

L'OBLIGATION DANS UN CONTEXTE D'ÉLARGISSEMENT DU PUBLIC DU PARCOURS D'ACCUEIL

Analyse d'une transition

Rapport annuel du CBAI - Année 2024

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leur contribution centrale à la réalisation de cette étude.

- Les bénéficiaires des Bureaux d'accueil pour primo-arrivants, qui ont consacré de leur temps et partagé leurs expériences ;
- Les professionnel·les du dispositif du parcours d'accueil (directrices et directeur des BAPAs, travailleur·ses sociales, formateur·trices à la citoyenneté et linguistiques) qui ont su dégager du temps malgré un agenda (très) chargé ;
- L'Observatoire de la santé et du social (Vivalis) qui nous a permis d'exploiter les données qualitatives (récoltées par le CBAI) d'une étude réalisée conjointement dans le cadre d'un marché public 2023-2024 ;
- Les membres de l'Administration de la Commission Communautaire Commune (Vivalis), pour l'accès aux données de l'application pour primo-arrivant·es et de permettre la réalisation de cette étude.

C'est grâce à leur disponibilité et leurs témoignages que nous pouvons mieux comprendre ce dispositif.

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| INTRODUCTION : L'OBLIGATION DANS UN CONTEXTE D'ELARGISSEMENT DU PUBLIC | 1 |
| 1. DES CHANGEMENTS DANS LE SILLAGE DE LA REFORME DU CODE DE LA NATIONALITE | 1 |
| 2. UNE CONJONCTURE MARQUEE PAR DE MULTIPLES « RECOURS » ET UNE SATURATION..... | 5 |
| 3. DEMARCHE : QUESTIONNEMENTS ET CRITERES D'EVALUATION | 9 |
| 3.1. L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITE DU DISPOSITIF DE L'OBLIGATION..... | 9 |
| 3.2. L'IMPACT DES CHANGEMENTS LEGISLATIFS SUR LE DISPOSITIF | 10 |
| 3.3. LES CRITERES D'EVALUATION | 11 |
| 4. METHODOLOGIE | 12 |
| 4.1. LE VOLET QUALITATIF | 13 |
| 4.2. LE VOLET QUANTITATIF..... | 16 |
| CHAPITRE 1 – L'OBLIGATION, OU LA REDUCTION DU NON-RECOURS..... | 18 |
| 1. L'EFFET SUR LES FLUX : UNE FORTE AUGMENTATION CERTES, MAIS MESUREE..... | 18 |
| 2. REpondre au NON-RECOURS PAR NON-PROPOSITION/CONNAISSANCE | 20 |
| 2.1. LES COMMUNES : NOUVEL ACTEUR AU CŒUR DU « RECOURS OBLIGE » | 21 |
| 2.2. TRANSMISSION DE L'INFORMATION : DISPARITES ET DEFAILLANCES COMMUNALES | 23 |
| 2.3. RECEPTION DE L'INFORMATION : ILLISIBILITE PERSISTANTE ET INCOHERENCE DU DISPOSITIF | 30 |
| 3. REpondre au NON-RECOURS PAR NON-DEMANDE | 36 |
| 3.1. LE PUBLIC PRIORITAIRE : UNE DIVERSIFICATION DES PROFILS..... | 36 |
| 3.2. LES RAISONS DU NON-RECOURS PAR NON-DEMANDE (AVANT L'OBLIGATION) | 43 |
| CHAPITRE 2 – LES EFFETS DES CHANGEMENTS LEGISLATIFS SUR LE DISPOSITIF | 53 |
| 1. UNE RECONFIGURATION DES ENJEUX D'ACCESSIBILITE | 53 |
| 1.1. LES PRIORITAIRES : DIFFICULTES DE SUIVI ET REPONSES INSUFFISANTES..... | 53 |
| 1.2. LES NON-PRIORITAIRES : UN PUBLIC EN BESOIN, (TEMPORAIREMENT) EXCLUS | 66 |
| 2. DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES EN TENSION | 75 |
| 2.1. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : INFLATION ADMINISTRATIVE ET PERTE DE SENS | 75 |
| 2.2. LES FORMATIONS : UN RENFORCEMENT DE TENSIONS PREEXISTANTES..... | 89 |
| CONCLUSIONS | 99 |
| RECOMMANDATIONS..... | 104 |
| ANNEXES..... | 111 |

TABLE DES FIGURES

| | |
|--|----|
| Figure 1. Évolution du stock du public depuis 2016 (pointillées = admis + actifs)..... | 6 |
| Figure 2. Évolution du nombre de dossiers actifs depuis 2022 par BAPA et par trimestre. (Source : APA extraction mai 2024)..... | 8 |
| Figure 3. Répartition des dossiers actifs au 16/04/24 par catégorie de bénéficiaires et par BAPA. (Source : APA, mai 2024) | 8 |
| Figure 4. Évolution annuelle du nombre d'admissions par catégorie de bénéficiaires (Source : APA extraction mai 2024)..... | 19 |
| Figure 5 : Évolution trimestrielle du nombre d'admissions par catégorie de bénéficiaires (Source : APA extraction mai 2024)..... | 20 |
| Figure 6. Évolution par mois des détections des bénéficiaires obligés admis de six communes (en ordonné à gauche) et du total (en ordonné à droite) (Source : APA extraction mai 2024)..... | 24 |
| Figure 7. Évolution de la part des 15 premières nationalités des PA obligés par rapport à la part du public avant l'obligation (Source : APA extraction mai 2024)..... | 37 |
| Figure 8. Répartition des compositions familiales du public obligé par rapport au représentation avant l'obligation (Source : APA extraction mai 2024)..... | 38 |
| Figure 9. Répartition des situations socio-économiques du public obligé par rapport aux représentations avant l'obligation (Source: APA extraction mai 2024)..... | 39 |
| Figure 10. Répartition des plus hauts diplômes du public obligé par rapport aux représentations avant l'obligation (Source: APA extraction mai 2024)..... | 40 |
| Figure 11. Répartition des plus hauts diplômes du public obligé par rapport aux représentations avant l'obligation hors public indien (Source: APA extraction mai 2024)..... | 40 |
| Figure 12. Répartition des motifs de séjour des bénéficiaires obligés (droite) par rapport au public avant l'obligation (à gauche) par genre (source: APA extraction mai 2024)..... | 41 |
| Figure 13 : Répartition des titres de séjour des bénéficiaires obligés par rapport au public avant l'obligation (source: APA extraction mai 2024)..... | 42 |
| Figure 14. Cartographie de la spécificité des quartiers de résidence des bénéficiaires avant obligation et ceulleux obligé-es (Source : APA extraction mai 2024)..... | 45 |
| Figure 15. Évolution par trimestre des admissions selon la catégorie de bénéficiaire, en pointillés rouges le trimestre de l'entrée en vigueur de l'obligation, en vert celui de l'élargissement du public. Source : APA extraction mai 2024)..... | 67 |
| Figure 16. Durée de parcours des publics admis après obligation et ayant terminé le parcours avant mai 2024 selon la durée en mois de celui-ci (Source : APA, extraction mai 2024)..... | 71 |
| Figure 17. Durée de parcours théorique des personnes étrangères selon leur filières. (Source: APA extraction mai 2024)..... | 72 |
| Figure 18. Répartition du public admis selon leur plus haut diplôme depuis la mise en vigueur de l'obligation par catégorie de bénéficiaires (Source : APA extraction mai 2024)..... | 73 |
| Figure 19. Flux entrant entre le 01/06/2022 et le 31/12/2023 par catégorie de bénéficiaires par rapport au flux sortant jusqu'au 15/05/2024. (Source: APA extraction mai 2024) | 74 |
| Figure 20. Évolution effective et théorique du nombre de modules FOCl et du nombre de participant-es. (Source : APA, 2024) | 89 |

TABLE DES TABLEAUX

| | |
|--|----|
| Tableau 1 : Synthèse des missions des Communes (Services des étrangers et/ou de la population) | 22 |
| Tableau 2. Répartition des détections des obligations, des anticipations et du temps de détection par communes des bénéficiaires obligés. (Source : APA extraction mai 2024) | 25 |
| Tableau 3. Répartition des bénéficiaires avant obligation et des obligés par commune. (Source: APA extraction mai 2024). | 26 |
| Tableau 4 : Synthèse des dispositifs institutionnels répondant aux grands types de difficultés de suivi | 54 |
| Tableau 5. Top dix des nationalités des bénéficiaires admis la mise en vigueur de l'obligation par catégorie de public. (Source : APA extraction mai 2024). | 70 |

Introduction : l'obligation dans un contexte d'élargissement du public

En juin 2024, deux années s'étaient écoulées depuis l'instauration de l'obligation de suivi d'un Parcours d'accueil ou d'un trajet d'intégration civique (*Inburgeringtraject*) pour une partie des personnes primo-arrivantes résidant en Région de Bruxelles-Capitale. Ce contexte marquait un moment opportun pour une première évaluation de la mise en œuvre de cette obligation et de ses effets sur le fonctionnement des opérateurs bilingues (ex-francophones) – les Bureaux d'accueil pour primo-arrivant-es (BAPAs).

Toutefois, il nous est vite apparu qu'il serait difficile d'évaluer l'impact de l'obligation de suivi sur le dispositif existant, indépendamment de l'élargissement du public des bureaux d'accueil aux « personnes étrangères » (titre de séjour de plus de 3 ans) :

- d'une part, car cette mesure répond à une même logique que celle de l'obligation de suivi, à savoir l'adaptation du dispositif aux nouvelles exigences du code de la nationalité (1) ;
- et d'autre part, car les effets de cette mesure, arrivée simultanément (fin 2022), sont aujourd'hui difficilement dissociables de ceux de l'obligation (2).

Dans la suite de cette introduction, nous présentons la démarche (3) et la méthodologie (4).

