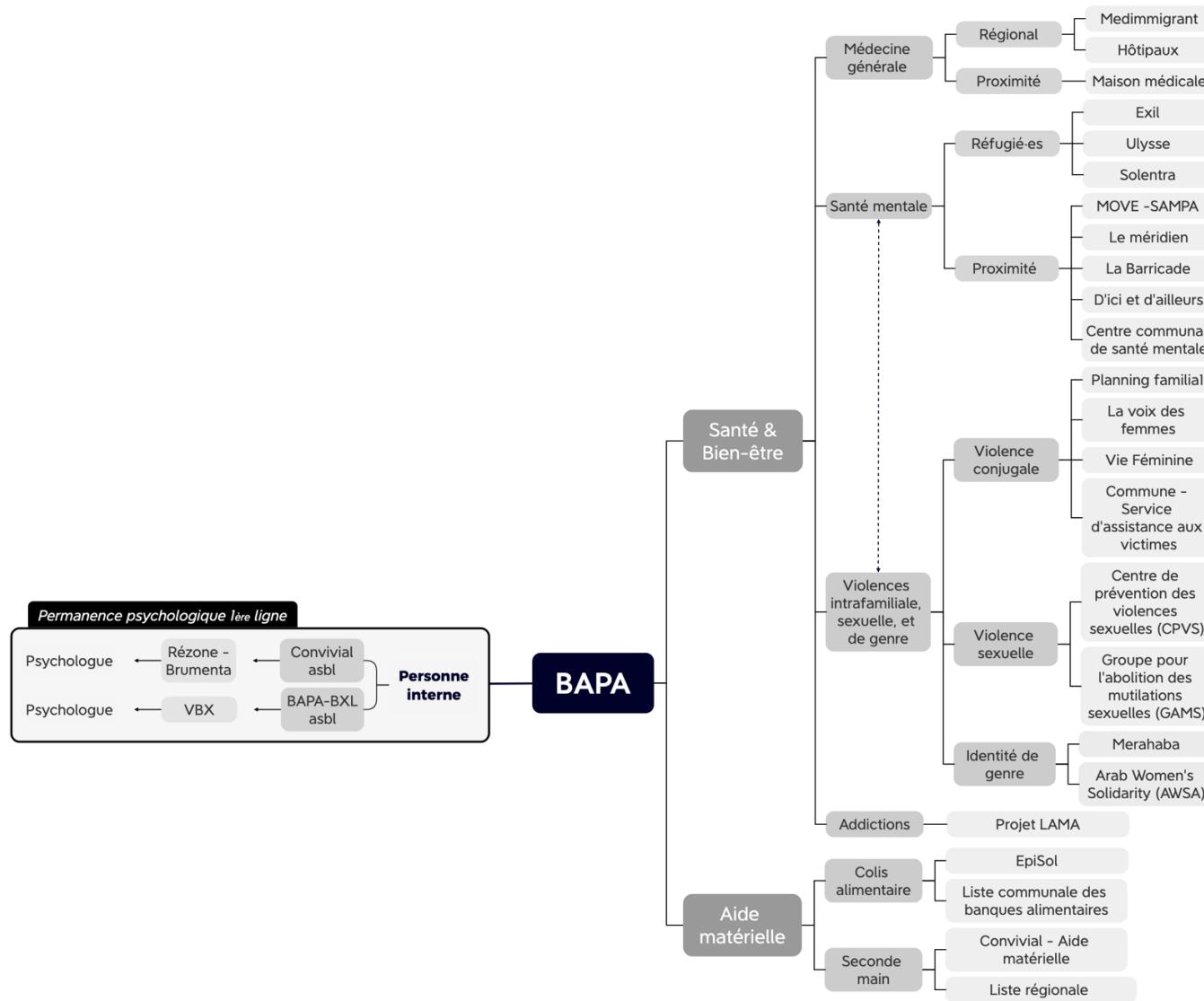


Figure 4 : réseau des BAPA dans les domaines de la **santé et du bien-être**

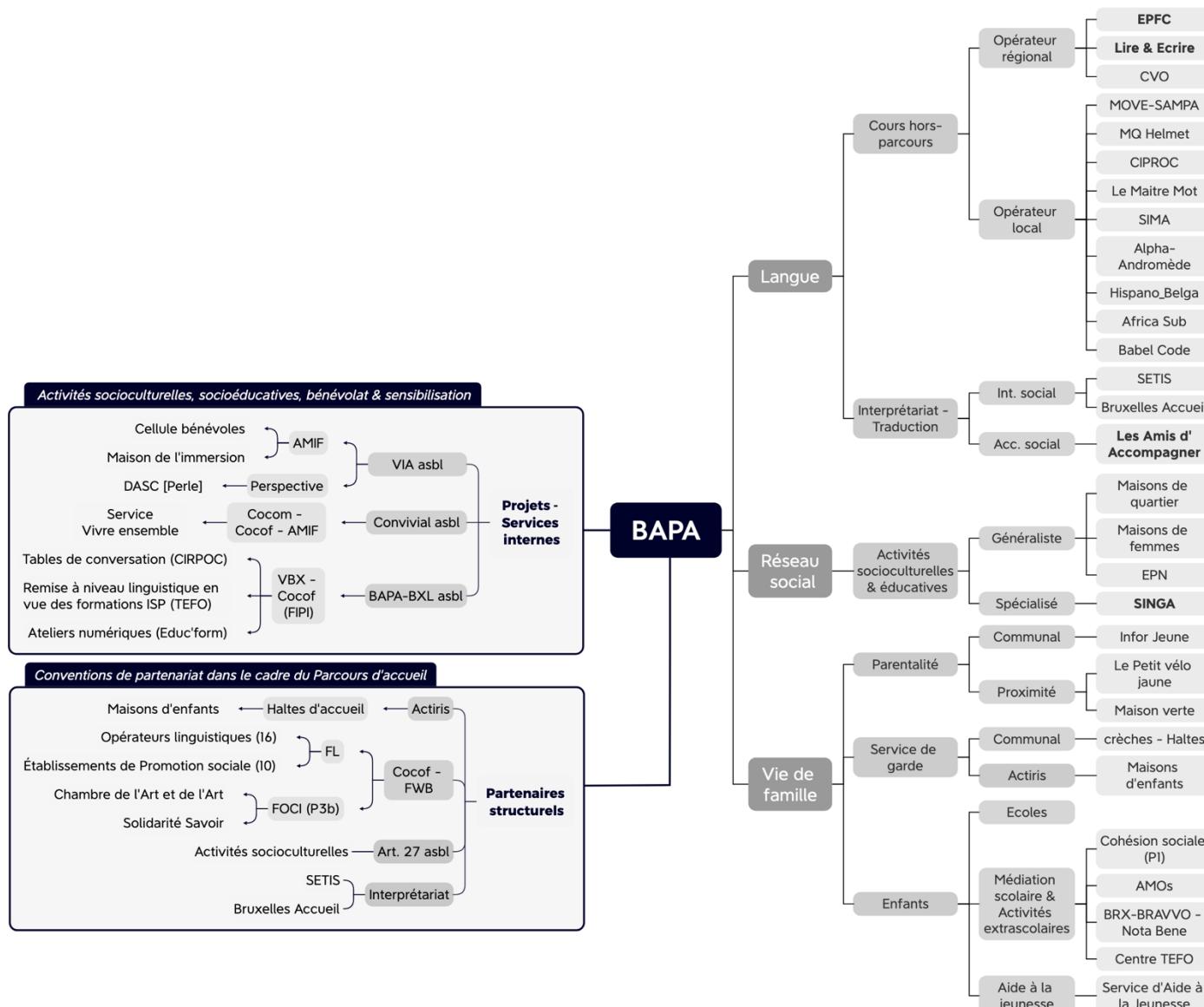


Figure 5 : réseau des BAPA dans les domaines de la **langue**, de la **participation sociale** et **citoyenne**

PARTIE II : ENJEUX ET ENTRAVES DE L'ORIENTATION

L'analyse de la pratique sur le terrain, effectuée à travers l'enquête avec les AS, nous offre de nombreux exemples pour répondre à l'une de nos questions principales : **quels sont les facteurs déterminants pour le succès de l'orientation ?** Pour y répondre, nous adoptons dans cette partie une approche qui prend en compte plusieurs aspects : ceux liés au public, à leurs différences et besoins multiples mais aussi ceux liés à l'offre, donc aux structures et dispositifs vers lesquels l'orientation se fait. Notre interrogation centrale porte sur les facteurs propices à une orientation réussie, tout en examinant les interactions externes, notamment l'articulation de l'offre des BAPA avec d'autres services à Bruxelles, et les liens institutionnels qui en découlent.

Afin de comprendre les rouages de ce processus, en particulier au moment effectif de l'orientation impliquant l'identification du besoin et de la raison pour orienter (pourquoi), l'identification du service (vers où), ainsi que les démarches à mettre en place pour créer les conditions propices à cette orientation (comment), nous avons choisi de porter notre attention sur les registres de difficultés rencontrées lors du suivi.

Cependant, avant d'aborder ces aspects, il est crucial de se pencher sur la mise en scène de la pratique de l'orientation à l'échelle des AS, gouvernée pour la plupart du temps par l'expérience et la subjectivité des AS.

Mise en scène à l'échelle des accompagnateur·rices sociales

Comme mentionné précédemment, il y a un travail de construction de réseau qui se fait en amont du moment effectif de l'orientation. Jusqu'à présent, nous avons présenté la mise en réseau réalisée par les directions du BAPA, sur l'ensemble du bureau d'accueil, établissant des échanges et parfois des partenariats avec certains dispositifs ou institutions. Il nous semble néanmoins essentiel de souligner des facteurs liés aux AS et à leur approche, recueillant leur parcours professionnel et leur ancienneté dans le BAPA ou dans le domaine d'accompagnement de public migrant.

La mise en œuvre dynamique et changeante de la pratique d'orientation varie en fonction de la thématique, du contexte, de l'évolution de l'offre et des différents publics. Cette réalité se traduit souvent par l'adoption de mécanismes individualisés. Au fur et à mesure de leur pratique, les AS commencent à élaborer leurs propres listes, actualisées en fonction des besoins et des situations rencontrées.

« Pour la plupart, c'est moi qui contacte les ASBL. J'ai vraiment une liste avec pas mal d'associations (qui apportent une aide alimentaire) » (AS)

Initialement fréquemment consulté, le serveur centralisé devient moins prioritaire à mesure que se développent une expertise personnelle et un réseau professionnel. Cette évolution reflète la réalité d'un quotidien exigeant et souligne la nécessité d'optimiser la pratique individuelle. Comme l'explique une AS, elle a souvent recours à des services avec lesquels elle a déjà eu des expériences positives, évitant ainsi de chercher d'autres options.

« Souvent... ou j'ai déjà été en rapport avec un service extérieur dont je sais que ça se passe bien donc alors je ne vais pas chercher autre chose souvent. Enfin je sais que ça roule avec ça, alors il n'y a pas forcément besoin de chercher ailleurs [...] » (AS)

« [Est-ce que j'utilise encore le serveur ?] Au début oui beaucoup, maintenant, moins. Je regarde encore dans le serveur mais soit je demande aux collègues, soit maintenant je sais vers qui orienter. [...] Et après si on ne trouve pas on fait nos propres recherches, on demande aux collègues. » (AS)

Au cours de leur pratique, les AS sont confronté.es à des obstacles. A ces moments-là, l'entraide entre collègues devient une démarche privilégiée. Cette entraide se manifeste surtout dans des situations complexes où une perspective extérieure peut apporter un éclairage différent, notamment dans des situations où plusieurs registres de difficultés s'entremêlent.

« Je trouve c'est plus parfois une situation complexe qu'on ne va pas savoir par quel bout la prendre, plus que ne pas savoir où orienter. Donc ce n'est pas forcément que moi je ne vais pas prendre contact, mais c'est plus qu'il y a plein de choses qui se mélangent par exemple dans une situation et puis je suis là, bon j'ai essayé ça, j'ai essayé ça, alors du coup je vais aller voir une collègue on lui disant « voilà c'est ça la situation. T'aurais pas une idée pour un peu débloquer ça ? Qu'est-ce que tu ferais toi ? » Voilà. Un peu comme ça, je dirais. » (AS)

« Mais c'est vrai que parfois aussi tu vas voir un collègue, pour lui dire « ah tu as une idée de ça ? », ça m'est déjà arrivé avec des collègues » (AS)

L'importance de l'expérience dans le domaine concerné est particulièrement importante ici, principalement celle des collègues ayant eu une expérience passée dans des services de l'action publique et sociale à Bruxelles. Iels sont souvent considéré.es comme des références fiables grâce à leur parcours professionnel et peuvent avoir des contacts privilégiés dans ces services.

(Continuation de la citation ci-dessus). « Ou bien je peux demander à mes collègues, souvent, est-ce que vous avez eu une expérience alors, ou en réunion d'équipe, ou je vais directement. Mais (collègue AS) que tu as vu juste avant, a quand même vraiment beaucoup d'expérience, donc elle connaît quand même vraiment beaucoup de choses. Donc elle souvent elle a de bonnes adresses » (AS)

De plus, une expérience antérieure dans des services fortement sollicités pendant le parcours d'accueil, notamment dans le cas des CPAS ou d'institutions d'ISP ou d'accompagnement sociojuridique, leur permet non seulement d'avoir une compréhension approfondie des mécanismes institutionnels et des procédures administratives, mais aussi une capacité accrue à expliquer aux bénéficiaires les délais et les démarches, renforçant ainsi la confiance et facilitant le processus d'orientation, comme le mentionne cette AS ci-dessous :

« J'ai travaillé au CPAS avant le BAPA, et avant ça chez ACTIRIS : « c'est quand même un parcours professionnel qui m'aide maintenant dans mon boulot. Et ça, c'est génial ! Parce qu'il y a toutes les ressources, tu as pas mal d'accès vu que tu connais pas mal de gens. Et ça me permet aussi d'expliquer aux bénéficiaires comment ça se passe dans ces structures [plus généralistes]. Et ça permet de les rassurer, de leur expliquer pour les démarches prennent autant de temps, etc. Ça, ça permet de démystifier toute la bureaucratie des procédures administratives. » (AS)

« Je connais la relation avec les CPAS, et avec moi ça ne bloque pas ! Vu que j'ai travaillé là-bas je sais comment ça marche (...) Donc, pour moi, ça allait assez vite. (...) Déjà, moi, le CPAS pour le moment je n'en ai pas besoin, et quand j'en ai besoin, j'ai mes ressources propres tu vois » (AS)

" Après je dois dire que certains collègues qui ont travaillé au CPAS avant, ils arrivent beaucoup mieux à les joindre » (AS)

Comme nous le verrons ultérieurement, en plus de la mise en réseau à l'échelle de la structure globale du BAPA, la mise en réseau informelle à l'échelle du travail quotidien des AS apparaît comme un élément clé pour accomplir efficacement le travail d'orientation.

Le moment effectif de l'orientation : Enjeux et stratégies

Comme souligné précédemment, l'examen des modalités d'orientation vers des dispositifs externes ou des projets internes révèle une diversité considérable dans les demandes d'orientation. Au regard des entretiens, le moment choisi pour recourir à une orientation présente également des variations. Certaines AS préconisent une politique d'orientation immédiate— « *la politique ici, c'est de faire de l'orientation* ». Ceci est particulièrement le cas pour certaines thématiques, soulignant un besoin d'expertise. Toutefois, le choix du moment d'orientation repose essentiellement sur le jugement des AS, en tenant compte du degré d'urgence de la situation, et de leur degré d'expertise dans une thématique. En outre, il convient de souligner que, bien que ces deux raisons soient fréquentes, l'orientation se présente également comme une solution pratique face au manque de temps, amplifié par la charge de travail des accompagnateur·rices social·es, particulièrement en raison de la saturation des BAPA.

Il est toutefois essentiel de noter que la décision du moment de recours à l'orientation n'est pas uniformément applicable à toutes les bénéficiaires. À côté du degré d'expertise de AS, la variabilité des besoins et des compétences individuelles requiert des approches personnalisées. Par ailleurs, divers éléments exercent une influence significative sur la réussite de l'orientation, accentuant particulièrement les obstacles pour les personnes les plus précarisées. Nous aborderons ces obstacles ci-dessous : les problèmes structurels de l'offre, tels que la numérisation et la saturation de certains services, et parfois l'absence de solutions adéquates aux besoins identifiés, ainsi que la territorialité. Nous parlerons dans un deuxième temps de la difficulté de déplacements et de la charge administrative liée à l'installation, accentuant les obstacles et impactant la réussite de l'orientation, surtout pour ceux qui sont plus précarisées. Nous évoquerons aussi les stratégies déployées par les AS et les difficultés rencontrées.

Des enjeux structurels de l'offre à Bruxelles

La numérisation accrue des services

Il ressort clairement des témoignages que l'orientation, qu'elle soit immédiate ou non, implique une **préparation minimale**. C'est ce qu'appellent les AS une « orientation accompagnée », tant au moment effectif de l'orientation qu'au moment du suivi. L'idée est donc de ne pas se limiter à diriger vers un service, mais de plutôt d'offrir un accompagnement étape par étape pour éclaircir une situation et préparer le bénéficiaire. C'est surtout le cas dans des situations plus délicates, comme l'orientation pour du soutien

psychologique. Mais de manière plus générale, la préparation effectuée par l'AS vise surtout à surmonter les barrières linguistiques et administratives.

« On ne va pas donner l'adresse à la personne, On ne va pas le dire aller au centre de prévention, Non. On va prendre contact avec eux. On a pour principe de jamais un peu.... voilà, on vous donne l'adresse où vous allez. Non, on téléphone. Que ce soit ça ou autre problématique. » (AS)

« Ça dépend vraiment des demandes... Par exemple, ça peut être des banalités, mais ça arrive souvent : des inscriptions chez Actiris. C'est une banalité, mais qui bloquent beaucoup de personnes. Par exemple, pour participer à des projets ISP, il faut déjà être inscrit chez Actiris. Et donc, c'est une chose toute simple mais ça m'arrive très souvent de devoir le faire. Je ne vais pas lui dire, va au bureau d'Actiris » (AS)

L'accompagnement dans ces démarches devient d'autant plus pertinent avec la numérisation accrue des services publics depuis la crise sanitaire qui « ne sont plus du tout accessibles à leur public » (AS). Cette facture numérique apporte de nombreux défis pour effectuer des démarches en ligne, prendre des rendez-vous, ou gérer des documents qui sont désormais numérisées dans les communes ou les syndicats, entre autres.

« Là j'ai une demande d'une dame par exemple qui veut s'inscrire au syndicat (pour le chômage) qui doit prendre rdv en ligne et qui ne sait pas s'y prendre, et c'est un petit peu le problème depuis la crise sanitaire, la plupart des démarches se passent en ligne et c'est un petit peu compliqué aussi pour notre public. De prendre les rdvs en ligne, d'envoyer à leur AS des CPAS, d'envoyer la preuve d'inscription à des cours de français, enfin tout document en ligne. Il y a cette fracture numérique et c'est un petit peu compliqué pour eux. J'ai eu un accompagnement la semaine dernière, ou c'est quelqu'un qui a fait venir sa femme et ses enfants et ils étaient là depuis le 17 mai et ils devaient faire la demande pour pouvoir enregistrer sa femme et ses enfants en ligne et ils ont essayé de le faire, mais ils n'ont pas su. Ils ont obtenu une réponse de refus, mais ils n'avaient pas introduit la bonne demande en fait. Ils ont demandé à quelqu'un de leur entourage qui ne parle pas très bien français d'introduire la demande et donc il est venu d'urgence me voir sans rdv parce que ça faisait quand même quelques semaines, qu'il n'a toujours pas enregistré sa femme et ses enfants, donc j'ai dû traiter la demande directement et le faire avec la personne. » (AS)

Les démarches numériques entraînent ainsi une demande croissante de soutien de la part des AS. Comme le montre la citation ci-dessous, ce travail occupe une bonne partie de leur temps.

(A vue de nez tu penses que ça te prend beaucoup de ton temps de travail, ce travail d'accessibilité aux services publics ?) « Presque 30 % de mon temps, c'est souvent qu'on le fait. Comme je t'ai dit, c'est depuis la crise sanitaire. Je crois qu'ils ont pensé à une autre manière de travailler mais ils n'ont pas pensé à une partie de la population exclue de ça » (AS)

Des enjeux liés à la territorialité de certains services

Bien que les BAPA aient une couverture régionale, cette logique contraste avec l'ancrage communal de certains services sociaux et de soins de proximité qui restreignent leurs interventions aux résident-es de leur commune respective. Parmi les plus connus figurent les maisons médicales ainsi que des services offrant un soutien essentiel à la vie de famille et de quartier. Des difficultés liées à la territorialité, un élément

caractéristique du « puzzle institutionnel bruxellois », représentent donc une barrière significative dans le processus d'orientation. Outre celles-ci, certaines ASBL offrant une assistance au logement ainsi que des services sociojuridiques restreignent également leurs prestations à leur commune respective, comme le montre la citation ci-dessous :

« Forcément, tu es obligé d'orienter vers telle structure parce que leur zone de compétence est géographique. Il y en a d'autre... Par exemple, quelqu'un qui est sans ressources ou un sans-abri, forcément il y a quelque chose de géographique : tu es obligé d'orienter vers tel CPAS » (AS)

« Alors ce qui est compliqué avec les orientations en dehors de CVL, c'est qu'en fait beaucoup de projets sont très territorialisés. Par exemple je sors juste de la coordination sociale de Saint Gilles j'ai expliqué tout, et on m'a dit « oui moi je peux recevoir des gens mais que ceux qui habitent Saint Gilles » (AS)

Ainsi, une contrainte géographique peut entraver la recherche de solutions appropriées pour les bénéficiaires. Cette contrainte géographique est différente de celle que nous aborderons plus tard, liée à la difficulté de déplacement du bénéficiaire et menant à la recherche de services de proximité. Ici, nous parlons plutôt d'une contrainte dans l'offre, où certains services restreignent leur intervention aux résidents de leur commune respective. C'est surtout le cas de certains projets dépendants de subventions de subventions communales pour mettre en place des programmes souvent limités à des zones spécifiques, parfois au niveau du quartier. Nous verrons dans quelques exemples que nous aborderons ultérieurement que **la territorialité de certains services ajoute une complexité supplémentaire à la tâche d'orientation.**

L'inexistence de solutions et/ou la saturation des services

Comme l'a montré le rapport du CRACs de 2022, la problématique du logement se positionne comme un des défis majeurs dans l'accompagnement des personnes primo-arrivantes. C'est une « méta-difficulté » due surtout au manque d'offres adaptées au public PA, limité dans ses capacités socio-économiques, ou sujet de discriminations sur le marché locatif. **Les AS se retrouvent souvent impuissant.es face à cette problématique, surtout que, par manque de temps et en raison de leur charge de travail, iels sont incapables de chercher un logement avec les bénéficiaires. iels orientent directement vers des opérateurs externes, notamment des ASBL qui aident à la recherche de logement à travers des permanences ou des tables de logement.**

« Mais pour le logement [...] en tout cas on ne prend pas cette responsabilité de chercher un logement avec les gens, sinon on n'en finirait jamais. Et puis on n'est pas qualifié. Pour la recherche de logement, ça : orienter. » (AS)

« Au début, on faisait aussi tout ce qui était demande de logement social. Donc ça, on avait le formulaire qu'on remplissait, tout ça. Là, si je n'ai pas le temps, je vais orienter vers les services de logement comme Habiter Bruxelles. J'oriente pas mal vers là » (AS)

En parallèle, lorsque c'est possible, les AS inscrivent les personnes sur la liste d'attente du logement social ou sur celles des AIS, tout en sachant que les chances demeurent minimes en raison de gel des inscriptions dans celles-ci ou des longues listes d'attente.

« Ça, sincèrement, à part proposer aux gens de s'inscrire sur la liste d'attente du logement social ou sur celle des AIS. Mais encore, la plupart des AIS, elles sont remplies en fait car les listes d'attente sont très longues. Et il y en a même qui ne reprennent pas de nouvelles inscriptions en fait. Donc, à part les orienter vers les AIS et proposer une inscription au logement social – tout en sachant qu'en fait ils savent très bien que ce ne sera pas pour tout de suite – sincèrement, nous, on ne peut pas aider plus. » (AS)

« Mais c'est vrai que ce qui revient vraiment beaucoup, beaucoup, beaucoup, c'est les demandes de logement et en fait, on n'a quasiment nulle part où les orienter. [...] À l'accueil (du BAPA) ils ont une fiche de trois ou quatre associations qu'ils donnent aux bénéficiaires si jamais une personne se présente en disant j'ai un problème de logement, il leur donne ça directement... » (AS)

Face aux offres limitées ou inexistantes, les ASBLs se trouvent aussi incapable de fournir une solution autre que de l'aide à chercher en ligne ou à appeler des propriétaires. En plus de cette impasse structurelle dans la thématique, l'orientation pour la recherche locative, souvent déclenchée par des besoins pressants, se heurte ainsi à une autre difficulté : l'**absence d'endroits vers lesquels orienter**. Plusieurs AS indiquent que de nombreux services à travers la région sont débordés, rendant difficile la prise en charge des bénéficiaires envoyées par les BAPA pour répondre à leurs besoins. **En effet, la saturation des services constitue un défi majeur compromettant souvent la qualité de l'orientation, non seulement dans la thématique de recherche locative.**

« Alors il y a beaucoup de demandes aussi en matière de logement. Et ça, c'est vraiment très complexe parce qu'on ne sait pas où réorienter. » (AS)

« Une des limites de quand on parle de l'orientation c'est le vide de certains services [...] Le manque. Pas le vide, parce que les services sont débordés quoi, ils ne savent pas prendre de nouvelles situations » (AS)

« Mais là on revient à ce que je disais au début sur les travailleurs sociaux à BXL, la plupart des services sont extrêmement débordés » (AS)

En outre, l'orientation pour la recherche locative est parfois conditionnée par la territorialité du service offert, tel le cas des ASBLs qui restreignent leurs prestations à leur commune respective. Cette territorialité entrave d'autant plus la recherche de solutions appropriées pour les bénéficiaires.

« (...) si on revient au logement et le CAFA, ils ne prennent que les habitants de Saint-Gilles. Donc ça arrive régulièrement qu'il y ait des services qui ne prennent que la personne qui réside dans leur commune. Assez souvent, on a cette limite qui est effectivement, ils ne s'adressent qu'aux personnes de leur commune » (AS)

Dans certains cas, des solutions informelles se manifestent en conséquence de cette impasse. Une AS a été informé.e par son bénéficiaire qu'un logement a été trouvé à travers des « agents immobiliers informels » appelés « semsar » en arabe, à qui les bénéficiaires « vont payer une certaine somme d'argent pour faire la recherche de logements pour eux ». Cette sorte d'économie communautaire informelle assure en quelque sorte le travail de recherche de logements, même si l'AS qui raconte cette histoire souligne que ces semsars profitent de la « vulnérabilité des personnes » en proposant leurs services pour une rémunération assez élevée. Cette pratique s'avère efficace, car les bénéficiaires perçoivent cette démarche comme un moyen concret d'accéder au logement tout en contournant

souvent les plateformes en ligne conventionnelles comme Immoweb et les risques de discrimination.

« *Et ça marche en fait : j'ai beaucoup de bénéficiaires qui trouvent des logements à travers ces faux agents immobiliers [...] Ce sont des gens qui profitent en fait de la situation de vulnérabilité d'autres personnes. [...] C'est quelqu'un qui connaît énormément de monde, énormément de gens qui ont des biens à la location ou à la vente, et qui proposent en fait ses services. Donc, en fait, il y a autant le réseautage du bénéficiaire que le travail de ces faux agents immobiliers. » « 200 € pour les aider, par exemple. Et s'il trouve, ça va carrément jusqu'à 900 €... Le loyer, en fait. Donc, c'est comme s'il donnait un premier mois de garantie locative à cette personne. » « Récemment, j'ai eu le cas avec un bénéficiaire qui m'a dit : « Voilà, j'ai trouvé un appartement quatre chambres, un duplex ». Et je lui ai demandé « Comment t'as fait ? ». Et il m'a dit « oui, avec un semsar ». Et alors, je lui ai dis « ok , c'est super, mais du coup tu as payé combien ? ». Et il m'a dit « j'ai dû casquer, j'ai payé 900 € ». Mais tout est réglementé dans le sens où tout est ok, c'est un logement avec un contrat de bail enregistré. » (AS)*

Le problème de logement est souvent superposé à d'autres. C'est surtout le cas suite à un regroupement familial souvent résultant en une situation de surpeuplement à l'arrivée de la famille et nécessitant un relogement en urgence.

« *C'est vraiment une demande très très récurrente, parce qu'on a pas mal de personnes qui viennent chez nous et qui ont fait un regroupement familial. À la base, ils habitent dans un studio, et puis il y a le reste de la famille qui arrive, constituée de deux, trois, quatre, cinq, six membres, et ils se retrouvent tous dans un studio. Donc, disons que c'est une demande hyper récurrente de les aider dans la recherche de logement. Moi, dans certains cas, par exemple, là, j'ai en tête une famille, donc un monsieur qui a regroupé sa famille qui était constituée de six personnes. Je ne sais plus exactement le nombre, mais c'était un nombre énorme par rapport à la superficie d'un studio... Donc là, j'ai essayé de contacter le service logement du CPAS et ils ont été logés dans un logement de transit pendant quelque temps. Puis, après, ils ont trouvé une maison sur Bruxelles. Mais donc, voilà, c'est quelques cas où je suis amené à contacter le service logement du CPAS. Mais plus, on ne sait pas faire en fait. Surtout qu'il y a vraiment une crise du logement sur Bruxelles qui ne concerne pas que les primo arrivants d'ailleurs... » (AS)*

D'autres cas s'avèrent plus critiques, comme des situations de violence conjugale nécessitant des solutions immédiates de relogement. Dans ces circonstances, une des solutions est de trouver des places dans des maisons d'accueil ou des centres, plutôt que sur le marché locatif privé. Cependant, même dans ce contexte, une difficulté persiste à trouver des places, étant donné que les structures dédiées à cette cause sont débordées.

« *On a une liste d'associations vers lesquelles on oriente des femmes qui subissent de la violence conjugale. Alors là aussi, j'ai déjà contacté pas mal de fois des Maisons d'accueil. [...] Donc c'est vrai que je fais pas mal d'accompagnement, mais il y a pas mal de situations pour lesquelles je ne peux rien faire... » (AS)*

« *Je pense tout ce qui est accompagnement en cas de violences conjugales, ça c'est quelque chose qui est difficile au niveau de l'orientation, parce que les structures n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour répondre aux demandes, surtout en termes de besoin urgent d'un logement. » (AS)*

De nouveau, l'impasse dans cette thématique témoigne de cette question de saturation des services au niveau de la région, un problème structurel qui empêche la réussite d'une orientation. Les options et les stratégies sont ainsi limitées. Autre que le serveur centralisé, ou dans les listes plus personnalisées par les AS, il n'y a pas grand-chose à faire. Ici, l'entraide entre collègues peut être un recours, et les listes thématiques mises à jour par les responsables thématiques sont souvent sollicitées

« Moi, par exemple, je ne suis pas spécialiste en logement, et si j'ai besoin de trouver une table de discussion logement près de chez le bénéficiaire, je peux chercher par adresse dans cette liste. Ou bien, je vais voir directement la personne responsable de cette thématique. » (AS)

Quelques AS mentionnent avoir suivi des formations dans des ASBLs, comme l'Îlot par exemple, qui leur « envoie chaque mois une liste actualisée des AIS qui sont ouvertes, et surtout toutes les conditions qu'il faut remplir parce qu'il y a des conditions différentes dans chaque AIS ». Une fois que l'aide est donnée pour inscrire le bénéficiaire sur la liste et finaliser les démarches administratives, il n'y a pas d'autres choses à faire. Pour la plupart des AS avec qui nous nous sommes entretenus, il y a une situation d'impuissance. Ainsi, si l'orientation fait partie de l'ensemble des pratiques visant à répondre à des besoins spécifiques prédéfinis en se dirigeant vers des associations, institutions ou organismes possédant l'expertise et les ressources disponibles pour y répondre, l'incapacité de celles-ci à répondre aux besoins constitue un obstacle majeur à la réussite d'une orientation.