1. Des changements dans le sillage de la réforme du Code de la nationalité

L'obligation de suivi – tout comme la création des parcours d'accueil et d'intégration à Bruxelles, quoique plus indirectement encore¹ – s'inscrit dans la dynamique plus large de la réforme du Code de la nationalité belge (CNB), amorcée en 2012. Cette réforme a introduit « **l'intégration sociale** » comme condition d'accès à l'acquisition de nationalité après un séjour légal ininterrompu de cinq ans des personnes étrangères (Loi du 4 décembre 2012 modifiant le CNB, art. 12bis §1^{er},2^o)². Le rôle des Parcours d'accueil et d'intégration dans les procédures de déclaration de nationalité belge a par ailleurs été renforcé par des modifications ultérieures (Loi modifiante du 18 juin 2018, art.141c), en s'appuyant plus explicitement encore sur ces dispositifs régionaux pour attester de l'intégration sociale (attestation de la formation à la citoyenneté) et linguistique (attestation du niveau A2 du Cadre européen commun de référence). Ainsi, bien que l'essence du Parcours d'accueil soit d'accompagner les personnes primo-arrivantes dans leur installation à Bruxelles (décret Cocof, 18 juillet 2013, art. 4), son caractère obligatoire dès la délivrance du premier titre de séjour l'inscrit un peu plus dans la politique fédérale en matière de nationalité, ou, pour certain-es, dans une volonté de « gérer les migrations » en aval, avec l'intégration au service de la nationalité, plutôt que l'inverse³.

¹ Alors que la Flandre révisera en 2015 l'*inburgering beleid* (2004), chapeautant plus directement le service BON à Bruxelles à travers l'*Integratie & Inburgering Agentschap* (AII), les deux autres Régions mettront en place un parcours d'intégration à la même période : le parcours d'intégration en Wallonie (2014), qui sera obligatoire dès 2016, et le « Parcours d'accueil pour primo-arrivant-es » à Bruxelles (2016). Ce dernier, bien qu'imaginé avant la réforme du Code de la nationalité (Accord de Majorité Cocof, 2009, pp.26-27), changera progressivement de nature, en passant d'opérateurs spécifiquement destinés à l'accueil des primo-arrivant-es dans le cadre du décret de Cohésion sociale à des Bureaux d'accueil développés au sein d'un décret propre (Décret Cocof, 2013).

² Dans le cadre de la forme courte (après résidence légale ininterrompue de 5 ans), il y a dorénavant trois conditions cumulatives : la connaissance suffisante d'une des trois langues nationales (niveau A2), l'intégration sociale (formation professionnelle ou cours d'intégration), et la participation économique (18 mois).

³ Voir l'analyse historique et critique du CIRE sur l'accès à la nationalité sous l'angle de l'intégration (aout, 2014) : <https://www.cire.be/publication/code-de-la-nationalite-belge-un-historique/>

Mais l'entrée en vigueur de l'obligation résulte également d'une évolution des orientations politiques régionales⁴. Initialement réticente à cette idée d'obligation au début des années 2010, la majorité politique en place a progressivement adopté cette perspective, bien que sous des objectifs et argumentaires divers. La « crise » des réfugié-es syrien-nes en 2015 a par ailleurs été un moment charnière dans cette prise de conscience politique. Au cours de la seconde moitié des années 2010, l'obligation a en effet cessé d'être perçue uniquement comme une « contrainte à l'intégration » pour devenir aussi un levier visant à renforcer l'accessibilité au Parcours d'accueil, et ainsi l'accès aux droits. Cette question de l'accessibilité était d'autant plus pressante qu'au-delà du statut de « primo-arrivant » (séjour de moins de trois ans), les personnes étrangères disposaient de peu d'alternatives pour satisfaire aux critères de la déclaration de nationalité : BON, côté néerlandophone, ou le dispositif de Cohésion sociale (P3b), côté francophone, dont l'offre diminuait progressivement. L'obligation a dès lors été envisagée comme un moyen d'anticiper les démarches nécessaires à l'obtention de la nationalité, réduisant ainsi les obstacles administratifs et le besoin en offres adaptées, plusieurs années après l'arrivée en Belgique.

Un consensus politique s'est ainsi dégagé autour de l'obligation de suivi, perçue dorénavant comme une solution pour **répondre au « problème » du non-recours à l'offre**, qu'il soit volontaire - par un renforcement de la contrainte - ou involontaire - par un renforcement de l'accessibilité. Malgré cette convergence politique, certaines réserves pratiques subsistaient :

- La nécessité d'un **refinancement** de la politique pour accueillir un flux accru de bénéficiaires (« *l'obligation de suivi nécessite une obligation de moyens* ») ;
- La nécessité d'une **information lisible et uniforme** (« *l'obligation de suivi nécessite une obligation d'information* »), et pour laquelle certain-es émettaient des doutes quant à la capacité des communes à endosser ce rôle (barrière de la langue, notamment) ;
- Une **discrimination** envers certaines catégories de personnes étrangères exclues de la définition de « primo-arrivants (obligés) » : d'une part, les primo-arrivant-es exempté-es de l'obligation qui ne pourraient recourir à l'offre faute de places ; et d'autre part, les personnes étrangères avec un titre de séjour de plus de 3 ans voulant prouver leur intégration sociale dans le cadre de l'obtention de la nationalité ;
- Le risque d'instaurer une distinction linguistique – **deux sous-nationalités** – entre primo-arrivant-es contraint-es de choisir entre les dispositifs communautaires, mais donc aussi, peut-être, une concurrence plus forte entre les deux dispositifs (bi-)communautaires.

L'arrivée « tardive » de l'obligation de suivi en Région de Bruxelles-Capitale (RBC) – par rapport aux deux autres régions – résulte également de sa **complexité institutionnelle**. En Belgique, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confère aux trois Communautés les compétences en matière de « politique d'accueil et d'intégration des immigrés ». Cependant, la Communauté française n'exerce pas ces compétences, dans la mesure où elle a transféré l'exercice de celles-ci à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (Cocof) en Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

⁴ Ce paragraphe se base sur l'analyse et la synthèse des débats parlementaires réalisées par Nassaux J-P. (2020). « *La politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en Région bruxelloise (2004-2020)* », Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2485(40), 5-58. <https://doi.org/10.3917/cris.2485.0005>.

Dans la capitale, les entités compétentes sont donc à la fois la Commission communautaire française (Cocof), la Communauté flamande (VG) — relayée par la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) —, et enfin la Commission communautaire commune (Cocom) — seule entité pouvant intervenir directement sur les droits et obligations des personnes des deux communautés (et non strictement dévolues aux Communautés française et flamande). La Cocom est aussi compétente à l'égard des institutions bilingues relatives à ces matières dites « personnalisables ».

L'obligation de suivi appartient donc à une entité (Cocom) dépendante d'une double offre existante mise en œuvre par les deux autres entités compétentes :

- *L'Inburgering* de BON (VGC), actif depuis 2004 et, depuis 2015, sous la tutelle de *l'Agentschap Integratie & Inburgering* (All) – une agence du gouvernement flamand ;
- Et le *Parcours d'accueil* des BAPAs (Cocof), actif depuis 2016 ;

Après une décennie de discussions parlementaires, la COCOM adopte le 11 mai 2017 l'ordonnance visant à rendre obligatoire le suivi d'un parcours d'accueil pour une partie des personnes primo-arrivantes⁵, à savoir les « actifs » (18-65 ans) issues des pays « tiers » (hors-UE27+). En-dehors de l'âge et du pays d'origine, les autres critères d'exemption sont :

- le séjour légal dont la durée est temporaire (à un maximum d'un an, non renouvelable) ;
- le séjour légal dont le motif est basé sur le travail et les études ;
- le séjour légal dans un autre pays de l'UE27+ et avoir satisfait aux exigences d'intégration du pays ;
- le séjour légal dans une autre région belge et avoir satisfait aux exigences d'intégration (certificat) ;
- le ménage : les membres de la famille d'un ressortissant de l'UE27+ (hors Belgique) ;
- la maladie et le handicap reconnu(e) ;
- le certificat d'étude en Belgique.

Quelque peu ralentie par la nécessité d'un Accord de coopération, signé le 20 décembre 2018, qui définit les modalités de collaboration entre les entités fédérées (Cocof, VGC et Cocom), mais aussi par la crise sanitaire (2020-21), cette ordonnance est finalement entrée en vigueur le 1er juin 2022.

En parallèle à l'obligation de suivi, l'évolution du CNB (Loi modifiante de 18 juin 2018, art.141.c), établissant dorénavant le suivi et le succès du parcours d'accueil comme preuve d'un effort d'intégration, impose **un élargissement du public à l'ensemble des personnes étrangères**⁶. Par conséquent, l'ancien décret de la COCOF (Arrêté modifiant, octobre 2022) a permis aux BAPAs d'étendre – à l'instar de BON – l'accès à toute personne étrangère qui a un permis de séjour d'au moins 3 mois fin 2022 (Arrêté Cocof, 2022). Le parcours d'accueil ne se limite donc plus aux seules personnes primo-arrivantes.

⁵ Avant l'entrée en vigueur de l'obligation, le « primo-arrivant » est « *la personne étrangère séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans et inscrite au registre des étrangers d'une commune de la région de Bruxelles-Capitale disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois* » (Décret Cocof, 18 juillet 2013).

⁶ Quand bien même la Cour constitutionnelle estime que cette catégorie d'étrangers a « *toute possibilité de demander la nationalité belge* » en prouvant « *leur intégration sociale au moyen d'un diplôme ou certificat d'étude (belge), par le suivi d'une formation professionnelle ou par le travail* » (Arrêt 47/2021, rejet du recours de la Cocof concernant l'article 141.c de la Loi du 18 juin 2018).

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2024, le dispositif francophone « parcours d'accueil » est passé sous tutelle de *Vivalis* (ex-SCR de la COCOM) – autorité qui organise l'obligation depuis juin 2022 – en agréant les ex-BAPAs francophones et exerçant cette compétence grâce à l'ordonnance du 20 juillet 2023. Le dispositif Cocom est dénommé « *Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères* ». Nous décrivons dans ce rapport, le passage de l'exercice de la compétence sous l'égide de *Vivalis* par le terme de « *cocomisation du parcours d'accueil* », tel que définit aussi dans le débat politique et médiatique.

La Commission communautaire française reste compétente pour le volet « formations linguistiques ». Elle abroge ainsi le décret instaurant un parcours d'accueil du 18 juillet 2013 et se dote d'un nouveau décret pour agréer des opérateurs linguistiques en charge de dispenser des formations de français jusqu'au niveau A2 de CECR et jusqu'au niveau A2 pour les seules compétences orales dans la filière d'alphabétisation.