« Quand il y a une certaine urgence, on n'a pas vraiment de solution. Oui, il y a des tables, du logement, mais ce n'est pas vraiment activement rechercher avec eux, surtout pour des personnes qui ne parlent pas le français. Et ça, on a très très peu de solutions » (AS)

La question des problèmes structurels, de manque de solutions et de l'incapacité des services à donner suite aux demandes se manifeste également dans le thématique de la santé mentale. Nous verrons plus loin la difficulté à trouver des psychologues qui parlent la langue du bénéficiaire. Mais c'est aussi bien une question structurelle par rapport à l'offre, parfois inexistante ou d'autres fois inaccessibles en raison de saturation.

« Et toute façon, ils sont tous full quoi, on téléphone, et puis à un moment il y a une place et donc on parle en équipe peut-être, et expliquer un petit peu l'urgence et la gravité de la situation. Peut-être qu'il y a moyen de faire une place. Mais il y a très peu de réponses positives, de prise en charge » (AS)

Lorsque les obstacles structurels conjuguent avec la barrière linguistique, leur impact devient encore plus apparent. Ceci mène à des situations où les bénéficiaires se trouvent doublement entravés dans leur accès aux services nécessaires.

L'inadaptation des services : La barrière linguistique

La barrière linguistique se profile comme un défi prévisible dans la conduite de l'orientation, impactant à la fois le choix d'un dispositif externe et la capacité de la personne primo-arrivée à s'y rendre. Ces deux aspects sont étroitement liés. Il est indéniable que nous faisons référence à la (non) maîtrise de la langue (française) par le bénéficiaire mais aussi la capacité limitée ou inexistante des services à accueillir les

personnes ne parlant pas la langue, c'est-à-dire des services qui, lors des démarches, ne fournissent pas un accueil dans la langue du bénéficiaire ou la possibilité d'interprétation.

« *Et là aussi, c'est un petit peu compliqué pour voir avec quels services on peut travailler, pour pouvoir travailler avec des personnes non francophones, etc.* » (AS)

Une lacune institutionnelle significative se révèle en matière d'ISP, à savoir l'incapacité d'Actiris d'accueillir des publics non francophones. En l'absence de traducteurs ou d'interprètes, la responsabilité de l'inscription des bénéficiaires est déléguée aux AS. **Cette délégation met non seulement en lumière une barrière dans l'orientation, mais alourdit également le travail des AS.** Par ailleurs, le refus du public ne maîtrisant pas le français, observé dans certaines missions locales ou au sein d'Actiris, mène à un travail d'orientation sans issue.

« *Actiris, ça va, ça commence à aller... Parce qu'avant ils voulaient que nous-mêmes on inscrive les gens comme demandeurs d'emploi... C'est leur travail, pas le nôtre, je suis désolé qu'ils trouvent des traducteurs ! Plusieurs fois, mon bénéficiaire revient de chez Actiris sans avoir eu de RDV parce qu'il n'y avait pas de traducteur... Mais maintenant, ça commence à aller.* » (AS)

« *On m'a dit « non », parce que si la personne ne parle pas français ils disent que ça ne sert à rien, que la personne doit d'abord prendre des cours et ensuite revenir à la mission locale. [...] Parce que sinon je me suis déjà fait recalé trois fois par une mission locale. On m'a demandé si elle parlait français, j'ai dit un petit peu, et non si elle ne parle pas le français ils ne prennent pas.* » (AS)

Les stratégies pour surmonter ces obstacles sont restreintes à la recherche de lieux offrant de l'accompagnement en ISP adaptée au niveau de la langue de la personne. Ces initiatives sont assez limitées, à l'exception de quelques une (comme OrientEuro qui offre des services pour le public lusophone et hispanophone dans leurs langues). Cependant, ces solutions demeuraient limitées jusqu'à l'introduction de projets d'ISP complémentaires aux BAPA, émergeants désormais comme la réponse à cet obstacle en matière d'ISP. Ces services complémentaires offrent une assistance dispensée dans la langue du bénéficiaire ou du moins adaptée à son niveau de maîtrise du français. Nous examinerons cela de manière approfondie dans le troisième chapitre.

La barrière linguistique s'accentue davantage dans le domaine du soutien psychologique, où la recherche de professionnel·les parlant la langue des bénéficiaires devient un « problème quotidien » (direction). La recherche de soutien psychologique pour les bénéficiaires se révèle être une démarche fréquente, surtout compte tenu de la nature du parcours vécu par les bénéficiaires, comme évoqué dans le rapport du CRAcs de 2022. Les AS soulignent spécifiquement ce problème pour le public arabophone, en particulier une grande population provenant de la Syrie qu'ils qualifient de « fortement traumatisée ».

A cela s'ajoute également le problème de territorialité, complexifiant davantage la tâche d'orientation. Un cas concret illustre la superposition de registres de difficultés dans le travail d'orientation vers une prise en charge dans la thématique de santé mentale. Pour répondre à un besoin de soutien psychologique, l'AS s'est tourné vers un centre offrant ce service dans la langue du bénéficiaire (arabe oriental). Cependant, ce centre n'acceptait que les personnes inscrites dans deux communes de proximités, St-Josse et Schaerbeek. Le bénéficiaire, résidant à Uccle, ne pouvait donc pas y accéder. Parallèlement, le centre qui aurait pu la recevoir dans sa commune ne travaillait pas avec des interprètes. **Ainsi le**

problème de l'inadaptation et le manque de l'offre sont renforcés par la territorialité de ce service.

« A chaque fois que j'appelais les psychologues qui parlent arabe, et ils me disaient qu'il (bénéficiaire) n'habitait pas sur la bonne commune. Ici, à Schaerbeek, on a le Méridien, qui peuvent s'occuper des personnes de Saint-Josse et Schaerbeek. Mais, si t'habitais à Uccle, c'était le cas de mon bénéficiaire, tu ne pouvais pas y aller... (...) Le Centre de Santé mentale d'Uccle, il ne pouvait pas s'en occuper parce que la personne parlait arabe oriental et qu'ils ne travaillaient pas avec des interprètes. Donc, tu vois, souvent on a ce problème-là aussi qu'il n'y pas les mêmes structures dans toutes les communes. » (AS)

Cet enjeu souligne le manque d'homogénéité des structures disponibles dans toutes les communes, créant des disparités dans l'accès aux services, ici en fonction de la langue parlée par le bénéficiaire. En commentant sur ce cas, l'AS a souligné que trouver une prise en charge dans la thématique de santé mentale est plus facile pour les bénéficiaires lusophones ou hispanophones que pour les bénéficiaires arabophones. Deux autres AS ont ajouté à cela les difficultés rencontrées par les bénéficiaires ukrainien·nes.

Face aux obstacles linguistiques dans cette thématique, entrelacés avec les limites structurelles dans l'offre, les AS se trouvent accablées. Dans ces situations complexes plusieurs essaient d'offrir un soutien immédiat aux bénéficiaires isolées, bien que cela ne fasse pas partie intégrante de leurs responsabilités.

« Oui, à vrai dire, en discutant avec mes collègues, on est un petit peu perdus ». (AS)

« Et puis, on ne va pas se mentir, on s'improvise aussi un peu psychologue, et même si ce n'est pas notre travail. Généralement, moi, les femmes que j'ai reçus jusqu'à présent, qui ont subi de la violence au sein de leur foyer, c'était des femmes marocaines. Donc, elles sont ici isolées, donc elles n'ont pas de famille en fait, à part celle de leur belle famille mais avec qui ça se passe très mal. Donc on s'improvise des fois psychologue » (AS)

L'expérience personnelle joue un rôle important, définissant si l'AS connaît des acteurs ou possède un réseau plus ou moins étendu dans la thématique. C'est surtout dans ces situations délicates que les AS recherchent l'assistance de leurs collègues, en particulier ceux ayant une formation en psychologie.

« [...] pour la santé mentale, on s'est rendu compte qu'il y avait vraiment une demande qui n'était pas toujours rencontrée. Donc là, c'est pour ça l'idée de nos responsables de créer ce groupe de travail santé mentale pour qu'on puisse mettre en place des choses beaucoup plus concrètes, des possibilités d'orientation. Donc je pense que quand on se rend compte qu'il y a des soucis ou vraiment on n'arrive pas à réorienter là, on est appuyé par les responsables. » (AS)

Face à ces obstacles, les AS expriment une volonté d'élargir leurs perspectives et de renforcer leurs compétences dans la thématique de santé mentale pour relever les défis à moyen et long terme. Iels mentionnent l'importance de formations externes pour mieux connaître les acteurs impliqués, avoir d'avantage d'options et établir des liens de confiance avec des services adaptés.

« Maintenant, j'ai vu que Ulysse va faire des formations qui sont justement sur le soutien psychique, psychologique et au trauma. Donc quelqu'un de chez nous, à VIA, va

justement y participer pour essayer d’élargir le panorama des possibilités qu’on peut envisager » (AS)

Ces formations sont d'autant plus nécessaires pour offrir un accompagnement plus adéquat lorsque cette thématique surgit. Les AS soulignent l'importance de pouvoir reconnaître ou repérer un besoin face à des situations délicates, et trouver une bonne manière d'aborder le sujet pour proposer un accompagnement psychologique (et donc une orientation).

« J'en ai une... je pense que j'ai fait une erreur. Parce que j'ai essayé de la convaincre, et elle n'est jamais revenue... Tu vois, donc, maintenant, je n'essaie même plus de convaincre, je dis : « écoutez, il y a ça, ça, ça à faire ». Je donne toutes les pistes, mais je n'insiste plus. Si je vois que c'est non, je reste là. Parce que quand j'ai insisté, ça a bloqué la personne, elle n'est plus jamais revenue. Et ne plus avoir de nouvelles, c'est hyper angoissant. Je me suis sentie coupable... je pense que la personne a cru que j'allais appeler la police ou le centre d'accueil, je ne sais pas... » (AS)

Toutefois, ce qui revient souvent, comme déjà mentionné dans la première partie par les directions, est l'apport de la création d'un service interne (complémentaire) de soutien psychologique. Surtout en raison du manque d'outils chez les AS, de la disponibilité limitée des services, et/ou de l'incapacité de ces derniers de recevoir les personnes primo-arrivantes dans leurs langues, un service interne (complémentaire) est perçu comme une solution, ne serait-ce que transitoire. Il permettrait d'orienter temporairement les bénéficiaires vers une prise en charge plus spécialisée.

« Je ne me sentais pas très outillée pour lui dire : « va voir un psy ». Il faudrait avoir un truc un peu transitoire vers qui orienter et qui pourrait l'accompagner de façon plus délicate. Ça, les larmes et tout, ça m'est arrivé 3 ou 4 fois les trois derniers mois. Au final, ce n'est pas énorme, mais ça m'a questionné sur comment mieux gérer ce type de situations, vers qui orienter, etc. Parce que beaucoup ne sont pas suivis. Ce n'est pas une question qu'on a dans notre bilan social. Cela ne fait pas partie des grandes thématiques : Logement, La vie des enfants, Décrochage scolaire... » (AS)

« Des psychiatres arabophones. Mais oui ça manque. Il faudrait aussi une cellule avec des psys à temps plein ici, comme 2 juristes à temps plein. » (AS)

Des solutions similaires, notamment l'exemple de cellules sociojuridiques au sein des BAPA, prouvent que la mise en place d'un service interne peut considérablement simplifier la situation. Grâce aux cellules d'aide juridique internes (complémentaires), la barrière linguistique est contournée, éliminant ainsi les entraves administratives responsables de délais prolongés dans le traitement des demandes. Transposée à la création d'un service psychologique interne (complémentaire), cette approche pourrait également offrir des avantages considérables pour surmonter les défis dans le domaine du soutien psychologique.

« C'est très facile, parce que maintenant quand tu as des questions sur le RF, voilà ils peuvent aller à la Cellule juridique et avoir une réponse tout de suite. [...] C'est hyper utile, surtout pour les personnes illettrées. Dans les autres services, tu ne sais pas s'ils vont être accueillis dans leur langue. Ici (projet complémentaire), bien ! C'est un autre monde... (dispositif externe) Le bénéficiaire devait arriver super tôt, ils donnaient quelque ticket pour recevoir les personnes. Tu vois, c'était super compliqué. Ici, tu viens, on te reçoit, t'as un interprète, on te connaît déjà parce que tu viens déjà aux

formations. C'est complètement différent. Mais, on devrait aussi avoir une psychologue. » (AS)

Il existe donc un consensus à travers les entretiens sur l'importance de la langue, et son manque de maîtrise est identifié comme la principale barrière à détourner dans la mise en pratique de l'orientation. Un accompagnement plus poussé est donc envisagé pour les bénéficiaires non-francophones. Parfois des services externes comme Les Amis d'accompagner et le Setis sont sollicités.

« C'est un accompagnement sincèrement beaucoup plus poussé que pour le public francophone, parce qu'il y a cette barrière linguistique. Donc je suis souvent amenée à contacter Les Amis d'accompagner pour accompagner nos bénéficiaires parce qu'ils ne maîtrisent pas la langue. » (AS)

Des difficultés éprouvées par les personnes et des stratégies mises en place par les AS

La difficulté de déplacement

Les difficultés linguistiques sont évidentes pour l'ensemble du public primo-arrivante, mais l'ampleur de la barrière linguistique varie selon les caractéristiques individuelles. En outre, les capacités linguistiques conditionnent l'autonomie et la mobilité des personnes, l'un des points saillants mis en évidence dans les rapports précédents réalisés par le CRACs. L'entrave linguistique devient donc plus claire lorsqu'elle est associée au facteur de mobilité ou aux difficultés de déplacement de la personne, qu'elle soit freinée par la méconnaissance de la langue, ou qu'elle empêche elle-même l'apprentissage et la pratique de celle-ci. Ainsi, **lors du moment concret de l'orientation vers un dispositif externe, la langue et la mobilité de la personne sont prises en compte par les AS dans le choix du dispositif.** Certes, ceci diffère par rapport aux caractéristiques de la personne, l'étape dans laquelle elle est dans son parcours, ainsi que d'autres déterminants de sa situation (ex. parcours migratoire, situation et charge familiale, genre, etc.). Selon les AS, il y a par exemple moins d'obstacles à prendre en compte pour une personne qui travaille, considérée capable de se repérer plus facilement en étant habitué à se déplacer, même si elle ne maîtrise pas la langue.

« [...] on travaille avec toutes sortes de public. Donc on a des personnes qui ont le revenu d'intégration sociale, mais aussi des publics qui travaillent et voilà qui ont plus de facilité, disons, pour trouver des cours ailleurs ou pour se déplacer.

En revanche, langue et déplacement peuvent être deux facettes d'une même barrière, pour certaines. **Si la difficulté de se déplacer s'applique au public PA en général, elle est d'autant plus prononcée pour le public dit « Alpha », pour qui la maîtrise de la langue représente un défi encore plus important.** De nombreux exemples témoignent de l'existence d'une variété d'obstacles entravant ainsi le déplacement de ces bénéficiaires, en particulier pour certaines personnes qui éprouvent des difficultés à quitter leurs quartiers, et, selon les AS, une angoisse de s'éloigner des zones familiales et familières, même pour se rendre aux cours de français.

« Oui, de mon expérience, c'est arrivé beaucoup, beaucoup, avec des femmes syriennes qui habitent ici dans le quartier et qui ne parlent pas la langue. Par exemple pour les écoles de français, mais même pour les FOCl, si ce n'est pas Molenbeek, elles préfèrent attendre pendant des mois, parce que pour elles c'est trop loin. Je ne sais pas si c'est

effrayant ou si c'est compliqué pour elles... Et ça aussi pour la rechercher des crèches, c'est dur de pouvoir bien leur expliquer que c'est déjà très bien de trouver une place en crèche dans un autre quartier. Donc effectivement, c'est dur de trouver un plan pour ce genre de personne. Pourtant c'est de s'éloigner des zones qu'on connaît, de son monde disons. » (AS)

« Mais ça dépend d'abord des questions linguistiques, ça c'est assez clair. Ou bien des personnes qui ne sortent jamais de leur quartier et ou de leur rue. Et du coup, c'est difficile même de les faire aller à la maison de garde d'enfants d'Actiris. Tu vois, tout est prêt, tous les documents sont là, ils doivent juste aller jusque-là... Tu vois que c'est quand même un effort pour certaines personnes, surtout pour certaines femmes qui au final ne font pas vraiment ce type de démarche. Voire même quand on les oriente vers les écoles de français, ce n'est pas toujours facile quand il n'y a pas une école dans leur quartier... » (AS)

Ces difficultés de déplacements, également liées au coût des transports ont été maintes fois rapportées par les bureaux d'accueil dans leurs rapports d'activité.

Privilégier la proximité spatiale

Dans le but de surmonter ces barrières et d'assurer une orientation réussie, les AS adoptent une approche à deux niveaux. D'une part, étant donné que **la proximité spatiale devient un facteur déterminant de l'accessibilité du public « alpha »**, les AS mettent en place des stratégies visant à faciliter le déplacement des personnes en **mettant en avant le critère de proximité. Iels privilégient des structures locales** afin que les bénéficiaires puissent y accéder plus facilement en raison de leur familiarité avec leur environnement.

« Donc oui, il y a vraiment en fait la proximité, elle va plus créer un lien de familiarité ou de connaissance avec des structures où tu vas pouvoir orienter en confiance. » (AS)

« (...) le public Alpha, ils ne s'orientent pas très bien dans la ville. Donc il faut toujours chercher quelque chose qui est près. » (AS)

Cette première considération, la proximité spatiale, permet de garantir une accessibilité, surtout pour des démarches ou besoins plus récurrents, tels que la récupération de colis alimentaires (qui se fait plutôt au niveau du quartier) ou les démarches administratives plus quotidiennes, comme les courriers, les services en lien avec les écoles des enfants, ou des associations aidant à la recherche de logement (les tables de logement) ou d'emploi (les missions locales), vers lesquelles les bénéficiaires sont susceptibles de se rendre plusieurs fois. Ici, l'AS se réfère au listing déjà présent dans le serveur commun, mais effectue aussi une recherche approfondie pour repérer tout changement et mettre ces listes à jour.

« Après tout ce qui est colis alimentaire il y a à chaque fois de mise à jour des listes. Donc quand la personne vient, je regarde la mise en jour et je regarde dans sa Commune quels sont les colis alimentaires, quelles sont les conditions et j'appelle pour voir un petit peu quels documents la personne doit réunir. Et voilà. [...] Je regarde les listings pour chaque commune, comme c'est chaque semaine, c'est plus pratique pour les gens que ça soit près de chez eux. » (AS)

La confiance et la connaissance du service sont deux facteurs qui jouent un rôle essentiel dans le choix du dispositif externe vers lequel orienter des personnes fragilisées. Si, pour certaines AS ou bénéficiaires, la proximité assure qu'un-e bénéficiaire se rendra effectivement au service, pour d'autres le degré de confiance est jugé plus important. Ces AS soulignent l'importance des relations établies et la connaissance approfondie des pratiques et des compétences des services disponibles, indispensables pour favoriser une orientation réussie, surtout pour des situations critiques (ex. accompagnement en cas de violence conjugale, soutien psychologique).

« Même si on connaît moins, on se dit que c'est quand même plus facile parce que c'est proche de la personne, et on s'informe pour s'assurer que l'orientation est bonne. » (AS)

Dans le même ordre d'idée, **même s'il existe une plus grande familiarité avec certains services ou dispositifs, la proximité au lieu de résidence de la personne reste privilégiée comme solution plus adaptée.** C'est le cas ci-dessous par exemple, lorsque l'AS mentionne des services autour de son lieu de travail, avec lesquels le BAPA en général est plus familier.

« Quand c'est un service social j'essaie de regarder là où habite la personne, parce que je me dis à chaque fois que la personne aura une démarche elle pourra se rendre dans un service de proximité pour ses démarches quotidiennes [...] c'est vrai qu'on a un gros réseau sur Schaerbeek. [...] Il y en a forcément que je connais mieux, ici sur Schaerbeek, mais quand c'est quelqu'un qui n'habite pas Schaerbeek j'essaie de regarder près de chez elle, surtout quand c'est un service social en fait. Je me dis quand c'est quotidien, des courriers et qu'on a besoin d'aide quotidiennement ... » (AS)

Une autre motivation pour privilégier la proximité spatiale peut être liée à l'objectif de favoriser l'autonomie du bénéficiaire par le biais de construction d'un réseau de services autour de son lieu de résidence.

« Et puis pour la personne aussi c'est plus facile, de savoir d'abord qu'elle se crée un réseau autour de là où elle vit et de simplement d'accessibilité, c'est quand même plus facile. » (AS)

Il est tout de même important de mettre en lumière des difficultés qui ressortent lorsque, dans certains cas, la proximité spatiale est privilégiée, en particulier pour les exemples de situation de bénéficiaires femmes faisant partie du public « Alpha » citées plus haut. D'une part, comme la citation ci-dessus le montre, il peut avoir des opportunités manquées pour résoudre des problèmes complexes et structurels tels que la disponibilité limitée des crèches. Refuser une place en crèche – déjà difficile à trouver – peut mener à une impasse quant à la progression du parcours de cette personne et à son apprentissage de la langue, vu son obligation d'assurer elle-même la garde de son enfant et donc son incapacité à se rendre au cours de langue. D'autre part, se limiter à trouver un cours de langue dans le même quartier de résidence du bénéficiaire peut retarder le processus d'intégration linguistique, impactant le parcours d'accueil de la personne. Le témoignage ci-dessous montre que se limiter à des options des services qui sont dans le quartier de résidence de la personne peut non seulement entraîner des mois d'attente afin d'obtenir une place, mais, peut aussi mener à privilégier des structures en dehors du parcours d'accueil et qui ne sont pas toujours reconnues (ne faisant pas partie des établissements de Promotion Sociale par exemple).

« Mais le seul problème, c'est que pour les bénéficiaires qui n'ont pas obtenu le niveau A2 à l'écrit, plusieurs associations alpha ne sont pas reconnues. Ça, c'est un autre problème. [...] Moi j'essaye vraiment de travailler avec les mêmes opérateurs qui proposent un AMIF ou un ISP. La promotion sociale sera toujours reconnue, c'est pour ça que j'essaie toujours d'orienter vers les EPS et l'EPFC. [...] chez les petites associations comme Babel Code et Africa Sub Sahara qui sont reconnue nulle part, ils vont se retrouver à la fin avec un certificat qui ne sert à rien... Tu vois, les petites associations de quartier, c'est souvent des bénévoles ou des personnes qui n'ont pas de formation linguistique qui donnent les cours. Donc, j'essaie vraiment de trouver le plus proche possible et qui soit reconnu. Parce qu'ils vont se retrouver à pied et parce que j'ai déjà eu le cas de deux ans de formation avec un certificat qui ne sert à rien. » (AS)

Un accompagnement et un suivi plus poussé

Lorsqu'une personne migrante éprouve plus de difficultés, l'AS est amené à fournir un accompagnement renforcé pour faciliter le déplacement. D'autre part, et surtout en l'absence de services à proximité, il est impératif de comprendre quelle méthode de déplacement proposer à la personne, en clarifiant son itinéraire et en garantissant qu'elle trouvera son chemin, tout en tenant compte de ses habitudes de déplacement et de son degré de « débrouillardise » pour s'orienter à Bruxelles.

Ainsi, des stratégies pratiques sont employées pour amener ce public à aller vers le service. Des indications claires et visuelles sont fournies, tels que des images de Google Maps ou des supports visuels personnalisés, adaptées à la compréhension et aux besoins spécifiques de chaque bénéficiaire.

« Il y a des bénéficiaires qui ne savent pas utiliser un GPS. Je crois que c'est plus facile si tu leur dis tu vas aller dans cette école-là et tu vas aller comme ça en prenant le 25, après tu t'arrêtes là, tu marches par-là, tu vois... à plus de quatre mois. » (AS)

« Tu leur imprime une image de google map, tu leur montre qu'au final ce n'est que 20min en tram, et que ce n'est pas si compliqué que ça – entre guillemets, je veux dire. Tu vois, il faut quand même faire un peu de... pas de pushing, mais rassurer. Ça paraît un peu bête comme ça que je le dis. » (AS)

En outre, cet accompagnement visuel favorise l'autonomie en encourageant les bénéficiaires à développer leurs propres compétences en matière d'orientation dans la ville. Selon les AS, en expliquant les ressources disponibles et en soulignant la nécessité d'une implication active, les bénéficiaires sont mieux préparés pour entreprendre leur quête de manière informée et proactive la prochaine fois. C'est ce que montre l'exemple ci-dessous où une AS cherche des structures avec le bénéficiaire.

« Souvent j'aime bien chercher avec la personne. [...] Mais moi j'aime bien aussi faire avec la personne parce que ça permet de... ce n'est pas tombé du ciel en fait l'orientation que je te propose, enfin pas que je te propose, mais c'est aussi... déjà il peut se rendre compte qu'il peut le faire lui-même et que, en fait, il y en a pas non plus trois mille des options, car parfois ils ne sont pas contents « C'est pas proche de chez moi » ... Je trouve que le transparent sur le processus, c'est très intéressant. » (AS)

Dans certains cas, il y a recours à l'accompagnement physique pendant l'orientation car d'autres enjeux peuvent aussi exister. Cet exemple ci-dessous révèle une peur non pas de

l'endroit inconnu, mais liée au contexte et à la situation de la personne qui se trouve en danger après un cas de violence. L'accompagnement physique se révèle comme une nécessité.

« L'assistant social de son frère est aussi beaucoup intervenu, parce que lui il pouvait l'accompagner physiquement à tous ces RDV. Parce que nous on reste ici alors que lui il pouvait se déplacer avec elle. Il fallait la protéger de sa famille » (AS)

Dans ce genre de situation, l'AS fait appel à un acteur extérieur, que ce soit dans le réseau des organisations avec lesquelles travaillent les BAPA (tel que Les Amis d'Accompagner, voire encadré ci-dessous) ou, comme dans ce cas, de quelqu'un dans le réseau du bénéficiaire. Ces réseaux personnels, tels que la famille, les amis et les connaissances, peuvent donc venir en aide dans certains cas.

Pour ces situations, le suivi devient essentiel. Ce suivi s'effectue avec le bénéficiaire plutôt qu'avec le service externe.

« Avec les publics Alpha, à chaque fois qu'ils ont un problème, ils reviennent [...]. Donc oui, on a un suivi plus facile à ces publics là parce qu'on ne coupe pas les liens. »(AS)

D'ailleurs, même si le degré d'accompagnement varie d'une bénéficiaire à l'autre, le suivi demeure essentiel dans tous les cas. **L'orientation englobe de facto le suivi et le feedback, afin de garantir une prise en charge adéquate et des réponses appropriées aux différents besoins. Ces retours d'expérience sur la démarche de recours à un opérateur tiers est aussi un moment de réflexion qui permet d'éclairer des décisions futures en matière d'orientation.**

« Donc, je téléphone, je vois plus ou moins comment ça fonctionne, j'envoie la personne, et j'attends les retours. Moi, j'ai besoin des retours pour savoir si je peux continuer envoyer vers cette structure. » (AS)

Toutefois, la complexité d'assurer ce suivi se manifeste à mesure que le volume de dossiers à gérer devient important. Il devient impossible de garantir un suivi exhaustif pour toutes les personnes prises en charge par une AS. Des priorités sont plutôt établies en fonction de l'urgence, avec une attention particulière portée aux situations critiques telles que les cas de violence conjugale, de problèmes de santé mentale, où le suivi devient impératif.

« Ça dépend un peu des personnes, dans le sens où la personne d'habitude, elle revient. Et là, clairement on reprend le suivi. Après, si la personne ne revient pas du tout... Moi j'attends que la personne revienne vers moi... On suit plus ou moins 150 dossiers. Le fait de rappeler chacun, c'est vraiment quasi impossible... Sauf si c'est des questions urgentes. Ça alors, tu les mets dans tes priorités, par exemple en cas de violence conjugale, ou en cas d'hospitalisation, ou pour des raisons de santé mentale, Là, ce sont des cas urgents, et donc tu suis la personne. Mais pour les questions de long terme ou pour l'accompagnement structurelle, je ne reviens pas forcément le jour du RDV, tu vois ? Car je sais que cette personne je vais la revoir. Mais, de toute façon, elle va nous recontacter. Mais, oui, idéalement, ce serait top de toujours faire un suivi par après. » (AS)

Les Amis d'Accompagner : quand un accompagnement physique est nécessaire pour l'orientation.

Les Amis d'Accompagner (AA) est une ASBL de première ligne qui propose entre autres un service d'accompagnement ambulatoire disponible pour d'autres organisations, visant à renforcer leur efficacité. C'est pour ce dernier service que les BAPA sollicitent les AA.

L'accompagnement ambulatoire proposé par les AA repose sur l'intervention d'accompagnateur.rices de terrain visant à soutenir un public nécessitant une assistance (physique) dans des démarches divers qu'iels ne peuvent entreprendre seul.es. Ceci peut être dû à des obstacles découlant de la méconnaissance de la ville, du découragement, de barrières linguistiques ou de limitations physiques. Les démarches accompagnées incluent des rendez-vous administratifs, des visites à l'hôpital et d'autres procédures, couvrant un large éventail de thématiques. **La plupart des demandes d'accompagnement formulées par les AS des BAPA sont des demandes d'accompagnement de personnes non-francophones.**

Elles sont initiées par un simple appel, au cours duquel les AS des BAPA fournissent les détails tels que la date, l'heure et le lieu de la rencontre. Iels veillent à offrir toutes les informations nécessaires, et les modalités de transport depuis le domicile de la personne. L'accompagnateur.ice de la part des AA peut, si nécessaire, peut se rendre au domicile de la personne ou fixer un point de rendez-vous. A la suite d'une démarche d'accompagnement, un retour de mission précisant les actions entreprises, les situations rencontrées, et des résultats obtenus est transmis à l'AS qui a sollicité l'accompagnement, avec des recommandations pour les étapes à venir. Ce suivi est impératif pour garantir le bon déroulement des accompagnements ambulatoires.

La sollicitation du service des AA peut donc assurer une solution pour surmonter les difficultés qui entravent le travail d'orientation, tel que les barrières linguistiques, la difficulté de déplacement, ou même la fatigue administrative (en apportant un soutien à une autre des nombreuses procédures à effectuer). Cependant, il est crucial de mentionner que cette solution émane d'un service dont les capacités ne permettent pas de répondre pleinement au grand nombre de demandes. Il convient de souligner que le service d'accompagnement ambulatoire des AA fonctionne sur base de bénévoles, ce qui, inévitablement, limite ses ressources et sa disponibilité, pouvant rapidement conduire à la saturation du service.

L'importance de connaître des structures

La confiance dans les services vers lesquels les personnes sont orientées se révèle d'une importance capitale, surtout lorsqu'il s'agit de personnes en situation de précarité. Cette confiance repose sur la familiarité avec les structures, soulignant l'importance des relations établies et de la connaissance approfondie des pratiques et compétences des services disponibles. Les AS soulignent surtout que l'orientation s'effectue plus facilement et avec confiance lorsque qu'iels connaissent bien les services, et ont l'assurance que la personne sera bien accueillie.

« J'orienté seulement quand j'ai confiance dans le service, dans des structures où je sais qu'ils vont répondre à la demande » (AS)

« La grande majorité des orientations sont vers des structures où il faut vraiment les connaître, avoir déjà eu des échanges sur leurs pratiques pour pouvoir bien orienter. » (AS)

C'est le cas, par exemple de l'orientation pour des questions sociojuridiques. Comme le montre les citations ci-dessous, une connaissance de personnes de contact – ici des avocat.es, rend le travail d'orientation beaucoup plus abouti que lorsqu'une bénéficiaire est orientée vers de grandes structures comme les bureaux d'aide juridique (BAJ) sans que l'AS ait un contact direct là-bas.