En définitive, les BAPAs ont dû gérer simultanément deux changements législatifs majeurs orientés par l'évolution du Code de la nationalité : l'instauration de l'obligation de suivi pour les personnes primo-arrivantes extra-européennes (juin 2022) et l'élargissement du public à l'ensemble des personnes étrangères (novembre 2022). Ces réformes ayant été mises en œuvre de façon concomitante, **ce rapport s'attache à évaluer cette période de transition, en examinant plus particulièrement les effets de l'obligation de suivi dans un contexte d'élargissement du public.**

2. Une conjoncture marquée par de multiples « recours » et une saturation

Suite à ce double changement législatif, la nouvelle réglementation Vivalis (Ordonnance Cocom du 20 Juillet 2023 et son Arrêté d'exécution du 18 janvier 2024) définit désormais **deux publics spécifiques en lien avec l'obligation de suivi** :

- Les **primo-arrivants** (public prioritaire) :
« la personne étrangère, majeure et de moins de 65 ans, qui séjourne légalement en Belgique depuis moins de trois ans et qui est inscrit pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois au registre des étrangers d'une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui ne bénéficie pas de l'exemption (visée à l'article 5, § 2) » (art.2)
- Les **personnes étrangères** (public non-prioritaire) :
« la personne étrangère, majeure, qui séjourne légalement en Belgique, inscrite au registre des étrangers ou de la population d'une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois et qui n'est pas tenue de suivre le parcours d'accueil en vertu de l'article 5. » (art.2)

Selon l'article 3 de l'Ordonnance, les premiers sont qualifiés de *prioritaires* par rapport aux seconds, notamment pour garantir leur accès au parcours dans un délai de 18 mois (amende). Néanmoins, aucun mécanisme précis n'est défini pour gérer cette priorité en termes de dossiers actifs au sein des BAPAs. L'Arrêté d'exécution (art. 58) prévoit simplement que :

« L'organisateur agréé réserve un nombre de places adéquat afin de permettre aux primo-arrivants d'effectuer le parcours d'accueil dans un délai de dix-huit mois dès lors que ces bénéficiaires sont prioritaires. » (art. 58, Arrêté d'exécution, 18 janvier 2024,)

À titre de comparaison, la réglementation précédente (Arrêté Cocof 2022/607) fixait un quota minimal de 4.000 dossiers pour les bénéficiaires soumis à l'obligation de suivi, sur une capacité totale de 5.500 dossiers. En cas de saturation (6.000 dossiers), les primo-arrivants sont donc prioritairement admis.

Toutefois, dans ce contexte de transition législative, **une distinction plus fine s'impose à l'analyse au sein du public *non-prioritaire*** – lesdites « personnes étrangères », en raison de différences administratives dans le profil et dans leurs modalités de recours. Ainsi, nous identifions désormais **trois publics distincts** :

- Les **primo-arrivant-es obligé-es** (public prioritaire) :
Il s'agit des primo-arrivant-es soumis-es à l'obligation de suivi depuis juin 2022. Pour ces bénéficiaires, le recours est obligatoire sous peine d'amende.
- Les **primo-arrivant-es ayant droit** (public non-prioritaire) :
Il s'agit des primo-arrivant-es exempté-es de l'obligation ou ayant eu recours avant juin 2022. Leur recours est plus ou moins volontaire dans la mesure où il est souvent contraint par des institutions prescriptrices dans la perspective du maintenir des droits sociaux, tels que le renouvellement du titre de séjour (Service des étrangers des Administrations communales) ou le Revenu d'intégration sociale dans le cadre du PIIS (CPAS).
- Les **personnes étrangères** (public non-prioritaire) :
Il s'agit des personnes étrangères ne relevant plus du statut de « primo-arrivant-e » (titre de séjour de plus de trois ans) et ayant accès depuis novembre 2022. Leur recours est plus ou moins volontaire dans la mesure où il s'inscrit dans les conditions d'accès à la nationalité.

Cette transition législative n'a pas seulement eu des conséquences sur la diversification des publics, mais également sur l'accroissement des flux entrants dans le parcours d'accueil. Cet afflux a entraîné **une situation de saturation** : d'abord, dans les deux BAPAs historiques (VIA et BAPA-BXL) à la fin de l'année 2023, qui s'est généralisée ensuite aux trois BAPAs en août 2024, et ce malgré l'accroissement de la capacité en 2024 (Convivial passe en catégorie 4).

L'évolution des dossiers actifs (Figure 1) montre, qu'après une année marquée par un faible volume de dossiers en raison de la pandémie du Covid-19 (2022), mais aussi par une période de « nettoyage des dossiers fantômes » - dans les faits « inactifs » - en vue de l'afflux attendu avec l'obligation et l'élargissement du public, les BAPAs connaissent en 2023 une **croissance sans précédent des dossiers actifs (+50%)**. A la date du 16 mai 2024, le stock de dossiers continuait d'augmenter par rapport à la fin 2023 (+7%), atteignant **5.305 dossiers actifs** (5.593 dossiers potentiellement actifs). Si l'on prend compte des dossiers suspendus⁷, des dossiers pouvant à tout moment être réactivés, les BAPAs traitaient à cette date 6.103 dossiers. Ainsi, si nous nous trouvons à cette date moins de 6.000 dossiers actifs, limite pour laquelle les BAPAs sont agréés (2.000 par BAPA), la réelle charge de travail se trouve déjà au-delà.

Si la saturation globale du dispositif – les trois BAPAs confondus – ne s'observe pas entre fin 2023 et mai 2024, c'est parce que le BAPA Convivial disposait toujours de places. Notons par ailleurs qu'entre 2019 et 2021 les BAPAs dépassaient déjà le seuil de saturation, bien que ce statut ne fût pas officiellement reconnu à l'époque⁸.

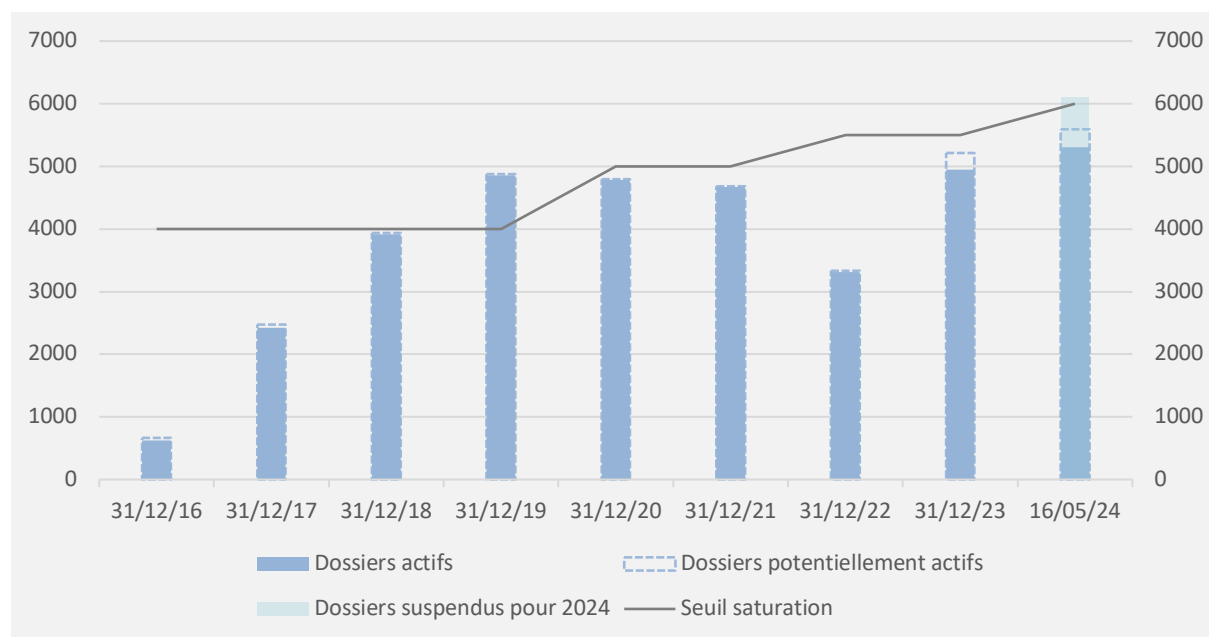


Figure 1. Évolution du stock du public depuis 2016 (pointillées = admis + actifs)

⁷ Nous ne sommes pas en mesure de calculer les dossiers suspendus pour les années précédentes du fait de problèmes techniques dans les exports de l'APA (les informations sur l'historique des statuts).

⁸ Cela s'explique par l'ancienne méthode de calcul des capacités des BAPAs, qui, jusqu'à l'année 2020 (Arrêté modifiant Cocof, 2021), se basait sur le nombre de « dossiers traités » – c'est-à-dire une logique de flux annuel (grosso modo les nouvelles admissions) – et non sur les dossiers actifs qui prend en compte le report annuel des dossiers toujours actifs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle s'est opéré ce changement de logique de calcul qui permettait de mieux refléter la réalité du terrain et la charge de travail effective des BAPAs.

Précautions méthodologiques :

Pour analyser l'évolution du volume des dossiers, nous nous intéressons aux **dossiers actifs**. Selon l'arrêté du 18 janvier 2024 (art.1 6°), un dossier actif est un dossier qui n'est ni suspendu, ni clôturé. Cependant, en pratique, dans un contexte de saturation et suite aux changements effectués sur la plateforme de l'APA dans le cadre de la *cocomisation*, deux définitions en ressortent :

1. **Définition de l'Ordonnance** : tout dossier qui est créé, mais qui n'est ni suspendu, ni clôturé.
2. **Définition de l'Application Primo-Arrivant (APA)** : tout dossier que les BAPAs acceptent de prendre en charge et qui n'est ni suspendu, ni clôturé. Ici on exclut donc également deux autres statuts : « données en cours » et « admis » (et non-inscrits en liste d'attente).

Pour déterminer la réelle charge de travail des BAPAs, dans le futur nous devons plutôt faire référence à la deuxième définition, qui nous permet de mettre en avant la notion de « stock ». Le statut admis – qui équivaut au stade auquel le BAPA n'a pas encore validé la prise en charge d'un bénéficiaire – devient *de facto* un statut de bénéficiaires en liste d'attente, et doivent donc faire partie d'un indicateur distinct. Cette problématique ne se pose qu'à partir du moment où les BAPAs sont saturés, étant donné qu'auparavant il s'agissait d'un statut de transit. Cependant, les pratiques des BAPAs peuvent varier, c'est pourquoi, nous avons décidé d'exposer les deux définitions, **dossiers actifs** (définition par APA, en plein) et **dossiers potentiellement actifs** (définition de l'ordonnance, en pointillées). De même, nous avons soustrait les personnes en liste d'attente au 16/05/24, car nous n'avions pas d'historique de la liste d'attente.