« Et je travaille aussi avec une avocate qui s'occupe de plusieurs bénéficiaires, parce que je sais qu'avec elle ça marche bien. C'est une personne qui... Parce que, nous, on est en contact direct avec le bureau d'aide juridique, mais là c'est une autre ligne. Là, tu peux avoir un juriste qui est vraiment très engagé ou quelqu'un qui s'en fout complètement. Je préfère l'envoyer directement chez une personne qui travaille en prodéo et que je sais que c'est une personne bienveillante, qui écoute les bénéficiaires. C'est comme ça qu'on travaille, on essaie vraiment de trouver les bonnes personnes dans le système. » (AS)

« Mais, en fait, un de nos interprètes d'arabe oriental nous l'a conseillée parce qu'il travaillait déjà avec elle. (...) Elle reçoit les bénéficiaires et les conseille assez bien. Surtout pour les femmes maltraitées, je préfère les envoyer là-bas » (AS)

« il se fait que je connais deux ou trois avocats qui travaillent avec le BAJ et qui ont le droit des étrangers comme spécialités. Et puis après, voilà une fois qu'on a eu un contact, c'est aussi plus facile que de remonter vers un cabinet comme ça. Ou vers le BAJ, ça on fait aussi un. Et du coup, quand un avocat n'est pas disponible, renseignes d'autres et on continue jusqu'à trouver quelqu'un qui est disponible et qui peut prendre. Je trouve ça toujours plus facile de mettre en contact directement avec une personne qui dit oui je suis disponible, je peux prendre la situation en charge, que d'orienter vers le BAJ... Voilà. Quand on a un contact directement, c'est toujours... on est sûr que la personne sera accueillie et pas juste envoyé vers un organisme et voilà. » (AS)

Ici, de nouveau, la mise en réseau se révèle cruciale. Plusieurs AS reconnaissent l'importance d'établir et maintenir des réseaux et connaissances dans les services relais. Ils sont également en mesure d'établir des contacts directs de personnes dans ces services à travers l'entraide entre collègues.

« La mise en réseau sur plusieurs modalités c'est-à-dire des rencontres des échanges des interventions, quand tu rencontres ces partenaires et qu'ils t'expliquent dans la pratique ce qu'ils font etc. Donc pouvoir prendre des moments pour visiter d'autres institutions, c'est quelque chose de vraiment fondamental pour une orientation efficace. » (AS)

« Le travail social a besoin de plus se voir, de venir, de se présenter dans les BAPA, avoir une tête, voir vers qui on va orienter les bénéficiaires ... Parce que finalement, ce qui est important, c'est le lien de confiance avec le service et ses travailleurs. S'ils ne sont pas bien reçus, qu'il y a une mauvaise orientation, ils auront moins confiance en moi. Ça, c'est une de mes craintes. Donc, j'ai besoin de connaître les gens vers qui j'oriente, il faut que j'aille les voir, voir comment ils travaillent, sentir que ce sont des gens qui travaillent comme toi, qui ont la même envie... » (AS)

Bien que de nombreux.ses AS reconnaissent l'importance vitale de cette mise en réseau, et surtout l'apport d'avoir des contacts directs avec des personnes au sein de différents dispositifs, iels soulignent les défis inhérents à ces démarches. La charge de travail élevée et la saturation des bureaux d'accueil, ainsi que la saturation d'autres services, sont mentionnées comme des barrières significatives pour organiser des rencontres, des échanges, et des visites d'autres institutions.

« Après ce n'est pas une contrainte locale, c'est plus une contrainte à un niveau plus global. C'est que le parcours tel qu'il est fait, le nombre de dossiers qu'un TS doit suivre et dont il est le référent fait que tu n'as pas beaucoup le temps. » (AS)

« Sur le terrain on le voit parce que les gens ne sont pas disponibles, difficiles à joindre, tu envoies des emails tu as des réponses très tardivement. C'est une réalité. De pouvoir accéder et échanger avec les personnes, avoir un accès direct c'est presque en train de devenir un luxe en fait » (AS)

(Et ça, c'est quelque chose que tu arrives à faire ?) « Ce n'est pas évident. D'abord, on n'a pas le temps. Il y a quand-même des chouettes gens qui viennent se présenter hein ! Convivial présente souvent des nouveaux services. Sur le moment, tu te dis « chouette, je prends le numéro », mais après c'est fini. (...) Et de plus en plus, tu as des nouvelles thématiques qui arrivent. » (AS)

Ici encore, la question de la saturation des services constitue un défi majeur compromettant fréquemment la qualité de l'orientation. Au cours des entretiens, plusieurs réflexions sur l'organisation du parcours et une prise de conscience des conséquences du nombre élevé de suivis par AS ont émergé. La communication active entre les services sociaux et la création d'espaces propices aux échanges réguliers entre professionnel.les ont notamment été mentionnées comme essentielles pour une meilleure pratique de l'orientation et une meilleure manière de répondre aux besoins des personnes primo-arrivantes.

Fatigue administrative

Il devient de plus en plus évident que plusieurs facteurs cumulatifs entravent les efforts des AS pour mettre en place une orientation réussie pour le public le plus fragilisé. Cela contraste avec les personnes que les AS considèrent comme plus « débrouillardes », pour qui la proximité ne joue pas un rôle essentiel et pour qui le déplacement n'est pas un obstacle. Ces difficultés s'ajoutent à celles d'ordre structurel dans l'offre des services. Au-delà des difficultés tangibles mentionnées précédemment, les AS désignent une forme de blocage chez les bénéficiaires malgré toutes les démarches mises en place. Compte tenu de tout cela, un des obstacles principaux au succès de l'orientation réside donc dans le fait que les bénéficiaires ne se dirigent pas vers les structures désignées. Bien que divers facteurs puissent contribuer à ce blocage, il reste néanmoins intéressant, avant de conclure cette partie, de s'arrêter sur un obstacle significatif, celui de la fatigue administrative.

« C'est un peu frustrant parce que tu leur donnes différentes options et elles n'y vont pas » (AS)

« J'avais accompagné une personne pendant deux ans et elle n'a jamais rien entamé de ce que je lui proposais, chaque fois elle vient à la réunion en pleurs, et elle était hyper

contente que je l'orienté et j'ai parfois pris des rendez-vous et puis elle n'a pas été. Et donc voilà, ça c'est toute la problématique... » (AS)

La fatigue administrative se rapporte à la complexité inhérente du parcours d'accueil. En plus des difficultés générales de l'installation des personnes primo-arrivantes dans une nouvelle société, le parcours d'accueil comme il est conçu se déroule dans un puzzle administratif territorial assez complexe. Il est donc essentiel de mettre en lumière ce poids particulier de la fatigue ou de la surcharge administrative qui se traduit par une lassitude d'être dirigé de service en service comme le souligne cette citation :

« Ils en ont marre en fait d'être envoyé par ci par là ! Depuis qu'ils sont arrivés, ils doivent aller partout : aller à la commune, aller à la mutuelle, aller au CPAS, etc. Et tout le monde te demande la même chose : ta date de naissance, etc. A mon avis, c'est une fatigue administrative... ils sont fatigués en fait. Et finalement, ils préfèrent attendre ou demander au voisin. C'est lourd quand-même » (AS)

En effet, la charge administrative liée à l'installation, évoquée dans le rapport précédent du CRAcs (2022), se traduit par une multiplication des démarches pour ce public PA, soulignant les effets psychologiques des bénéficiaires. Ceci accentue la difficulté d'aller vers les dispositifs auxquels iels sont orientées. **Ainsi, la charge administrative de l'installation, avec ses implications émotionnelles et administratives, constitue un défi majeur à surmonter pour assurer le succès de l'orientation, surtout pour ceux qui sont plus précarisé-es.** Le témoignage ci-dessous montre aussi le découragement qu'une personne peut avoir face à l'insuccès d'une démarche, se traduisant même par un manque de suivi de sa part pour trouver une solution.

« Au SIREAS je sais qu'ils sont très bien, mais parfois ils sont débordés. Avant c'était un système où il faut être là à 8h30 pour être les premiers à avoir un ticket parce qu'ils prenaient les quinze premiers. Donc parfois, c'est du découragement, parce que parce qu'ils n'ont pas pu, cela n'a pas pu concrétiser. Mais aussi oui, ou bien parce qu'il n'y a pas eu d'interprète finalement, et donc la personne et la TS ne se sont pas compris et donc ils ont laissé tomber. Et parfois, c'est que bien plus tard alors que la personne revient, et puis je demande alors c'était au SIREAS et ben finalement non... » (AS)

Thématique	Difficultés						
	Structurelles				Individuelles		
	Territorialité des services	Inexistence du service	Saturation	Inadaptation des services	Difficultés liées au déplacement	Fatigue administrative	Barrière linguistique
Domaine de l'emploi et de l'ISP				✓	✓	✓	✓
Domaine juridique et financier			✓	✓	✓	✓	✓
Domaine de santé et bien-être (santé mentale)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Domaine de la langue et participation sociale et citoyenneté			✓		✓	✓	
Domaine du logement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

PARTIE III. L'ORIENTATION INTERNE VERS LES ACTIVITES COMPLEMENTAIRES DES BAPA

Les trois bureaux d'accueil proposent des services qui excèdent le cadre du parcours d'accueil stricto-sensu, tel qu'il est défini par la législation. Ces services touchent à des domaines divers : insertion socio-professionnelle, accompagnement psychologique, accompagnement juridique, ateliers d'immersion pour la pratique du français, cellules « bénévolat » pour les personnes souhaitant s'engager dans des activités volontaires, ateliers thématiques pour des publics spécifiques (femmes, mères de famille, communauté Dom) ... Un recensement en a été fait dans la première partie de ce rapport.

L'existence de ces actions – parallèles mais complémentaires au parcours d'accueil – au sein même de la structure des bureaux d'accueil nous amène à considérer un autre type d'orientation des bénéficiaires : une forme d'orientation « interne ». Il s'agit toujours d'orienter les bénéficiaires vers d'autres services que ceux proposés par le parcours d'accueil, mais tout en restant à l'intérieur de la structure du bureau d'accueil.

Pour la plupart de ces activités complémentaires, leur création a été motivée soit par la nécessité de répondre à des besoins non-rencontrés par l'offre du parcours d'accueil, soit par la nécessité de résoudre des difficultés rencontrées par les bénéficiaires dans leur orientation vers d'autres services. C'est pourquoi l'étude de ces activités complémentaires au parcours d'accueil peut nous permettre à la fois d'apporter un éclairage supplémentaire sur les limites de la logique d'orientation telles qu'elles ont été décrites dans la partie précédente et de comprendre quelles solutions peuvent être apportées à ces difficultés.

Les activités complémentaires et leur historique

Les actions connexes au BAPA VIA

L'existence d'activités complémentaires au sein du BAPA VIA résulte d'un processus qui a commencé dès l'ouverture du bureau d'accueil en 2016. Très vite, l'équipe de VIA a constaté d'une part que l'offre homogène du parcours d'accueil ne prenait pas assez en compte les spécificités de certains publics, et d'autre part que certains besoins n'étaient pas rencontrés au sein du parcours d'accueil. C'est de ce constat qu'a émergé un premier projet pilote, sous forme de recherche action : CAMIM¹⁰, financé par une bourse Innoviris. L'objectif de ce projet était tout d'abord d'identifier les besoins non-rencontrés et d'autre part d'expérimenter des projets pour rencontrer ces besoins : une maison d'immersion, pour la pratique du français, une « cellule bénévolat » et un module « confiance en soi », basé sur une réflexion sur les parcours de vie des migrant·es et les ressources dont iels disposent. En parallèle de ce projet, VIA a aussi mené d'autres actions : le projet OUMMI, dédié spécifiquement aux femmes et aux mères, un projet spécifique pour la communauté Dom Syrienne, fortement présente au sein de VIA, et un premier projet d'ISP pour les personnes souhaitant lancer une activité d'indépendante. Certains de ces projets, comme

¹⁰ « Co-créons un meilleur Accueil et une Meilleure Intégration des Migrants à Bruxelles”

le projet OUMMI, ont été arrêtés faute de financement pérenne, d'autres se sont stabilisés et d'autres encore se sont transformés.

Les projets actuels au sein de VIA sont les suivants :

- PEPA (Parcours emploi pour personnes primo-arrivantes), un dispositif de « pré-ISP » qui se décline en accompagnement individuel et collectif. Il est financé dans le cadre de l'appel à projet « One Stop Shop » par Actiris et le Fonds Social Européen.
- La Maison d'Immersion (apprentissage du français, table de conversations) financé par le fonds AMIF
- La Cellule Bénévolat, financée par le fonds AMIF
- La Cellule « nos droits », un accompagnement juridique et des actions de sensibilisation, financé par le fonds AMIF.
- Le projet PERLE (Parents et Ecole pour la Réussite de Leurs Enfants), financé dans le cadre du dispositif DASC.
- Le projet Rencontre avec les Institutions : un projet spécifique pour la communauté Dom.

Les activités complémentaires au sein de BAPA BXL

Le BAPA BXL a également très vite développé des activités complémentaires au parcours d'accueil. Bien que les publics de BAPA BXL et de VIA aient toujours présenté des profils socio-économiques fort différents, c'est un même constat qui a motivé la construction d'activités complémentaires : celui de besoins non rencontrés par le parcours d'accueil et pour lesquels la pratique d'accompagnement et d'orientation des AS rencontrait des limites. À BAPA BXL, l'accent a été mis particulièrement sur la nécessité d'avoir une permanence juridique, un accompagnement psychologique, un espace de soutien pour les femmes migrantes, des offres de soutien à l'apprentissage du français (tables de conversation) et une offre de « préformation » pour faciliter l'accès à des formations qualifiantes (remise à niveau en français, en mathématiques et en maîtrise des outils numériques). La plupart de ces projets sont financés grâce à des subsides de la Ville de Bruxelles.

Les actions connexes au sein de Convivial

La coexistence du parcours d'accueil avec d'autres services fonctionne de façon différente à Convivial que dans les deux autres BAPA. Agréé plus tardivement comme organisateur du parcours d'accueil, Convivial est aussi une structure associative qui préexistait à son agrément comme BAPA – contrairement aux deux autres BAPA. De fait, Convivial disposait déjà d'un ensemble de services destinés à son public cible composé exclusivement de personnes réfugiées : aide au logement, service social général, aide matérielle et alimentaire, service de « guidance socio-professionnelle », service de « vivre ensemble ».

Le BAPA Convivial a donc trouvé sa place au sein de cet ensemble de services et l'orientation entre ces différents services a été pensée à partir d'une logique de « filière », dont le suivi du parcours d'accueil est en quelque sorte l'aboutissement : les personnes réfugiées entrent d'abord à Convivial à travers le service social général (le service « écoute »), qui pourvoient aux besoins les plus immédiats des nouveaux bénéficiaires de protection internationale : atterrissage résidentiel (via le service logement), stabilisation des besoins matériels de base. Une fois que ces besoins immédiats sont rencontrés, les personnes réfugiées sont ensuite orientées vers le parcours d'accueil.

Globalement, l'orientation se fait donc d'abord des autres services de Convivial vers le BAPA. Mais les bénéficiaires du BAPA peuvent tout de même être orientés vers certains services :

- Le BAPA oriente vers le service « vivre ensemble », pour les activités de bénévolat, les activités socio-culturelles et les tables de conversation.
- Le BAPA peut orienter les bénéficiaires vers le service social général « Ecoute », pour des questions juridiques complexes, telles que celles liées au titre de séjour et au regroupement familial. Le service écoute a en effet développé une expertise via les démarches de regroupement familial entreprises par les bénéficiaires de protection internationale.
- Le BAPA peut également orienter vers le service « Guidance socio-professionnelle », d'autant plus que ce service, déjà préexistant, a été étoffé de l'appel à projet One Stop Shop cofinancé par Actiris et le FSE. Depuis 2022, des services spécifiques sont proposés aux bénéficiaires du parcours d'accueil au sein de ce service.

Les raisons d'existence et les avantages des activités complémentaires

Plutôt que de rentrer dans le détail de ces activités complémentaires, nous souhaitons ici nous focaliser sur les avantages qu'elles présentent, les raisons pour lesquelles elles ont été créées et les solutions qu'elles apportent.

Concernant les raisons qui ont motivé la création de ces activités, les cas de VIA et de BAPA BXL sont sans doute les plus éclairants, puisque la plupart des activités complémentaires de Convivial existaient avant la création du BAPA. Les raisons évoquées autant par la direction de VIA que celle de BAPA BXL se focalisent sur le constat de besoins non-rencontrés par le parcours d'accueil :

« C'est sur base de ce que le terrain remontait qu'on s'est rendu compte qu'il y avait des besoins qui n'étaient pas rencontrés, et qu'on n'a donc développé nous-même nos projets » (Direction)

« On a ouvert en 2016, on s'est très vite lancés dans le projet CAMIM, puisqu'on a très vite identifié le fait que le parcours d'accueil était complètement homogène et qu'on estimait qu'il y avait des besoins qui n'étaient pas rencontrés au sein du parcours. » (Direction)

Pourtant d'aucuns pourraient arguer que ces besoins non rencontrés par l'offre du parcours d'accueil doivent justement être satisfaits par l'orientation vers d'autres dispositifs extérieurs. Ici se rejoue la tension que nous avions relevée dans la conception de cette politique publique entre :

- D'une part développer une offre intégrée, qui centralise le plus de services possibles au même endroit, pour dessiner un dispositif à même de couvrir l'ensemble des problématiques liées à l'installation et l'intégration.
- D'autre part, inscrire le parcours d'accueil dans le réseau de dispositifs, services et politiques publiques qui existent en Région Bruxelloise.

Et c'est une même question qui se pose dans la conduite du dispositif, ou même dans les pratiques évaluatives du CRAcs, lorsque nous constatons des difficultés dans l'installation

des personnes migrantes que le suivi du parcours d'accueil ne permet pas encore de surmonter¹¹ : le parcours d'accueil a-t-il vocation à couvrir tous les besoins des personnes migrantes ou faut-il s'appuyer sur l'orientation vers des dispositifs existants ?

Mais, comme on l'a relevé dans la partie précédente, l'orientation vers des dispositifs externes n'est pas toujours aisée. C'est d'ailleurs un constat que font autant les directions que les accompagnateur·rices social·es des BAPA :

« Tu vois la question de la permanence juridique, on n'avait pas de juriste en interne, on se rendait compte que les dossiers étaient très complexes et que quand on orientait ça ne marchait pas vraiment, c'était très lourd pour les TS de devoir suivre des longs dossiers comme ça » (direction)

Finalement, les raisons d'existence de ces activités complémentaires ne semblent pas être tant le constat de besoin non-rencontrés par le parcours d'accueil que le constat des limites de la logique ou pratique d'orientation externe pour rencontrer ces besoins. Dans les parties suivantes, nous détaillerons donc les solutions qu'apportent les différentes activités complémentaires des BAPA.

Le projet One Stop Shop et les « préformations » : le lien manquant entre le parcours d'accueil et le secteur de l'ISP

Le projet One Stop Shop, cofinancé par Actiris et le FSE soutient aujourd'hui les projets PEPA à VIA et le Service Guidance à Convivial. Ce projet est particulièrement intéressant, tant par la structure de ce dispositif et sa place entre le parcours d'accueil et le secteur de l'ISP, mais aussi par la dynamique qui a mené à sa création, qui a impliqué les BAPA, le CRAcs, les cabinets des ministres en charge du parcours d'accueil et de l'ISP et Actiris.

A l'origine de ce projet, il y a d'abord une convergence de différents acteurs autour de constats communs. Le CRAcs, à travers ses recherches, et les BAPA à travers leurs pratiques de terrain, constataient **l'existence d'un fossé entre le parcours d'accueil et le secteur de l'ISP, qui rendait l'orientation vers les dispositifs d'ISP difficile**. Concrètement, le parcours d'accueil permet aux bénéficiaires d'apprendre le français jusqu'au niveau A2 du CEFR, mais ce niveau est insuffisant, ne serait-ce que pour pouvoir être pris en charge dans une Mission Locale. A plus forte raison, les tests d'entrée pour les formations qualifiante disqualifient d'emblée les personnes migrantes, y compris celles qui terminent un parcours d'accueil :

« Il y a une grande méconnaissance du public PA. Par exemple moi je trouve que les informations par rapport au test d'entrée sont complètement surréalistes. Franchement, les tests d'entrée en français, avec des textes à trous, les tests de logique, du néerlandais etc., est ce que réellement ces tests permettent de tester la capacité professionnelle de quelqu'un ? » (Entretien porteur de projet PEPA, VIA)

Finalement, c'est la logique qu'on pourrait nommer « *language first* » qui est remise en cause. Un paradigme de l'insertion qui structure les dispositifs d'ISP, selon lequel une

¹¹ Voir les rapports du CRAcs 2021 et 2022, sur l'impact du parcours d'accueil et son rôle dans l'installation des personnes migrantes.

personne migrante devrait d'abord apprendre le français, avant de pouvoir entrer en formation, avant de pouvoir obtenir un emploi.

« *Le facteur temps est essentiel par rapport à ces publics-là. Parce que si on leur dit, ah, on va utiliser le schéma classique de l'insertion, monsieur, madame, ne parlent pas bien français, pour l'instant votre accès à l'emploi va être problématique, alors je vous conseille d'aller faire des cours de français. [...] Alors pour arriver à un niveau suffisant de français, si vous trouvez de la chance de rentrer, il faut compter à peu près minimum un an et demi, deux ans [...]. Après, [...] il y a la question compétences spécifiques. Si les personnes n'ont pas des compétences dans un secteur transférable, directement, on va dire, ah, le français ça va, maintenant il faut ajuster les compétences. [...] Et donc, si on veut utiliser le schéma classique, ça peut prendre quatre ou cinq ans.* » (Service Guidance, Convivial)

« *Nous on se retrouve avec des gens qui ont des parcours super longs. Et si jamais on fait le parcours d'accueil, la langue, la pré formation, la formation, la recherche d'emploi, parfois on est sur plusieurs années alors qu'on pourrait être un peu plus efficace je trouve.* » (Porteur de projet PEPA, VIA)

L'inaccessibilité du secteur ISP ne relève pas que de raisons linguistiques, c'est la structure du dispositif en elle-même qui ne permet pas l'adaptabilité et la lisibilité nécessaires à un public migrant :

« *Pour moi il y a un cadre réglementaire qui empêche Actiris de faire le travail qu'on fait. C'est ça que je trouve assez curieux ; par rapport à l'utilisation des langues, par rapport aussi à la segmentation des publics. Ils sont tellement obligés de travailler avec leurs codes bis, avec la segmentation du public, avec « Ah non désolé vous êtes un demandeur d'emploi en catégorie 29 donc vous devait aller au 18^e étage, aller demander un cachet ».* (Porteur de projet PEPA, VIA)

Face à ces constats, le parcours emploi PEPA et le Service Guidance sont pensés comme des structures « pré-ISP » : elles n'ont pas vocation à se substituer à un secteur et à des institutions existantes, mais plutôt à constituer le chainon-manquant entre le parcours d'accueil et Actiris ou le secteur de l'ISP en général. Ce faisant, **ces activités complémentaires pallient un premier registre de difficulté qui relève de l'inadaptation des dispositifs externes aux besoins et aux réalités des personnes migrantes.**

Les services PEPA et Guidance constituent également un appui important dans l'accompagnement des personnes migrantes. Les accompagnatrices sociales qui travaillent dans les bureaux d'accueil portant ces services ont témoigné de la façon dont l'existence de ces projets facilitaient leurs pratiques :

« *Oui, PEPA facilite énormément. PEPA, quasiment tous les jours, tu as une demande. Pas seulement pour le travail, mais aussi pour les personnes qui veulent s'inscrire dans une formation. Pour les personnes qui voudraient une aide pour créer un CV, pour la personne qui veut ouvrir un business, surtout les Indiens – c'est un public qui aime bien ouvrir des restaurants. Et voilà. Mais franchement ça marche bien. En plus les gens qui travaillent là-bas sont hyper bienveillants, ils sont patients, ils expliquent tout très bien. [...] En fait, il y a plusieurs choses : il y a la formation de 4 jours sur le marché d'emploi, il y a les RDV individuels pour les personnes qui ont un projet professionnel très clair, parce qu'ils faisaient déjà ce genre de choses dans leur pays d'origine. Il y a des personnes qui veulent juste faire un CV. Avant, je le faisais avec eux, maintenant je les*

envoie là-bas. Il y a aussi les instructions aux formations. Il y a un tas de choses. Il y a les gens qui ont des questions sur les contrats aussi. » (AS)

« Mais surtout à Convivial on a la chance de pouvoir travailler en synergie avec le service guidance. Ils ont un accompagnement vraiment poussé ou ils peuvent consacrer un grand nombre d'heures pour l'ISP, ce qui n'est malheureusement pas possible pour nous avec le nombre d'inscrits on est très limités. Eux ils se consacrent uniquement à cet aspect-là, donc on a des procédures internes d'orientation, on leur envoie des informations sur la personne, sa demande précise etc. Et la langue et eux ils prennent contact très rapidement avec le bénéficiaire. Et ils font vraiment un accompagnement que ce soit pour la recherche d'emplois pour les questions d'équivalence de diplôme pour les questions de formations, même pour définir le projet professionnel, ils ont des ateliers en groupe. Donc c'est assez complet » (AS)

Dans la situation de saturation actuelle des bureaux d'accueil, l'existence de **ces actions internes permet donc de soulager les accompagnateur·rices sociales d'une charge de travail importante**, tout en renforçant la qualité du suivi et de l'accompagnement sur les demandes liées à l'insertion socio-professionnelle.

Enfin, en assurant dans l'enceinte même des bureaux d'accueil un accompagnement et des formations approfondies sur les questions liées à l'insertion socio-professionnelle, **les services PEPA et Guidance permettent de palier aux difficultés liées aux déplacements et aux effets de « ping-pong » entre les institutions**, dont toutes les accompagnateur·rices sociales interrogées ont indiqué qu'il s'agissait de facteurs d'échec de l'orientation vers des services extérieurs.

« Dans pas mal de modules et plutôt pour les modules qui sont assez féminins, on demande aux gens qui sont à un moment où ils ont été en Belgique et ce qui revient à chaque fois, c'est j'étais fier le jour où j'ai pu me déplacer toute seule, alors ce qui nous nous semble tellement facile, en fait, ça va être très compliqué et je comprends tout à fait. Du coup, le simple fait d'aller dans un endroit qu'on connaît, c'est pour moi, c'est tellement plus simple que d'aller à la tour Madou ou d'aller à la Mission locale. » (PEPA VIA)

« Et en fait, le fait de pouvoir rester sous le toit de VIA c'est hyper bénéfique parce que cette relation de confiance et de proximité géographique, cela fait qu'on peut aller beaucoup plus loin dans le service. » (PEPA VIA)

C'est sur la base d'un constat semblable de lien manquant entre le parcours d'accueil et les exigences d'entrée en formation qualifiante que BAPA BXL a développé une offre de remise à niveau, à travers des tables de conversation et des ateliers numériques, pour préparer les bénéficiaires aux tests d'entrée en formation qualifiante. Ces tests d'entrées sont en effet un critère important d'inaccessibilité aux offres d'ISP rencontré par les personnes migrantes (ce point a été mis en lumière dans le rapport du CRAcs 2022).

Accompagnement juridique

L'accompagnement sur des questions juridiques est un type de service qui a été internalisé par les trois bureaux d'accueil, bien que de façon différente : le BAPA BXL a créé une permanence juridique via un subside de la Ville de Bruxelles, VIA a mis sur pied une cellule « Nos droits », qui est à la fois une permanence juridique et un atelier de formation sur l'accès aux droits, Convivial quant à lui, a mis en place une procédure d'orientation interne vers leur service social général pour certaines questions liées au titre de séjour. Là encore,

les actions mises en œuvre ont pour objet de pallier un certain nombre de problèmes qui empêchent que les besoins des publics migrants puissent être rencontrés via l'orientation externe.

Le premier bénéfice des permanences juridiques est de proposer un service mieux adapté pour le public primo-arrivante du point de vue de la langue. Si la langue est apparue dans la partie précédente de ce rapport comme un des facteurs principaux qui entravent la démarche d'orientation, cela est particulièrement vrai pour l'accompagnement juridique. Les situations auxquelles sont confrontées les personnes primo-arrivantes sont complexes et nécessitent que les primo-arrivantes puissent être comprises et comprendre les réponses apportées. L'internalisation de permanences juridiques au sein des BAPA, qui disposent de ressources d'interprétariat, permet de s'assurer que les demandes des publics des BAPA puissent être traitées dans une langue que ces derniers comprennent.

« C'est [la permanence juridique] hyper utile, surtout pour les personnes illettrées. Dans les autres services, tu ne sais pas s'ils vont être accueillis dans leur langue. Ici, bien ! C'est un autre monde... Le bénéficiaire devait arriver super tôt, ils donnaient quelques tickets pour recevoir les personnes. Tu vois, c'était super compliqué. Ici, tu viens, on te reçoit, t'as un interprète, on te connaît déjà parce que tu viens déjà aux formations. C'est complètement différent. » (AS)

Le deuxième défi que relèvent les permanences juridiques internes des BAPA est celui de la temporalité. Au cours des entretiens avec les AS et les directions, le grand contraste entre l'urgence des situations et le délai de réponse des services juridiques a été souligné. Ce délai est en majeure partie imputable à une saturation de ces services.

« Mais, en même temps, tu as le temps de réponse qui peut être aussi être un obstacle - Parfois c'est hyper urgent. Donc, le fait d'avoir une personne en interne, t'as besoin d'une réponse tout de suite, tu vas voir ton collègue quoi ! C'est aussi simple que ça... » (direction)

Dans le même ordre d'idées, ces permanences juridiques permettent aussi de soulager les accompagnateur·rices social·es : certaines problématiques complexes – comme celles qui touchent au Regroupement Familial – nécessitent un suivi chronophage, quand bien même la personne aurait été orientée vers un service externe. Le fait de pouvoir continuer à assurer ce suivi en interne via les permanences juridiques, tout en soulageant les AS déjà saturé·es, est un atout indéniable.