Analysons maintenant **les effets de cette conjoncture sur les opérateurs du parcours d'accueil** (Figure 2). On constate tout d'abord la diminution du nombre d'inscrit·es dans les BAPAs en 2022, notamment à VIA, déjà saturé, et à BAPA-BXL. Cette baisse reflète bien ce travail d'anticipation des changements législatifs effectué par les BAPAs.

A partir du début de 2023, les inscriptions ne cessent d'augmenter⁹, avec une croissance marquée du public inscrit à BAPA-BXL (+65% entre le dernier trimestre 2022 et le troisième trimestre 2023). La hausse de ce dernier est dû principalement à l'obligation de suivi (cf. infra, prédominance du public prioritaire dans ce BAPA) et s'explique plus que probablement par un « effet de nom » de BAPA-BXL qui pouvait donner l'impression qu'il s'agissait du seul opérateur de la Région de Bruxelles-Capitale. Dès le quatrième trimestre 2023, les écarts entre BAPA-BXL et les autres opérateurs se réduisent, notamment grâce à un changement de stratégie dans la communication, accolant le préfixe « BAPA » au nom des deux autres opérateurs sur les documents officiels.

Enfin, la croissance continue des inscriptions à Convivial, en parallèle à l'augmentation de ses capacités au début de l'année 2024 (+500 dossiers actifs), démontre sa capacité à atténuer temporairement la saturation à VIA et BAPA-BXL. Si le dispositif a mis en place fin 2023 un système de liste d'attente uniforme (dans l'APA), les bénéficiaires se voyaient proposer le choix de s'inscrire en liste d'attente dans le BAPA de leur choix ou d'aller s'inscrire dans un BAPA non saturé, en l'occurrence Convivial. Huit mois plus tard, Convivial est également saturé (août).

⁹ Ce décalage temporel de 6 mois après l'entrée en vigueur de l'obligation peut s'expliquer par le délai de 6 mois pour s'inscrire après notification de l'obligation par les communes.

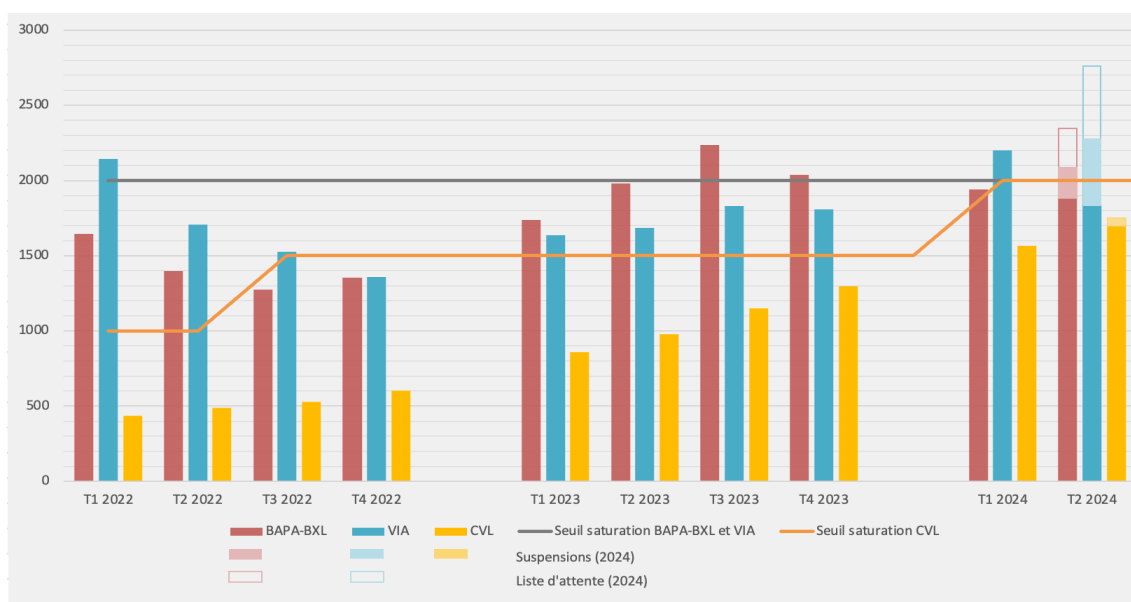


Figure 2. Évolution du nombre de **dossiers actifs** depuis 2022 par BAPA et par trimestre. (Source : APA extraction mai 2024).

La diminution des dossiers actifs en mai 2024 témoigne des efforts déployés par les opérateurs pour gérer la situation de saturation. Toutefois, la gestion conjointe des listes d’attentes et des dossiers suspendus reste complexe. Ainsi, nous ne pouvons pas affirmer que ces opérateurs soient sortis d’une saturation étant donné que les dossiers suspendus constituent une charge administrative, certes moindre, mais bien réelle. Deux ans après la mise en place de l’obligation, et à un moment où deux des BAPAs sont saturés, la **répartition des dossiers actifs entre opérateurs est équilibrée** : avec 34% du public à VIA et BAPA-BXL, et 32% à Convivial.

Enfin, en ce qui concerne les catégories de bénéficiaires (Figure 3), parmi les dossiers actifs au 16/05/24, près de la moitié sont prioritaires (49%), un tiers sont des PA ayant droit (33%) et moins d’un cinquième sont des personnes étrangères (18%). Toutefois, la répartition des catégories de bénéficiaires est très différente selon les BAPAs. Convivial accueille un public plus homogène en termes de catégorie de bénéficiaires, 37% sont des primo-arrivant-es prioritaires et 36% des primo-arrivant-es ayant droit, mais compte également la part la plus élevée de personnes étrangères (28%). A l’inverse, BAPA-BXL se distingue par un public majoritairement prioritaire (65%) avec une minorité de personnes étrangères, représentant seulement 7% de son public. Enfin, à VIA, 44% du public est prioritaire et 34% sont des primo-arrivant-es ayant droit. Rappelons ici que les deux BAPAs historiques enregistrent un plus grand nombre de bénéficiaires prioritaires en raison de leur saturation (principe des vases communicants avec le public non-prioritaire durant les deux premiers trimestres 2023).

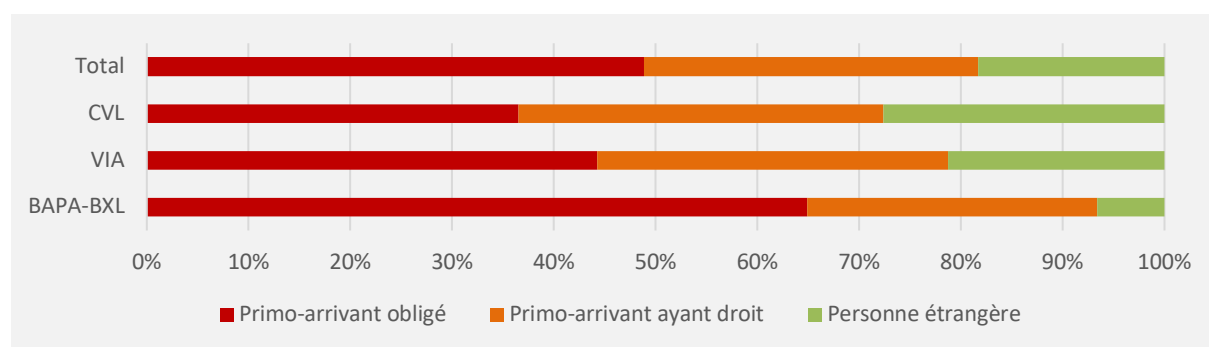


Figure 3. Répartition des **dossiers actifs** au 16/04/24 par catégorie de bénéficiaires et par BAPA. (Source : APA, mai 2024)

3. Démarche : questionnements et critères d'évaluation

Le contexte de cette transition législative étant établi, nous détaillons ici notre démarche, nos questionnements, et les critères d'évaluation qui guideront notre analyse.

L'objectif initial de cette étude était d'examiner l'impact de l'obligation de suivi sur le fonctionnement des BAPAs. Cependant, comme évoqué précédemment avec la saturation, la concomitance entre l'obligation de suivi et l'élargissement du public complique une analyse des effets spécifiques de cette première mesure. D'autant plus que la saturation constitue l'une des conséquences majeures ayant affecté le suivi des bénéficiaires et les pratiques professionnelles dans cette période de transition. En conséquence, nous avons scinder notre analyse en deux volets :

- 1) L'efficacité et l'efficacités de la mise en œuvre de l'obligation de suivi ;
- 2) L'impact des changements législatifs de 2022 – l'obligation de suivi et l'élargissement du public – sur le suivi des bénéficiaires, les pratiques professionnelles, et l'organisation du dispositif.

3.1. L'efficacité et l'efficacités du dispositif de l'obligation

Ce volet questionne l'effectivité, l'efficacité et l'efficacités du dispositif de l'obligation mis en place par Vivalis, en posant comme effet attendu principal : **la réduction du non-recours à l'offre**. L'ambition de réduire le non-recours à l'offre a fait consensus au niveau politique, bien que cet objectif masque des positions idéologiques divergentes quant à l'intégration – allant de la simple assimilation au renforcement de l'accès aux droits sociaux (cf. supra). Cet effet attendu nous permet en outre de considérer l'obligation dans ses aspects concrets.

Le *non-recours aux droits sociaux* désigne une situation où une personne éligible à des prestations sociales n'en bénéficie pas. Cette absence d'accès peut avoir plusieurs causes, qui se déclinent sous différentes formes selon la typologie de l'*Observatoire DEs NON REcours aux Droits et Services* :

- La **non-connaissance** : absence d'information ou de lisibilité sur le droit/service ;
- La **non-proposition** : absence d'initiative des acteurs institutionnels et/ou sociaux pour informer les personnes éligibles ;
- La **non-réception/non-accès** : échec dans l'octroi du droit demandé, lié à des procédures complexes ou des capacités institutionnelles limitées ;
- L'**exclusion** des droits : restriction d'accès pour raisons administratives (e.g. la perte du titre de séjour) ou statutaires (e.g. étranger avec un titre de séjour de moins de 3 mois/plus de 3 ans) ;
- La **non-demande** : absence de démarche de la personne éligible, alors que le droit est connu, soit par choix (manque de besoins ou comportement réfractaire), soit par contrainte (enjeux d'accessibilité).