« C'était très lourd pour les TS de devoir suivre des longs dossiers comme les dossiers de Regroupement familial et de séjour, parce qu'il faut téléphoner à énormément de personnes, à l'Office des étrangers, à la commune, etc. Et même s'ils sont formés sur ces thématiques, ça devient très lourd parce qu'on a de plus en plus de dossiers, c'est là qu'on s'est dit qu'on devait développer nous-même un projet » (direction)

Mais les permanences juridiques, n'ont pas forcément vocation à se substituer à d'autres services existants sur le long terme. Elles se révèlent adaptées pour traiter des situations urgentes et aussi pour que le bénéficiaire puisse bénéficier le plus vite possible d'un premier avis fiable. Dans un second temps, le rôle de la permanence juridique est souvent d'identifier quelle sera le service le mieux adapté et préparer la meilleure orientation possible des bénéficiaires

« Typiquement la cellule nos droits, va instruire la problématique, va intervenir en urgence, mais après pour le traitement de fond on va renvoyer vers des spécialistes. » (Direction)

« Des services juridiques il y en a plein. Nous notre but c'est de travailler avec ces services juridiques qui sont débordés et qui ne savent pas. Donc pas pour prendre le travail des services juridiques mais de déjà pouvoir donner une première information pour pouvoir orienter au mieux et que cette orientation soit plus réfléchie. Et parfois aussi on se rend compte que les personnes ont juste besoin d'une première info. Et c'est ok. [...] Donc c'est une espèce de permanence d'entre deux, un peu un sas, où parfois c'est une première info et on essaye de répondre. Ou c'est une orientation mais on va essayer de trouver l'orientation qui sera plus pertinente » (Cellule Nos Droits VIA)

La question de « l'orientation la plus pertinente » est particulièrement importante pour ce qui concerne les questions sociojuridiques. C'est en effet sur ce domaine que la « fatigue administrative » décrite dans la partie précédente fait sentir ses effets le plus fortement : entre l'inhospitalité de services comme le Bureau d'Aide Juridique et les effets de « ping-pong » où les personnes primo-arrivantes sont renvoyées d'un service à l'autre, le risque de décrochage est grand :

« Parfois malheureusement, et je pense que c'est le souci dans l'orientation à l'heure actuelle, c'est qu'il y a des gens qui font ping-pong partout et qui n'arrivent plus à trouver véritablement l'endroit où ils doivent aller et ils sont véritablement perdus quoi [...] Pour une personne primo-arrivée, le déplacement déjà c'est quelque chose, et qui en plus ne parle pas le français, faire trois endroits c'est énorme, et elles ne vont peut-être pas faire ces trois endroits. Le service juridique c'est aussi ça, c'est qu'on veut vraiment pouvoir faire une porte, pouvoir déjà donner une première information et que si on oriente c'est une bonne orientation qui est faite » (Cellule Nos Droits, VIA)

« En fait quand on va au BAJ, les gens ne savent pas, mais c'est pas un avocat qu'on voit. [...] c'est deux, trois, quatre personnes devant nous, à qui on explique le problème, on est obligé de le faire en français, ils discutent entre eux et puis ils définissent si c'est un conseil juridique ou un avocat. [...] Donc pour quelqu'un qui ne parle pas bien français, de devoir expliquer et puis d'entendre des gens chuchoter comme ça, de ne pas capter ce qu'ils se disent, c'est hyper stressant. Et c'est vrai que le BAJ je le prends souvent comme exemple et je prends toujours bien le temps d'expliquer aux gens ce que c'est, parce qu'en fait on perd plein de gens » (Cellule Nos Droits, VIA)

Enfin, l'internalisation de services juridiques au sein des BAPA permet de se rapprocher d'une approche holistique de l'accompagnement juridique. Ce type d'accompagnement repose sur l'idée qu'un problème juridique n'est jamais strictement juridique : il comporte aussi des dimensions psychologiques et sociales. C'est ce qui arrive notamment lorsque les accompagnateur·rices accompagnent des femmes en regroupement familial subissant des violences intrafamiliales

« Pour ce type de public là, c'est des suivis qui sont beaucoup plus longs et beaucoup plus sensibles et donc c'est beaucoup de mélanges et dans une permanence juridique je vais parfois pour le premier orienter d'abord vers juste un suivi psy. et puis au deuxième on va peut-être réfléchir, et moi je vais donner des informations. Mais quand il y a des choses comme ça et qu'une des personnes part de la maison, il y a effectivement toute la partie divorce, la partie titre de séjour et tout ça doit être fait tout en même temps et donc c'est du juridique mais qui s'explose un peu partout et alors là, je ne passe pas par le Bureau d'Aide Juridique, clairement pas » (Cellule Nos Droits, VIA)

Santé mentale

La question de l'orientation des bénéficiaires vers les services adéquats en santé mentale et accompagnement psychologique combine plusieurs difficultés : la langue, l'inexistence ou le manque de services adaptés, la saturation de ces services et la territorialisation des rares services existants. Or, les accompagnateur·rices aux BAPA sont très souvent confrontées à des personnes ayant subi de nombreux traumatismes, que ce soit dans leur pays d'origine ou dans leur parcours migratoire.

Au moment de réaliser ce rapport, seul un BAPA avait internalisé des services d'accompagnement psychologique : le BAPA BXL a engagé une psychologue grâce à un subside de la Ville de Bruxelles. La situation est appelée à changer puisque les deux autres BAPA sont également en train de mettre en place des solutions pour proposer un accompagnement psychologique à leurs bénéficiaires. Au BAPA BXL, la création d'un accompagnement psychologique a permis de mieux prendre en charge les bénéficiaires, mais également de mieux déceler des besoins. Or, de l'aveu de plusieurs personnes issus des trois bureaux d'accueil, la détection des besoins en termes d'accompagnement psychologique est particulièrement délicate.

« Mais depuis qu'on a la psychologue en fait, c'est génial parce que ça aide à déceler aussi ceux qui en ont besoin. A l'accueil, il y a un flyer, on le présente, comme la juriste : « donc voilà, si vous avez besoin, vous pouvez bénéficier d'un suivi avec notre psychologue ». Donc, dès le départ on leur dit qu'il y a moyen de le faire, et franchement il y en a plein qui disent qu'ils veulent » (AS)

« Avant, j'essayais de voir les services de santé mentale, mais c'est assez compliqué d'obtenir un rendez-vous rapidement... Ou alors les hôpitaux, ça m'est déjà arrivé d'envoyer dans les psychiatres aussi. Ils proposent un psychologue. Mais ça, voilà, maintenant on a en interne, donc c'est très facile. » (AS)

Bénévolat, tables de conversations et activités socio-culturelles

Un certain nombre d'activités complémentaires ont été mises en place par les bureaux d'accueil comme un moyen d'étoffer l'offre du parcours plutôt que comme un moyen d'internaliser des services pour lesquels l'orientation externe pose problème. Ces activités complémentaires donnent à réfléchir sur des questions de cohérence interne, c'est-à-dire sur la capacité des actions prévues dans une politique publique à répondre aux objectifs posés par cette même politique. Ici, ces actions reposent sur le constat que le parcours d'accueil ne suffit pas à rencontrer certains objectifs de la politique tels que l'autonomie par l'acquisition du français, ou l'accroissement de la participation sociale et culturelle.

Cellule bénévolat

La cellule bénévolat mise en place par VIA - aujourd'hui pérennisée par un projet AMIF - est la suite d'un projet pilote mené auparavant. Elle consiste en un « hub » d'orientation des bénéficiaires intéressé·es vers des associations bruxelloises qui cherchent des bénévoles. Le travail de cette cellule bénévolat consiste donc à développer et entretenir un réseau d'associations susceptibles d'accueillir des bénévoles et de construire des « matchings » entre les associations et les bénéficiaires du BAPA, en fonction des aspirations et des disponibilités de ces dernières.

Les personnes qui ont recours à cette cellule le font pour une diversité de raisons, au premier rang desquels on compte l'envie de pratiquer le français dans un cadre qui

comporte moins d'enjeux que le monde professionnel. La pratique du bénévolat peut également s'insérer dans un projet d'insertion professionnelle : il peut être vu comme le moyen de se familiariser avec un secteur professionnel particulier, ou encore comme un moyen de reprendre confiance dans ses capacités professionnelles après une expérience migratoire qui sape la confiance et la capacité des personnes. Dans ces deux cas, des orientations internes se font entre l'accompagnement individuel du parcours, le service PEPA et la cellule bénévolat. Enfin, le bénévolat est une des actions mises en œuvre pour proposer aux bénéficiaires du parcours des moyens de lutter contre l'isolement social et pour mieux rencontrer les objectifs de participation sociale et culturelle de la politique du parcours d'accueil.

Tables de conversation

Les trois bureaux d'accueil organisent également des tables de conversations. VIA l'organise au sein de l'activité « maison d'immersion », tandis qu'à Convivial elles sont proposées au sein du service « Vivre ensemble ». Ces activités ont été créées sur la base du même constat : les formations linguistiques du parcours d'accueil ne suffisent pas à favoriser l'autonomie de certains bénéficiaires, le plus souvent parce que ces personnes n'ont pas suffisamment d'occasions de pratiquer le français dans des situations réelles, ou par ce qu'elles ont besoin d'un cadre sécurisant pour « se lancer » dans la pratique du français. A ce titre, la question de la confiance est cruciale et le choix d'internaliser ce type de service au sein de la même structure plutôt que d'orienter vers d'autres associations prend tout son sens :

« Il y a aussi les tables de conversation, qui viennent renforcer l'apprentissage du français. Et qui sont venues d'un constat de terrain : on a peut-être des bénéficiaires qui ont sur papier le A2, qui ont fini l'A2 après les modules chez nos opérateurs linguistiques, mais en fait ne parlent pas » (AS)

« Ce dont on se rend compte aussi, c'est la question du lien de confiance. Tu développes un lien de confiance avec la personne. Parce que, quand tu orientes, il y a le risque de la perte du bénéficiaire parce qu'il y a la question du relais qui doit se faire. » (AS)

Ce constat rejoint celui fait par le CRAcs dans son étude d'impact réalisée en 2021 : les formations linguistiques ne parviennent pas à compenser le désavantage que constitue un manque de maîtrise du français. Nous recommandons à ce titre de promouvoir des méthodes d'apprentissage complémentaires telles que les tables de conversation et les activités d'immersion.

Comme pour la cellule bénévolat, ces activités permettent aussi de proposer un moyen de lutter contre l'isolement et favorisent ainsi la participation sociale et culturelle. Et ce, d'autant plus que ces tables de conversations s'intègrent souvent dans des services qui englobent également des activités socio-culturelles.

Publics spécifiques

Enfin, certaines actions mises en place par les BAPA permettent de s'adresser à des profils spécifiques de public. Ici, ces actions connexes ne touchent pas tant à la question de l'efficacité et la pertinence de l'orientation vers d'autres services, mais plutôt à la question de l'homogénéité de l'offre du parcours d'accueil mise en regard de la diversité du public.

VIA et BAPA BXL ont tous deux mis en place des actions spécifiques pour les femmes. A VIA, c'était le projet pilote OUMMI, qui est pour le moment suspendu faute de subsides. A BAPA BXL, un groupe de soutien pour femmes est proposé en complément de

l’accompagnement psychologique, via un subside de la ville de Bruxelles. Ce type d’action est pertinent à au moins deux égards :

- Dans ses rapports de 2021 et 2022, le CRAs montrait que les femmes migrantes rencontraient des difficultés spécifiques dans leur parcours d’installation, en raison d’inégalités et de dominations fondées sur le genre.
- Le gender-mainstreaming et l’égalité de genre figurent parmi les principes et les objectifs soutenant le parcours d’accueil dans la législation actuelle. Pourtant, aucune action spécifique n’est prévue dans le parcours d’accueil pour rencontrer ces objectifs.

A travers le service « rencontre institutions », VIA a également mis en place une action pour le public issu de la communauté Dom, particulièrement représenté au sein de ce bureau d’accueil et pour lequel un accompagnement spécifique a très vite paru nécessaire.

Thématique	Projets complémentaires	Avantages							
		Faire face à l'inadaptation/inexistences des services externes (langue, saturation, délai de réponse)	Appuyer l'accompagnement ; Soulager les AS ; synergie ; suivi	Pallier les difficultés liées au déplacement et effet ping-pong	Favoriser l'autonomie	Participation sociale et culturelle	Lutter contre l'isolement, enrichir le réseau,	Confiance en soi	Pratiquer le français
Emploi et ISP	Guidance socio-professionnelle <i>Convivial</i>	✓	✓	✓	✓			✓	✓
	PEPA - VIA	✓	✓	✓	✓			✓	✓
	Remise à niveau, "preformation" BAPA BXL	✓		✓	✓			✓	✓
Domaine juridique et financier	Permanence juridique (BAPA BXL)	✓	✓	✓					
	Cellule « nos droits » - VIA	✓	✓	✓					
	Service écoute - <i>Convivial</i>	✓	✓	✓					
Santé mentale	Accompagnement psychologique - BAPA BXL	✓	✓	✓				✓	
Domaine de la langue et participation sociale et citoyenneté	Vivre ensemble - <i>Convivial</i>			✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Cellule bénévolat - VIA			✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Maison d'immersion - VIA			✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Rencontre avec les Institutions - VIA			✓	✓				
	Atelier pour les femmes- BAPA BXL	✓				✓	✓	✓	✓
	Tables de conversation BAPA BXL	✓			✓	✓	✓	✓	✓

CONCLUSION GENERALE

La pratique d'orientation des bénéficiaires des bureaux d'accueil vers des services extérieurs se trouve au cœur d'un équilibre délicat entre deux dynamiques divergentes.

- La première dynamique repose sur un souci de cohérence avec les autres secteurs de l'action publique et l'idée selon laquelle il existe déjà -pour chaque besoin - des secteurs associatifs ou institutionnels capables de prendre en charge les bénéficiaires et que non seulement l'orientation vers ces secteurs permettrait de répondre aux besoins des bénéficiaires, mais qu'en plus elle permettrait d'éviter des redondances dans l'action publique, tout en favorisant l'autonomie des personnes migrantes.
- La seconde dynamique repose sur un souci de cohérence interne et sur l'idée selon laquelle le parcours d'accueil, pour rencontrer ses objectifs, doit se rapprocher d'une offre intégrée capable de couvrir l'ensemble des problématiques de l'accueil et de l'intégration des personnes migrantes.

Cette tension entre deux dynamiques se donne déjà à voir dans la législation relative au parcours d'accueil à Bruxelles, elle se donne également à voir dans les pratiques d'accompagnement et d'orientation des accompagnateur·rices social·es des bureaux d'accueil, elle se manifeste enfin dans la conduite du dispositif et la mise en œuvre d'actions complémentaires au sein des bureaux d'accueil. A travers l'étude de la pratique d'orientation, c'est finalement la place du parcours d'accueil dans le paysage de l'action publique en région Bruxelloise qui est abordée. A cet égard, le présent rapport apporte des éclairages sur des questions fondamentales :

- L'orientation vers des services externes est-elle un bon moyen de répondre aux besoins des bénéficiaires et de rencontrer les objectifs de la politique d'accueil ?
- À quelles conditions l'orientation vers des services externes permet-elle de rencontrer les besoins des bénéficiaires ?
- Quelles sont les difficultés qui empêchent l'orientation de fonctionner ?
- Quels avantages y-a-t-il à « internaliser » certains services ?

Si les questions sont simples, les réponses que ce rapport y apporte sont nuancées. Selon les thématiques, l'orientation et la synergie entre le parcours d'accueil et les autres services fonctionnent plus ou moins bien.

Des obstacles qui entravent une orientation efficace

Certains facteurs institutionnels ou structurels entravent le bon fonctionnement de l'orientation et la cohérence entre le parcours d'accueil et les autres secteurs de l'action publique.

- La territorialisation communale imposée à de nombreuses actions associatives rentre en tension avec la couverture régionale des bureaux d'accueil.
- La saturation des services existants : pour certaines thématiques, il existe des services adaptés et vers lesquels une orientation pourrait porter ses fruits, mais ces services sont saturés. C'est par exemple le cas des structures d'accompagnement juridiques les plus adaptées à un public primo-arrivante, telles que Casa Legal.

- Le manque de services existants : nous avons montré comment l'orientation externe des bénéficiaires pour des questions de logement était presque impossible, autant du fait de la crise structurelle du logement que du fait du manque d'associations à même d'accompagner les personnes migrantes dans leurs recherches de logement.
- Certains services sont simplement inadaptés aux réalités des personnes primo-arrivantes : l'exemple typique est celui du secteur de l'ISP, dans lequel de nombreux opérateurs ne peuvent pas prendre en charge les personnes avec un faible niveau de français.

Ces facteurs structurels et institutionnels se combinent avec des difficultés rencontrées par certains profils de publics :

- La barrière de la langue est apparue comme un enjeu transversal à toutes les thématiques. Beaucoup de services, associatifs, institutionnels ou administratifs sont inaccessibles à un public non-francophone.
- Les difficultés de déplacements rencontrées par les bénéficiaires du parcours d'accueil, en particulier les publics les plus précarisés, entravent fortement la réussite d'une orientation vers des services extérieurs.

Enfin, l'orientation vers des services extérieurs augmente la « fatigue administrative » des personnes migrantes, souvent déjà fort éprouvée : elle accentue les effets de « ping-pong » entre différents services, différentes associations, différentes administrations.

Du point de vue des critères d'évaluation de politiques publiques, la pratique d'orientation et de travail en réseau révèlent donc des problèmes de cohérence externe.

Les bonnes pratiques de mise en réseau et de suivi

Face à ces enjeux, les bureaux d'accueil mettent en œuvre plusieurs stratégies pour proposer aux bénéficiaires l'orientation la plus pertinente et la plus efficace possible.

L'inscription des bureaux d'accueils dans le paysage de l'action publique à Bruxelles est assurée par un intense travail de mise en réseau opéré par les équipes des bureaux d'accueil. Ce travail se traduit d'abord au niveau des directions des bureaux d'accueil, par le tissage de partenariats plus ou moins formalisés et par des démarches pro-actives de rencontre du tissu associatif dans les communes d'implantation et les communes avoisinantes. Au niveau des équipes d'accompagnateur·rices social·es, ce travail se traduit par une actualisation permanente du carnet d'adresse, ainsi que par des interventions et des échanges de pratiques au sein des équipes.