Cette typologie oppose plus généralement la perception d'un non-recours involontaire et volontaire :

- Parmi les **non-recours involontaires**, on a coutume de distinguer les non-recours **primaires** (non-connaissance et non-proposition) des non-recours **secondaires** (nonaccès et exclusion) afin de mettre l'accent sur deux types de raisons : d'une part, le manque de promotion du dispositif et de compétences des usager·ères pour être atteintes par l'offre et, d'autre part, l'empêchement par l'institution liée à des dysfonctionnements internes.
- Concernant les **non-recours volontaires (non demande)**, Amélie Mazé¹⁰ distingue la non-demande « **subie** » (usager·ère anéanti·e et/ou autoexclu·e) à celle « **choisie** » (non-usager·ère politique, mais ignoré·e). Si le premier cas peut résulter de problèmes d'accessibilité liés aux caractéristiques de la personne ou à la peur d'être stigmatisé·e en tant que public cible, le second constitue une réelle non-adhésion à l'offre institutionnelle, soit à ses principes, soit à ce qu'elle représente.

Plus concrètement, avant l'entrée en vigueur de l'obligation, il était communément admis qu'un déficit de connaissance du dispositif existait à l'échelle régionale¹¹, ainsi qu'un éloignement au dispositif de certains profils – en particulier, les femmes en regroupement familial¹² et certains « communautés » étrangères. Il s'agira d'analyser l'obligation à travers :

- Ses **effets sur le non-recours par non-connaissance/non-proposition**, c'est-à-dire l'*effectivité* et l'*efficience* du rôle des communes dans la mise en œuvre de l'obligation, en termes de détection du public prioritaire et de transmission-réception de l'information ;
- Ses **effets sur le « non-recours par non-demande »** (subie ou choisie), c'est-à-dire l'*efficacité* de l'obligation au regard des « nouveaux publics » qu'elle a amenés dans le dispositif, et ce qu'ils en disent sur les facteurs de non-recours avant l'obligation.

Concernant l'obligation de suivi, notons que, dans cette recherche, nous nous concentrerons uniquement sur les effets de sa mise en œuvre sur le dispositif des BAPAs. Ainsi, nous ne nous pencherons que très sommairement sur la question des exemptions et des sanctions administratives, ainsi que sur la cohérence externe avec le dispositif équivalent (BON).

3.2. L'impact des changements législatifs sur le dispositif

Ce volet explore l'impact des changements législatifs sur le dispositif des BAPAs, tout en pointant les effets spécifiques de l'obligation de suivi. Nous partons ici de deux hypothèses :

- La diversification du public (profils administratifs et sociaux) et la saturation actuelle affecteraient l'accès au parcours d'accueil et l'organisation des BAPAs;
- Une participation immédiate et contrainte – sans motivation intrinsèque – au parcours d'accueil pourrait altérer l'accessibilité et la dimension pédagogique de l'offre (formations), compromettant *in fine* les objectifs initiaux de participations sociale, économique et culturelle.

¹⁰ Mazé A., « Comment le « non-recours » redéfinit l'usager ? », chapitre préparatoire de thèse de doctorat, 2019.

¹¹ Cf. Étude Vivalis-CBAI « Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes », Marché public, 2023-2024 (à paraître, 2025).

¹² Si ce groupe cible ressort informellement depuis longtemps parmi les acteurs de la politique, notons par exemple qu'une députée Open VLD était intervenu sur le cas spécifique de l'inaccessibilité des « femmes au foyer » lors d'un débat parlementaire de mai 2023 sur le projet d'Ordonnance de la COCOM.

Pour ce faire, il s'agira d'examiner les effets des changements législatifs tant dans le suivi des bénéficiaires que dans le travail des BAPAs. Plus spécifiquement, nous chercherons à répondre aux questions suivantes :

- Comment ces changements législatifs ont-ils modifié – facilité et/ou compliqué – **le suivi du parcours d'accueil** pour les bénéficiaires ?
- Comment ces changements législatifs ont-ils modifié – facilité et/ou compliqué – **les pratiques de ses travailleur·ses et le fonctionnement des BAPAs** ?
- En quoi ces changements législatifs ont-ils changé **la perception et l'expérience du dispositif** chez les bénéficiaires et les travailleurs des BAPAs ?

3.3. Les critères d'évaluation

Pour évaluer l'impact de cette double mesure, nous nous appuyerons sur deux registres critiques d'évaluation :

1) L'effectivité, l'efficience et la cohérence du dispositif :

- Le rôle des communes dans la mise en œuvre de l'obligation est-il fonctionnel et performant ?
- Les interactions entre les BAPAs, les communes et Vivalis sont-elles coordonnées et performantes ?
- Les dispositifs d'exemption et de suspension permet-il de répondre aux problèmes d'inaccessibilité ?
- Les collaborations avec les partenaires du parcours (opérateurs linguistiques, opérateurs de citoyenneté, dispositif équivalent néerlandophone, etc.) se sont-elles adaptées ?
- Les composantes de l'offre (accompagnement social, formation à la citoyenneté, linguistique, projets complémentaires) sont-elles toujours bien articulées pour offrir une approche globale et intégrée ?

2) L'efficacité (et la pertinence) du dispositif :

- Le dispositif tel qu'adapté aux nouvelles législations a-t-il attiré de nouveaux publics, notamment ceux qui sont dans le besoin ?
- L'accessibilité des publics prioritaires et non prioritaires est-elle améliorée ?
- Le dispositif tel qu'adapté aux nouvelles législations répond-il toujours aux objectifs initiaux ?
- Les perceptions et expériences des bénéficiaires ainsi que des intervenants ont-elles changé avec ces mesures ?

4. Méthodologie

Pour mener cette analyse en deux temps – l'efficacité du dispositif d'obligation et l'impact de ce double changement législatif sur l'efficacité et l'efficacité du dispositif –, nous avons adopté une approche combinant différentes méthodes **qualitatives et quantitatives**.

La démarche qualitative nous a permis de recueillir des perspectives variées, tant du côté des acteur-trices mettant en place le dispositif d'obligation (en particulier, les travailleur-ses des BAPAs) que des bénéficiaires. Ces entretiens avaient pour objectif de comprendre les éventuelles transformations de l'offre (les pratiques professionnelles) et de sa réception par les (nouveaux) bénéficiaires (enjeux et difficultés dans le suivi du parcours d'accueil).

Les données présentées dans ce rapport ont été recueillies entre juin 2023 et novembre 2024. **Une partie de ces données qualitatives provient d'une autre recherche (un marché public), réalisée conjointement avec l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (Vivalis), portant sur les pratiques spatiales de recours aux services existants par les primo-arrivant-es et l'accessibilité spatiale des BAPAs¹³.** Nous avons décidé de réutiliser une partie de ces données pour au moins deux raisons :

- *L'objet et la conjoncture de l'étude Vivalis-CBAI* : bien que l'objet de l'étude était différent, il n'était pas si éloigné dans un tel contexte d'explosion des admissions. Les entretiens avec les différents acteurs et sujets du parcours, ont très vite, et assez naturellement, mis en évidence les enjeux de suivi et d'organisation durant cette période d'adaptation aux changements législatifs. Ce faisant, nous ne pensions pas obtenir beaucoup plus d'informations quant à nos questions de recherche ;
- *Les contraintes organisationnelles* : la mise en place d'un tel dispositif d'enquête demande un investissement important en temps et en ressources, tant pour le CBAI que pour les BAPAs. La répétition d'un dispositif similaire à quelques mois/semaines d'intervalle aurait été difficile sans perturber leur fonctionnement, déjà saturé.

En nous appuyant sur cette importante enquête qualitative, que nous avons complétée avec d'autres méthodes qualitatives et quantitatives plus ciblées, nous avons pu optimiser les ressources disponibles pour développer **une analyse longitudinale de cette transition législative (2023-2024)**.

Précaution à destination du-de lecteur-trice

Compte tenu de l'objet d'étude portant sur l'adaptation du dispositif aux changements législatifs et de l'approche « longitudinale » de la collecte de données, il convient de préciser que nos interprétations résultent de la combinaison de divers témoignages et résultats quantitatifs. Loin de vouloir pointer une série de dysfonctionnements conjoncturels liés à l'adaptation d'un dispositif à un nouveau cadre réglementaire, cette analyse vise à rendre visible le processus de transformation du dispositif existant associé à ce double changement législatif, tout en mettant en lumière les **enjeux structurels que cette évolution soulève aujourd'hui** quant à la nature même du dispositif relatif à ses objectifs initiaux.

Nous recommandons donc **une lecture globale du rapport**, dans la mesure où les chapitres, sections, et sous-sections se répondent et se renforcent. Une citation (verbatim), reflétant une situation à un instant « t », ne peut être prise isolément. D'autant plus que les problèmes soulevés par les acteur-rices ont dans certains cas été pris en compte et résolus depuis lors par l'administration ou les opérateurs.

¹³ Étude Vivalis-CBAI « Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes », Marché public, 2023-2024 (à paraître, 2025).

4.1. Le volet qualitatif

L'enquête a été construite en plusieurs temps, l'étape précédente nourrissant la suivante.

- des entretiens exploratoires avec les **3 directions-coordinations** des BAPAs (été 2023) – *Étude Vivalis-CBAI* ;
- un *focus group* avec **8 accompagnateur·rices sociales** (un désistement le jour même) issu-es des trois BAPAs (octobre 2023) – *Étude Vivalis-CBAI* ;
- des entretiens semi-directifs avec **42 bénéficiaires des trois BAPAs et 2 bénéficiaires de BON** (novembre-avril 2024) – *Étude Vivalis-CBAI* ;
- un *focus group* avec **6 formateur·trices à la citoyenneté** (un désistement le jour même) issu-es des trois BAPAs (oct. 2024) ;
- une discussion collective avec **5 responsables d'opérateurs linguistiques** (novembre 2024), ainsi qu'une invitation à réagir par mail à trois questions (2 réponses)¹⁴ ;
- un entretien avec **un responsable du Service des Étrangers** d'une commune bruxelloise (septembre 2024), malgré la sollicitation de 5 communes (4 refus).

Toutes ces étapes ont été réalisées en concertation et avec l'aide des trois BAPAs. Les *focus group* ont permis de recueillir les effets des changements législatifs sur les pratiques professionnelles, tandis que les entretiens avec les bénéficiaires ont permis de recueillir le vécu des différentes catégories de bénéficiaires. En ce qui concerne la rencontre avec la commune, nous avons contacté cinq communes et reçu une seule réponse positive (période d'élections communales). Le choix des communes s'est fait sur base des résultats cartographiques de l'étude Vivalis-CBAI portant sur l'accessibilité spatiale des BAPAs, qui donnait à voir des potentielles sous-détections dans ces communes.

L'enquête auprès des bénéficiaires (étude Vivalis-CBAI) :

Le recrutement des enquêté·es s'est fait dans les formations citoyennes (FOCIs), où l'on présentait la recherche et ses enjeux. Ce moment relativement avancé du parcours permet de rencontrer des bénéficiaires en pleine expérience du parcours d'accueil, susceptibles d'être confronté·es à des difficultés ou à des incompréhensions dans leur suivi. Recruter dans les FOCIs nous a également permis de cibler en amont des profils spécifiques en fonction de la langue ou de l'horaire de la formation afin d'ajuster les profils de notre échantillon au fil de l'enquête, tout en maintenant un aspect aléatoire, puisque la participation volontaire peut également conduire à recruter des profils inattendus.

Après la présentation de la recherche, les intéressé·es nous transmettaient leurs coordonnées et étaient par la suite contactés par téléphone pour convenir d'une date et d'un lieu, le plus souvent dans les BAPAs, pour faire l'entretien. Les entretiens étaient défrayés (chèque cadeau) pour des raisons éthiques¹⁵ mais aussi pour augmenter les chances de participation.

¹⁴ Cet échange, organisé plus informellement et précédant une autre réunion (BAPAs-OLs-Cocof), n'a pas permis à tous·te de participer. Certains OLs, indisponibles mais voulant participer, ont partagé leurs retours par mail.

¹⁵ La réussite de toute enquête repose sur la mise à disposition de leur temps par des personnes qui contrairement à l'enquêteur·trice – ne sont pas rémunéré·es pour ce temps. Une rétribution contribue à neutraliser ce rapport d'exploitation entre l'enquêteur·trice et l'enquêté·e.

Au terme de l'enquête, nous sommes intervenues dans **14 FOCIs organisées par les trois BAPAs en 5 langues** : français (5), anglais (3), arabe (3), « français facile » (2) et espagnol (1). Cette dernière était la seule « en décalé » (18-21h). Globalement, la participation a été bonne tant en termes d'inscription au moment de notre passage dans les FOCl (intérêt) qu'au moment des rappels téléphoniques pour fixer une date d'entretien (participation effective). Si nous estimons qu'il y avait en moyenne 15 personnes par groupe (en sachant que le nombre maximum par groupe est de 20 personnes), nous avons présenté la recherche à environ 210 bénéficiaires inscrit-es dans les BAPAs. Parmi ceux-ci, 115 personnes se sont inscrites après notre passage.

Nous avons également tenté de recruter plus spécifiquement le public « brésilien », un public jusqu'alors peu connu et arrivé avec l'obligation, en passant par une assistante sociale de Convivial proche de cette communauté¹⁶. Si cette stratégie n'a pas fonctionné, le recrutement via les FOCIs nous a finalement permis d'atteindre cette communauté. En outre, dans une tentative de recruter quelques bénéficiaires de BON, nous avons utilisé la méthode dite de la « boule de neige » : à la fin des entretiens avec les bénéficiaires des BAPAs, nous leur demandions s'ils ou elles connaissaient des personnes inscrites à BON. Ainsi, nous avons réalisé trois entretiens avec des personnes inscrites à BON.

Concernant l'administration des entretiens, les ressources internes au CRAcs nous ont permis de mener des entretiens en quatre langues : français, anglais, espagnol, et arabe (classique). Afin de faciliter la compréhension des dialectes maghrébins (Maroc) et d'administrer des entretiens en portugais (brésilien-nes), nous avons recruté deux enquêtrices supplémentaires (6 entretiens). Ces cinq langues représentaient la totalité des FOCl organisées en 2023. La conduite et la durée des entretiens varient fortement d'un profil à l'autre (de 35 min à 1h30).

Au final, nous avons interrogés **44 bénéficiaires** (Annexe 1 : liste des participant-es) : 30% des participant-es sont inscrit-es à BAPA-BXL, 38% à VIA, 27% à Convivial, et 5% à BON. En ce qui concerne les catégories de bénéficiaires représentées parmi les participant-es à l'enquête, plus de la moitié étaient des primo-arrivant-es obligé-es (24 participant-es), 32% des primo-arrivant-es ayant droit et 14% des personnes étrangères. Ensuite, au niveau des caractéristiques sociodémographiques, on trouve¹⁷ :

- Une prédominance de femmes (72%), qui peut s'expliquer par le genre des enquêteur-trices : 2 femmes (11 interventions en FOCl) pour 1 homme (3 FOCIs) ;
- Une diversité d'âge allant de 26 à 63 ans, où la moitié des participant-es ont moins de 38 ans.
- Une diversité de nationalités cohérente avec le public inscrit en 2024. On note toutefois une surreprésentation des personnes indiennes et brésiliennes (relative à la méthodologie) et une absence de Guinéen-nes, Japonais-es, Turc-ques et Afghan-nes.
- Un tiers des participant-es (32%) a un diplôme en-deçà du secondaire et 40% ont un diplôme de niveau supérieur ;

¹⁶ Cette modalité de recrutement avait, selon nous, pour défaut la présélection par l'accompagnateur-riche sociale qui peut avoir tendance à trop vouloir envoyer les profils qu'il estime les plus symptomatiques de ce public.

¹⁷ Pour déterminer l'échantillon, deux critères ont été pris en compte : parvenir à un point où de nouveaux entretiens n'apportent plus d'informations significativement nouvelles (critère de saturation) et parvenir à une hétérogénéité de profils suffisantes (en termes de genre, d'âge, de nationalité, de situation de séjour et de maîtrise de la langue).

- Un cinquième de personnes en emploi (20%), et une majorité de personnes en recherche d'emploi et/ou de formation qualifiante (55%).
- Une prédominance de situation de séjour dans le cadre du regroupement familial (68%), comparée aux personnes réfugiées (23%), mais correspondant aux représentations des motifs de séjour dans le parcours ;
- Une diversité de communes de résidence au moment du recours au bureau d'accueil (14 codes postaux différents).

Enfin, même si la conduite des entretiens s'est généralement bien passée, nous pouvons toutefois noter quelques difficultés **lors des entretiens** :

- Une difficulté liée à la langue et à la compréhension de certain-es bénéficiaires, notamment ceux issu-es des FOCI en « français facile » et en arabe destinée à un public alpha, qui limitait parfois les relances et la précision de leurs récits ;
- Une difficulté à identifier la catégorie administrative du bénéficiaire (conditions d'accès) : primo-arrivant-e obligé-e, primo-arrivant-e ayant droit (volontaire ou contraint-e) et personne étrangère (volontaire ou contraint-e). Beaucoup se disaient - à raison - « avoir été obligé-e » de faire le parcours, car contraint-es par la commune ou le CPAS (preuve d'intégration pour le renouvellement du séjour ou la nationalité). Par ailleurs, pour le public non prioritaire, nous avons eu quelques cas de « double recours » : d'abord en tant que « primo-arrivant-e ayant droit » et ensuite en tant que « personne étrangère » dans le cadre de la nationalité, ou encore suite à un renouvellement du titre de séjour. De plus, certain-es bénéficiaires prioritaires avaient anticipé le recours au bureau d'accueil, avant de recevoir la notification de leur obligation du suivi du parcours ;
- Une difficulté à aborder les problèmes psychologiques avec certain-es bénéficiaires dont le récit donne à voir des signes potentiels de souffrance, et de comprendre leur influence (ou non) dans le suivi du parcours ;
- Une difficulté émotionnelle à faire face à la détresse de certain-es enquêté-es (traumas de l'exil et de l'accueil, isolement, précarité, racisme, etc.), mais aussi à leurs frustrations concernant le dispositif (amende, contrainte, inaccessibilité, liste d'attente, illisibilité administrative, relation avec commune/CPAS, etc.). Certains sujets sensibles ont parfois dû être évités.

4.2. Le volet quantitatif

Les données quantitatives proviennent de l'*Application Primo-Arrivant* (APA), et l'**extraction des données date du 16 mai 2024**. L'intention était d'avoir un export de la plateforme au 1^{er} juin 2024 pour faire l'état des lieux du dispositif exactement deux ans après l'entrée en vigueur de l'obligation, mais en raison d'un décalage temporel entre la dernière sauvegarde et l'export, les dernières données enregistrées datent du 16 mai 2024.

Indicateurs mobilisés :

On utilise deux indicateurs complémentaires de comptabilisation des dossiers, et donc des bénéficiaires :

- **Les dossiers admis (logique de flux)** : le nombre d'individus et/ou de dossiers entrant (sortant) dans le (du) parcours d'accueil sur une durée déterminée (trimestre ou année).
- **Les dossiers actifs (logique de stock)** : le nombre d'individus et/ou de dossiers actifs dans le dispositif à une date précise, en l'occurrence ici le 16 mai 2024 (date de l'export).

La logique de flux permet d'analyser l'intensité du recours au service, tandis que le stock permet d'évaluer la charge de travail des BAPAs. La logique de stock a été utilisée en introduction pour mettre en contexte la situation actuelle au sein des BAPAs et sera surtout employée dans le deuxième chapitre.

Choix méthodologiques :

Différents échantillons sont utilisés en fonction du sujet analysé. Afin d'analyser l'impact de l'entrée en vigueur de l'obligation sur le recours de nouveaux profils de bénéficiaires (**Chapitre 1**), nous avons principalement comparé deux échantillons :

- les **primo-arrivant-es admis-es** entre janvier 2019 et mai 2022, soit avant l'entrée en vigueur de l'obligation (N= 6.846)
- les **primo-arrivant-es obligé-es** admis à partir de juin 2022, soit après l'entrée en vigueur de l'obligation (N= 3.741).

Si nous avons choisi de tenir compte pour le premier échantillon des admissions depuis 2019, c'est d'abord par souci d'un équilibre entre les effectifs des deux échantillons, même si ce premier est plus important. De plus, l'année 2019 représente une référence dans l'évolution des tendances du parcours d'accueil, car elle précède les années affectées par la pandémie. Tenir compte des admissions deux ans avant l'obligation, soit de 2020 et 2021 aurait été problématique étant donné que l'analyse du recours dans un contexte pandémique serait biaisée (le recours est impacté par un facteur externe).