Plusieurs facteurs permettent de tempérer certaines des difficultés relevées précédemment :

- L'existence de lignes de communication directes entre les accompagnateur·rices sociales des BAPA et les services extérieurs favorisent une orientation réussie. Le fait que l'AS référent puisse prendre directement rendez-vous, expliquer la situation du bénéficiaire, s'assurer que le service pourra prendre en charge le bénéficiaire, réduit les risques de « perdre » le bénéficiaire dans l'orientation en tempérant les difficultés liées à la fatigue administrative, à la saturation et à l'inadaptation du service.
- L'importance de lignes directes de communication est cruciale dans la cohérence

entre le Parcours d'accueil et les CPAS pour les personnes migrantes allocataires. A l'inverse, le suivi des bénéficiaires est rendu particulièrement difficile dans les cas où les procédures de communication entre AS des BAPA et assistant·es sociales des CPAS sont compliquées.

- « Accompagner l'orientation » permet de tempérer les difficultés de déplacements et les difficultés linguistiques des bénéficiaires. A cet égard, le recours aux services des Amis d'Accompagner constitue une ressource cruciale pour les trois bureaux d'accueil : en proposant d'accompagner bénévolement les personnes ne parlant pas le français dans leurs démarches administratives ou dans leurs recours aux services, cette association permet aux AS des bureaux d'accueil d'orienter des personnes qui ne pourraient autrement pas s'adresser aux services adéquats. Toutefois, cette solution a ses limites : il ne s'agit pas d'une procédure formalisée, mais d'une adaptation – sur le terrain – des bureaux d'accueil. Or cette association est victime de son succès et est maintenant saturée de demandes.

La plus-value des activités complémentaires internes aux bureaux d'accueil

Les bureaux d'accueil ont développé de nombreuses activités complémentaires, sur des thématiques telles que l'Insertion Socio-professionnelle, l'accompagnement juridique, l'apprentissage du français par l'immersion, les activités socio-culturelles, l'accompagnement psychologique. Nous avons montré que ces activités complémentaires permettaient deux choses :

- **Pallier aux difficultés liées à l'orientation externe.** L'internalisation de services complémentaires permet de résoudre des problèmes d'inadaptation et d'inaccessibilité des services, en proposant une passerelle entre le parcours d'accueil et les services existant : c'est le cas du projet One Stop Shop qui fait office de « pré-ISP », c'est également le cas des permanences juridiques qui servent de point de première information pour une meilleure prise en charge par des cabinets d'avocats ou des services juridiques, si un besoin en ce sens apparaît. **En ce sens, les activités complémentaires pallient – tout en les révélant – à des problèmes de cohérence externe**, c'est-à-dire l'articulation entre la politique du parcours d'accueil avec d'autres politiques publiques susceptibles de s'adresser aux personnes migrantes.
- **Mieux rencontrer les objectifs de la politique du parcours d'accueil.** Une des raisons d'existence de beaucoup d'activités complémentaires est le constat selon lequel certains des besoins des bénéficiaires ne sont rencontrés ni par l'offre du parcours d'accueil, ni par des services externes, alors que ces besoins correspondent aux objectifs définis dans la législation (autonomie, participation économique, sociale et culturelle). C'est le cas des activités adressées à des publics spécifiques, ou encore des activités socio-culturelles et des activités liées à l'apprentissage du français. **En ce sens, les activités complémentaires pallient – tout en les révélant – à des problèmes de cohérence interne**, c'est-à-dire que les actions prévues par la législation ne suffisent pas à rencontrer les objectifs prévus par cette même législation.

Des défis qui restent posés

La combinaison des problèmes de cohérence externe et de cohérence interne que nous avons relevée fait que – en dépit de la grande adaptabilité et de la grande initiative dont les bureaux d'accueil font preuve – certains défis de l'accueil des personnes migrantes restent à relever :

- Les difficultés de logement rencontrées par les bénéficiaires des BAPA ne trouvent toujours pas de réponse et les accompagnateur·rices sociales disent se sentir démunies face à ces problématiques, faute de services vers lesquels orienter.
- Les difficultés psychologiques liées à des expériences migratoires parfois traumatisques ne sont pas assez prises en compte. L'orientation vers des services extérieures est particulièrement difficile, en raison d'une méconnaissance des difficultés spécifiques des publics migrants, d'une saturation des quelques services adaptés et du poids particulier de la barrière linguistique sur cette thématique.
- Les difficultés spécifiques rencontrées par les femmes migrantes, qu'elle touchent à l'insertion socio-professionnelle, au titre de séjour, à la charge d'intégration, à la charge familiale et parfois aux violences intrafamiliales ne sont pas suffisamment prises en compte. Certains bureaux d'accueil proposent ou ont proposé des actions spécifiques, mais de leur propre initiative. Or, le gender-mainstreaming fait partie des objectifs et des principes qui sous-tendent le parcours d'accueil dans la législation actuelle.

RECOMMANDATIONS

1) Garantir la qualité de l'accompagnement individuel.

Ce rapport a démontré que l'orientation prend du temps, en cela qu'elle nécessite toujours une forme d'accompagnement et de suivi, en particulier pour les publics plus précaires. Qu'il s'agisse d'orientation, d'accompagnement, ou encore « d'orientation accompagnée », il y a donc une nécessité de garantir une qualité du travail social et du suivi des bénéficiaires. Or, nous avons également constaté que beaucoup d'accompagnateur·trices social·es témoignaient d'un manque de temps pour réaliser leur travail dans les meilleures conditions et que certain·es d'entre elleux avaient la responsabilité d'un nombre de dossiers largement plus élevé que les normes dans d'autres secteurs tels que les CPAS. Ce constat est à replacer dans le contexte actuel du parcours d'accueil : l'entrée en vigueur de l'obligation, l'élargissement du public cible et des changements de règlementation ont considérablement augmenté la saturation des bureaux d'accueil d'une part et la charge de travail des accompagnateur·rices sociales d'autre part. Il ressort pourtant de cette étude que l'accompagnement individuel est une composante extrêmement importante du parcours d'accueil.

C'est pourquoi nous recommandons que la qualité de l'accompagnement soit préservée. Différents moyens peuvent concourir à cette finalité. Nous en listons ici quelques-uns :

- **Déterminer un nombre idéal de dossiers par accompagnateur·rices sociales.** La législation actuelle, en déterminant un nombre d'AS minimum par catégorie d'agrément, suggère déjà implicitement un nombre de dossiers moyen par AS, mais il reste à évaluer si ce nombre permet effectivement d'assurer un travail de qualité ou si ce nombre doit être baissé.
- **Réfléchir à la compétitivité des BAPA dans le recrutement d'accompagnateur·rices sociales,** par rapport à d'autres services. Le métier d'accompagnateur·rice sociale au sein du parcours d'accueil est particulièrement exigeant et implique de combiner de nombreuses compétences, y compris des compétences linguistiques. Il serait opportun d'étudier la compétitivité de la Commission Paritaire dans laquelle les BAPA doivent s'inscrire par rapport à d'autres services susceptibles de recruter des profils d'accompagnateur·rices sociales.
- **Permettre aux accompagnateur·rices sociales d'avoir plus de temps à consacrer à de l'accompagnement effectif.** La charge de travail administratif que doivent fournir les accompagnateur·rices sociales est très importante : les évolutions réglementaires ont considérablement augmenté cette charge, entre la production d'attestations, la gestion des suspensions, la gestion des listes d'attentes, la gestion des formations linguistiques... Autant d'actions qui se substituent à un réel travail d'accompagnement.
 - o Ce constat doit être pris en compte dans une évaluation d'un nombre idéal de dossier par AS.
 - o **Il est possible de réduire cette charge en séparant le travail d'accompagnement social et le travail de suivi administratif,** à condition de prévoir une mission spécifique de suivi administratif des bénéficiaires dans la structure de financement des bureaux d'accueil.
 - o **Il est possible de réduire cette charge de travail en externalisant le bilan linguistique, l'orientation vers les cours de français et le suivi de ces**

formations.

De façon générale, le CRAcs recommande d'évaluer si la structure de financement des bureaux d'accueil leur permet de garantir la qualité et l'efficacité du travail des accompagnateur·rices sociales.

2) Continuer de garantir la liberté et la capacité des bureaux d'accueil à développer des activités complémentaires pour mieux répondre aux besoins du public.

Les activités complémentaires mises en place par les Bureaux d'Accueil permettent non-seulement de mieux rencontrer les besoins des bénéficiaires, mais aussi de mieux approcher les objectifs de la politique du parcours d'accueil. C'est un constat qui ressort de cette étude, et qui rejoint aussi les deux études précédentes menées par le CRAcs : le dispositif du parcours d'accueil en lui-même, tel qu'il est institué dans la réglementation ne suffit pas à répondre aux objectifs énoncés dans la même réglementation. En évaluation de politique publique, c'est un problème de cohérence interne. A cet égard, les activités complémentaires menées par les trois bureaux d'accueil et de leur propre initiative contribuent directement à la bonne conduite du dispositif. Cette liberté d'initiative est également garante de la capacité des bureaux d'accueil à adapter leur offre aux besoins des publics et aux changements de profils des publics, qu'ils soient liés au contexte institutionnel ou au contexte migratoire. En cela, la liberté d'initiative des bureaux d'accueil est garante de l'adaptabilité et du caractère « apprenant » du dispositif dans son ensemble. **Nous recommandons que cette liberté d'initiative continue d'exister dans les évolutions futures de la politique d'accueil.**

3) Soutenir les bureaux d'accueil dans la pérennisation de leurs actions complémentaires

Toutefois, à cette liberté d'initiative doit aussi correspondre une capacité d'action. Les activités complémentaires menés par les Bureaux d'Accueil sont financées par des sources diverses, plus ou moins pérennes selon le cas : subsides communaux, fonds AMIF, subsides du FSE, etc. Cet état de fait amène des difficultés diverses :

- La multiplication des sources de financement implique un travail administratif extrêmement important, qui n'est pas reconnu dans la structure de financement actuelle des bureaux d'accueil. Il serait dommageable pour les bureaux d'accueil que l'allocation de ressources humaines pour absorber cette charge de travail empiète sur d'autres missions.
- La coexistence de pouvoirs subsidants différents peut engendrer des difficultés de compatibilité entre des financement monocommunautaires et bicommunautaires.
- Tous ces subsides ne sont pas pérennes. Certains projets particulièrement pertinents ont dû être abandonnés par des BAPA.
- La charge de travail que représentent la recherche, l'obtention et le maintien de ces subsides risque, à terme, de dissuader les BAPA de développer des nouvelles actions complémentaires.

Or l'existence et la pérennité de ces projets sont des enjeux cruciaux pour la conduite de la politique du parcours d'accueil. C'est pourquoi nous recommandons au Collège de la Commission Communautaire Commune de faire un travail de réflexion et de concertation avec les bureaux d'accueil sur la création et la pérennisation des actions complémentaires des Bureaux d'accueil, dans la mesure où un certain nombre de ces actions participent directement à la satisfaction des objectifs de la politique d'accueil (par exemple, le projet OUMMI de VIA, qui a été stoppé faute de subside pérenne, est un moyen de répondre aux objectifs de *gender mainstreaming* présents dans la législation).

4) Soutenir les bureaux d'accueil dans la mise en place d'actions spécifiques sur la santé mentale, le logement et le gender-mainstreaming

Nous avons relevé un certain nombre de thématiques pour lesquelles l'orientation externe rencontre des limites et pour lesquels il n'y a pas encore d'actions mises en place pour dépasser ces limites. C'est le cas pour les thématiques suivantes.

Le logement

Il faut ici distinguer deux dimensions du logement : les questions liées à la gestion locative et les questions liées à l'accès au logement. Certaines des questions liées à la gestion locative (litiges avec le propriétaire, insalubrité, etc.) sont déjà prises en charge soit dans le cadre de l'accompagnement individuel, soit dans les permanences juridiques. En revanche, l'accès au logement est une thématique pour laquelle toutes les personnes interrogées ont fait part de leur désarroi : il y a peu de services vers lesquels orienter et les quelques tables de recherche de logement qui existent dans certaines associations impliquent de pouvoir parler français. Autrement dit, **les besoins en termes de logement des personnes primo-arrivantes ne sont pas susceptibles d'être couverts par des services externes**. De plus, que ce soit pour la recherche de logement ou pour la gestion locative (dans sa dimension préventive), le public primo-arrivée est désavantagé : il est moins bien outillé pour naviguer dans un marché extrêmement compétitif et pour repérer les situations à risques (baux douteux, etc.)

L'accompagnement psychologique

La question de la santé et du bien-être mental des personnes migrantes est revenue dans tous les entretiens menés pour cette recherche. L'orientation vers des services externes se heurte à la rareté des services adaptés, à la barrière de la langue et aux difficultés à détecter ces besoins dans l'accompagnement individuel. L'internalisation de l'accompagnement psychologiques ou de services similaires permet de résoudre un certain nombre de ces problèmes.

Les bureaux d'accueil sont déjà sensibilisés à cette thématique : BAPA BXL a mis en place un accompagnement psychologique et Convivial et VIA étaient en train de chercher des moyens de mener des projets similaires au moment où l'enquête a été réalisée.

Le gender-mainstreaming

Des actions complémentaires ont été mises en œuvre par VIA et BAPA BXL à l'attention des femmes migrantes. Ces actions sont particulièrement pertinentes au vu des difficultés spécifiques rencontrées par les femmes migrantes dans leur installation à Bruxelles. Les défis sont en effet nombreux : prise en compte de la charge familiale, de l'inégalité face au titre de séjour (les femmes migrantes ont beaucoup plus tendance à être en regroupement familial), suivi des situations de violences intrafamiliales... Ces actions gagneraient à être poursuivies, pérennisées et développées, d'autant plus qu'elles permettent de mieux rencontrer les principes et les objectifs de *gender-mainstreaming* du parcours d'accueil.

Le CRAcs recommande que les bureaux d'accueil soient soutenus dans la création d'actions complémentaires sur ces thématiques. Pour y parvenir, le CRAcs recommande d'une part que ce soutien s'inscrive dans le travail de réflexion visé à la recommandation n° 3 et d'autre part qu'il se fasse en tirant les enseignements de la bonne pratique du projet One Stop Shop : cette étude a montré comment le projet One Stop Shop mis en œuvre à VIA et Convivial a permis de résoudre un ensemble de difficultés qui entraînaient une bonne orientation des bénéficiaires du parcours d'accueil vers les services d'insertion socio-professionnelle. Or, l'appel à projet One Stop Shop a été l'aboutissement d'un intense travail de mise en réseau auquel a participé le CRAcs, et qui a réuni les bureaux d'accueil, des acteurs du secteur de l'ISP, Actiris, des membres du Collège et des membres des Services du Collège.

5) Organiser au niveau institutionnel les liens entre CPAS et BAPA : faciliter la communication et la cohérence entre les deux services

Les entretiens menés avec les accompagnateur·rices sociales ont mis en évidence la densité des interactions entre les bureaux d'accueil et les CPAS dans le suivi des bénéficiaires qui recourent aux services des CPAS. Deux constats ont émergé :

- L'accompagnement des primo-arrivantes également bénéficiaires des CPAS est largement facilité et fluidifié lorsque le BAPA et le CPAS ont développé des liens de partenariat et de travail. Concrètement, dans tous les cas où il existe une ligne de communication directe entre les accompagnateur·rices sociales des BAPA et les assistant·es sociales des CPAS, le suivi des personnes primo-arrivantes est facilité.
- Il existe une très grande diversité de pratiques entre les CPAS et seulement une minorité ont mis en place ces canaux de communication avec les BAPA. Dans certains CPAS, les procédures de communication compliquent fortement le suivi des bénéficiaires des BAPA également suivis au CPAS.

Or, les bureaux d'accueil ont une couverture régionale et sont susceptibles d'accueillir des personnes résidant dans toutes les communes de la Région Bruxelles Capitale. **Nous recommandons donc d'organiser et d'harmoniser la coopération et les procédures de communication entre les BAPA et les CPAS.** Le suivi de cette recommandation permettra d'améliorer la cohérence entre les dispositifs, de fluidifier le suivi des bénéficiaires et d'éviter une charge de travail superflue, tant pour les BAPA que pour les CPAS.