Ensuite, pour analyser les effets des changements législatifs sur le dispositif (**Chapitre 2**), et lorsqu'il est sujet de comparer les différentes catégories de bénéficiaires, nous mobilisons l'ensemble du public admis après l'entrée en vigueur de l'obligation en distinguant les primo-arrivant-es obligé-es (3.741 bénéficiaires), les primo-arrivant-es ayant droit (3.318 bénéficiaires), et les personnes étrangères (2.593 bénéficiaires). Nous utiliserons également la logique de stock pour évaluer la charge de travail des assistant-es sociaux-ales. Ce dernier stock est toutefois pris à la date du 31 décembre 2023 (export du monitoring de 2023), car nous connaissons à cette date le nombre effectif d'ETP destiné à l'accompagnement social.

Difficultés et limites :

Plusieurs problèmes techniques avec la plateforme APA au cours des années 2023 et 2024 ont compliqué l'exploitation des données, amenant à des limites qu'il convient de souligner pour au moins trois d'entre elles.

- Premièrement, il convient de noter **une sous-estimation d'environ 4% du nombre de personnes admises**, après obligation en raison des changements de statut des dossiers intervenu sur la plateforme APA suite à la *cocomisation*¹⁸. En revanche, la répartition des différents types de publics semble peu affecter. Malgré cette limitation, ces chiffres permettent d'identifier les tendances générales.
- Deuxièmement, concernant les suspensions (dossiers suspendus), certains changements de statut – en particulier liés aux archivages automatiques de dossiers suspendus – n'étaient pas toujours indiqués dans l'historique des dossiers. Une analyse approfondie des indicateurs relatifs aux suspensions n'a donc pas pu être menée aussi précisément que voulu. C'est notamment le cas pour les personnes prioritaires, pour lesquelles nous ne pouvons pas connaître les motifs de suspension lorsque la commune a suspendu à travers la plateforme *BruWelcome*.
- Troisièmement, certaines nationalités de personnes prioritaires sont absentes à cause d'une incompatibilité entre plateformes en 2023 (correspondance des codes ISO entre le Registre national et *Bruwelcome*), ce problème a été résolu en 2024, mais n'est toutefois pas rétroactif pour les dossiers déjà inscrits dans l'APA.

¹⁸ Cette estimation est calculée en comparant nos chiffres avec ceux du monitoring 2023 du CBAI (export du 31 décembre 2023).

Chapitre 1 – L'obligation, ou la réduction du *non-recours*

Ce chapitre s'intéresse à l'efficacité et à l'efficacé du dispositif de l'obligation de suivi du parcours d'accueil, en examinant son impact sur le non-recours (libre) dans les BAPAs. Loin des débats idéologiques entourant cette mesure, l'analyse porte sur ses effets concrets en termes d'accessibilité pour les personnes primo-arrivantes. En mobilisant la typologie des formes de non-recours présentée en introduction, nous analysons comment l'obligation a contribué, sous l'effet de la contrainte, à intégrer de nouveaux publics dans le dispositif, et ainsi pu réduire les différentes formes préexistantes de non-recours au dispositif.

Nous examinons tout d'abord *l'effectivité* de l'obligation de suivi en termes d'accroissement des flux de primo-arrivant-es depuis son entrée en vigueur (1). Nous évaluons ensuite *l'efficacé* du rôle des communes dans sa mise en œuvre, en particulier leur capacité à réduire le « non-recours par non-connaissance et/ou non-proposition » (2). Enfin, en identifiant les « nouveaux publics » intégrés dans le dispositif (3.1), nous analysons *l'efficacé* de l'obligation au prisme des différents facteurs explicatifs du « non-recours par non-demande » avant son entrée en vigueur (3.2). Cette dernière section permettra également de mieux saisir, dans le chapitre 2, les difficultés actuelles du public prioritaire dans le suivi parcours d'accueil.

1. L'effet sur les flux : une forte augmentation certes, mais mesurée

Pour évaluer l'effectivité et l'efficacé de l'obligation sur le (non-)recours au dispositif, il convient tout d'abord d'examiner son effet sur l'accroissement des flux. Précisons ici que l'obligation a impactée bien davantage (ou bien plus rapidement) les BAPAs que le programme *Inburgering* : **au 15 février 2024, les BAPAs accueillait 80% des primo-arrivant-es soumis-es à l'obligation depuis juin 2022 (2.634 PAs, contre 632 à BON)¹⁹.**

Nous nous limiterons à l'analyse de l'évolution annuelle et trimestrielle des admissions par catégorie de bénéficiaires (Figure 4 et 5). En 2022, on observe une augmentation de 20% du nombre d'inscriptions par rapport à 2021, mais le nombre reste proche du nombre moyen d'inscriptions des années pré-pandémiques 2017-2019 (+2%). C'est seulement en 2023 qu'on observe une explosion des admissions, soit bien plus du double qu'en 2022 (+149%) et que durant les années pré-pandémiques (+155%). En seulement une année (2023), 5.999 bénéficiaires ont été admis dans le parcours, dont 38% sont des primo-arrivant-es obligées (2.256 places). En y ajoutant les personnes étrangères, on atteint 70% de la totalité des admissions (4.225 places), tandis que le nombre de primo-arrivant-es ayant droit admis-es ne diminuait que de 11%. Les admissions des personnes primo-arrivantes obligées ont été multipliées par neuf entre 2022 et 2023, et leur part passe de 24% au 1^{er} trimestre 2023 à 58% au 1^{er} trimestre 2024, ce qui s'explique par le décalage temporel lié à l'adaptation des communes en 2022 (cf. infra) et le délai de 6 mois pour s'inscrire après la notification de l'obligation par la commune. En définitive, depuis l'entrée en vigueur (juin 2022), 9.652 personnes ont été admises dans les BAPAs : 39% de prioritaires (3.741) et 61% de non-prioritaires (dont 27% de personnes étrangères).

¹⁹ Cf. Étude Vivalis-CBAI « Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes », Marché public, 2023-2024 (à paraître, 2025).

Pour estimer plus concrètement l'effet de l'obligation de suivi sur l'accroissement du recours des personnes primo-arrivantes (obligées ou non), comparons les années 2019 (dernière année sans effet de la pandémie) et 2023 (seule année complète après obligation). Cette période montre une hausse de 75 % des primo-arrivant-es. Dans la mesure où l'augmentation des recours induite par l'ouverture de Convivial entre 2020 et 2022 a été très faible (malgré la baisse générale liée à la crise sanitaire)²⁰, et vu que l'augmentation des personnes primo-arrivantes semble se poursuivre en 2024²¹ (évacuant l'hypothèse d'une année record), **nous pouvons raisonnablement estimer que l'effet de l'obligation sur l'accroissement du recours des personnes primo-arrivantes se trouve autour des 75%.**

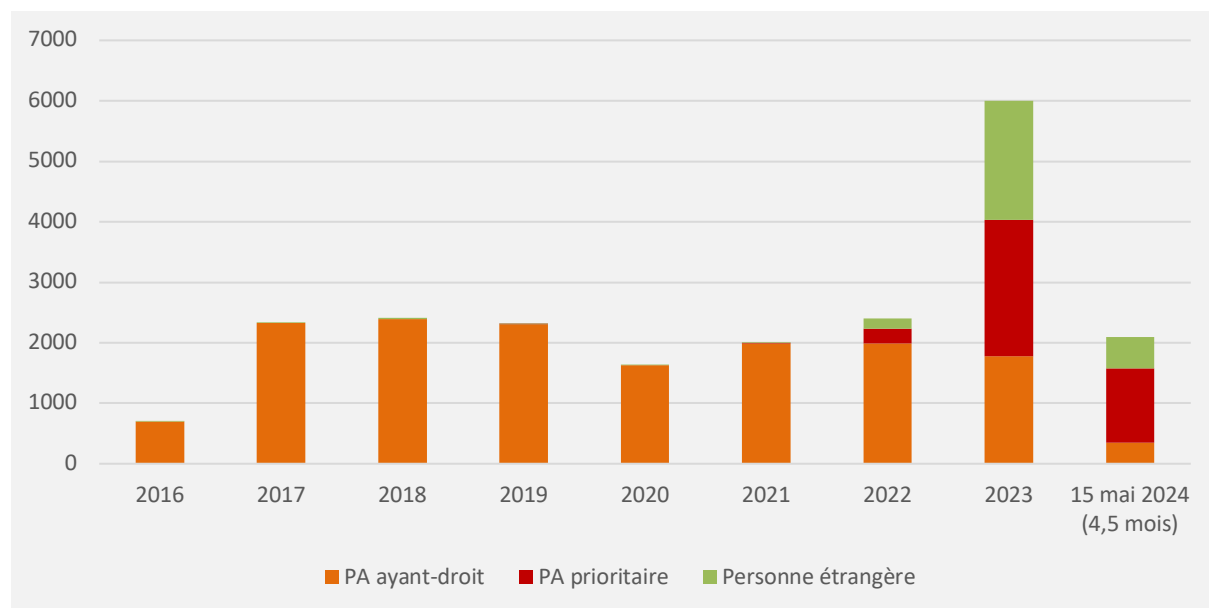


Figure 4. Évolution annuelle du nombre d'admissions par catégorie de bénéficiaires (Source : APA extraction mai 2024).

Si l'obligation de suivi a augmenté le recours des primo-arrivant-es, elle n'est pas seule responsable de la saturation du dispositif (cf. supra : Introduction). Bien au contraire, le public prioritaire ne représente que 49 % du stock au 16 mai 2024 (soit 2.617 dossiers actifs), laissant plus de la moitié de la capacité des BAPAs au public non-prioritaire – bien au-delà du maximum de 2.000 places autorisées à l'époque par la Cocof. **La saturation résulte donc aussi – et en grande partie – du public non-prioritaire**, lié à trois facteurs principaux : l'inertie des primo-arrivant-es inscrit-es avant l'obligation, ceux inscrit-es après mais avec un premier titre de séjour antérieur à l'obligation (période de transition), et surtout l'arrivée massive de personnes étrangères (30% du public admis depuis janvier 2023), notamment dans le cadre de la demande de nationalité. Cet afflux a été particulièrement marqué lors des premiers mois de l'élargissement du public à partir de la fin 2022 (Figure 5), avant de ralentir fin 2023, notamment en raison de l'instauration des listes d'attente. Nous y reviendrons plus en détails dans le chapitre 2.

²⁰ *Ibid.* : Étude Vivalis-CBAI (à paraître, 2025).

²¹ Le taux d'accroissement des personnes primo-arrivantes admises entre le 1^{er} janvier et le 15 mai augmente même de 5% entre 2023 et 2024.

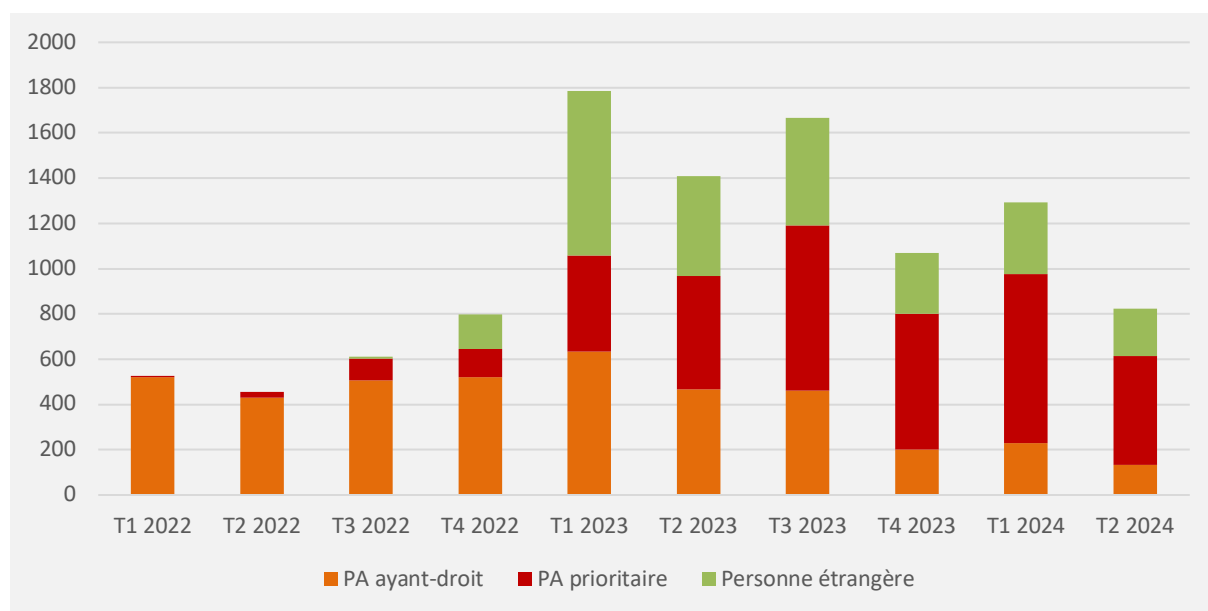


Figure 5 : Évolution trimestrielle du nombre d'admissions par catégorie de bénéficiaires (Source : APA extraction mai 2024).

2. Répondre au *non-recours par non-proposition/connaissance*

Depuis l'ouverture des BAPAs, la lisibilité du dispositif – tant pour les bénéficiaires que pour les agents institutionnels d'orientation (administrations communales, CPAS, structures de première ligne) – constitue un facteur central du recours (ou non) au service. Durant les premières années, une grande disparité a en effet été observée entre les communes bruxelloises dans l'orientation vers le parcours d'accueil²², qu'il s'agisse d'un recours volontaire ou « prescrit » (dans le cadre d'un renouvellement du séjour ou du maintien du RIS). Bien que ces **non-recours par « non-proposition » et/ou « non-connaissance »** constituaient un des arguments légitimant l'obligation de suivi – impliquant *de facto* une obligation d'information –, les enjeux de lisibilité sont loin d'être totalement évacués dans un tel régime ; ceux-ci se posent simplement différemment. Si une personne obligée n'a pas le choix d'avoir recours ou non au service et qu'elle est de fait informée de l'existence du parcours d'accueil, il n'en reste pas moins que des difficultés persistent dans la transmission et la réception de l'information, comme l'ont souligné les travailleur-euses et les bénéficiaires des BAPAs, ainsi que les services communaux.

²² Avant l'obligation, on observait une méconnaissance du dispositif dans certaines communes (en particulier, celles les plus éloignées de l'offre), qu'elle se traduise par une non-connaissance du dispositif ou par une mauvaise compréhension des objectifs et du contenu de l'offre et de ses opérateurs. Pour plus d'information sur cette variabilité dans l'orientation des communes, voir l'étude de Vivalis et du CBAI (à paraître, 2025).

2.1. Les communes : nouvel acteur au cœur du « recours obligé »

Avec l'obligation de suivi, les communes – et plus précisément le Service population et/ou le Service des étrangers des administrations locales – sont devenus des agents à part entière du parcours d'accueil. En étant l'interface institutionnelle de proximité avec la population étrangère, les communes ont dorénavant pour mission :

- de **détecter** et d'**informer** les personnes primo-arrivantes soumises à l'obligation :

« La commune où le primo-arrivant²³ est inscrit dans le registre des étrangers pour la première fois informe le primo-arrivant, au moment de son inscription, des obligations visées aux articles 5 et 7, ainsi que des sanctions visées à l'article 14. La commune fournit aux primo-arrivants l'ensemble des renseignements sur les différents organisateurs du parcours d'accueil et sur leurs offres de formations respectives. Elle veille à préserver le libre choix des primo-arrivants. » (Art.13, Ordonnance COCOM, 20 juillet 2023)

« Afin de renseigner le primo-arrivant sur le caractère obligatoire du parcours d'accueil, sur les sanctions éventuelles qu'il encourt s'il ne satisfait pas à cette obligation, et sur les différents organisateurs et leurs offres de formations respectives, conformément à l'article 13 de l'Ordonnance, la commune fournit à chaque primo-arrivant une brochure d'information, qui décrit de façon équivalente les différents trajets des différents organisateurs. La commune assure cette information de manière accessible au primo-arrivant. » (Art. 5, Arrêté COCOM, 18 janvier 2024)

- ainsi que de **suivre** et de **contrôler** le respect de cette obligation (validation des attestations d'enregistrement, d'exemption, de suspension, de fin de parcours) :

« La commune où le primo-arrivant s'est inscrit dans le registre des étrangers contrôle si le primo-arrivant a respecté de manière régulière les obligations visées à l'article 5, § 1er, et s'il a terminé le parcours dans le délai fixé à l'article 7. Le Collège réuni fixe les modalités de contrôle visées à l'alinéa 1er. § 2. Si le primo-arrivant n'a pas respecté de manière régulière les obligations visées à l'article 5, § 1er, et 7, § 2, la commune lui envoie une sommation écrite pour qu'il se mette en règle dans un délai de deux mois. Si le primo-arrivant ne se met pas en règle dans les deux mois après réception de la sommation écrite visée au paragraphe 2, la commune constate un refus de suivre le parcours d'accueil. Dès que ce constat est établi, la commune transmet le dossier à l'agent de la Commission communautaire commune désigné par le Collège réuni pour imposer la sanction administrative. » (Art. 5, Arrêté COCOM, 18 janvier 2024)

Les communes sont ainsi également **l'interface logistique** entre l'Administration de la Commission communautaire commune (Vivalis) instituant le dispositif, les opérateurs mettant en œuvre le dispositif (BAPAs et BON), et enfin les personnes primo-arrivantes soumises à l'obligation de suivi (public prioritaire). L'efficacité de l'obligation, et du parcours d'accueil dans son ensemble, repose dès lors sur les interactions entre ces différents acteurs du dispositif.

Pour effectuer ces différentes tâches, l'Administration de la Commission communautaire commune (Vivalis) a mis en place, et mis à disposition des communes, un « système informatique uniforme » (*Burwelcome – Salesforce*). Cette application est également mobilisée par l'Administration Vivalis, en particulier l'agent sanctionnateur, tout en étant reliée à l'application préexistante des BAPAs pour suivre les dossiers des bénéficiaires (*Application Primo-Arrivant - APA*). Cette interface entre les deux applications permet ainsi de transférer les informations sur le public prioritaire entre la commune et les opérateurs du parcours.

²³ Dans l'ordonnance, le terme « primo-arrivant » fait référence uniquement aux primo-arrivant-es obligé-es.

Notons par ailleurs qu'une formation de deux jours sur les aspects légaux (Ordonnance et Arrêté d'exécution) et techniques (l'application de *Bruwelcome – Salesforce*) du dispositif a été donnée en 2022 aux communes par l'Administration Vivalis (avec une formation continuée), mais que ces nouvelles tâches administratives pour les communes, résumées dans le tableau 1, n'ont pas été accompagnées d'un financement supplémentaire.

| Missions | Tâches | Précisions-Remarques |
|-----------------------------|---|---|
| Détection | Encodage des cartes de séjours dans <i>salesforce</i> et identification des cas d'obligation et d'exemption | - « <i>Filet de sécurité</i> » Bruwelcome (vérification des erreurs humaines) - Problème de détection avec les « cartes orange » (sans motifs de séjour) : détection par le fonctionnaire |
| Information | Transmission au guichet et/ou envoi postal des documents relatifs à l'obligation | <u>2 documents</u> : 1) Document nominatif notifiant l'obligation (<i>Salesforce</i>) 2) Document standardisé d'explication des modalités de l'obligation et de l'offre (<i>Vivalis</i>) |
| Gestion du suivi | Validation des attestations d'inscription et de fin de parcours (preuves) | Interface <i>Bruwelcome</i> (communes) - APA (BAPAs) |
| | Validation des preuves d'exemption et de suspension | Interface <i>Bruwelcome</i> (communes) - APA (BAPAs) |
| Contrôle (sanctions) | Contrôle des délais d'inscription (6 mois) et de parcours (18 mois) | - Notification de mise en demeure du public prioritaire en cas de non-respect des délais de l'obligation. - Si aucune remise en ordre dans les deux mois, transfert du dossier à l'Administration <i>Vivalis</i> (gestion des sanctions) |

Tableau 1 : Synthèse des missions des Communes (Services des étrangers et/ou de la population)

Dans les faits, le fonctionnement interne de chaque commune – en particulier, la proximité entre le Service Population et le Service des étrangers – et la rotation dans les équipes peut avoir un effet sur le niveau de centralisation de ce travail lié à l'obligation de suivi du parcours d'accueil au sein des équipes communales. Dans la commune que nous avons investiguée, la détection, l'information, le contrôle de l'obligation sont réalisés par l'unique chef d'équipe du Service des étrangers, qui estime à une journée par semaine cette charge de travail :

« Je sais que chaque commune fonctionne un peu différemment en fonction de son organisation interne. Nous on était parti du principe au départ que c'était le Service Population, où sont physiquement délivrées les cartes, qui devait le faire. [...]. Mais [...] au Service population, ils sont plus que vingt, même une trentaine... [...] Le second problème c'est que le Service population connaît bien tout ce qui est casier judiciaire, carte d'identité, permis de conduire, etc. Mais dès que c'est dans le cadre « étranger », c'est plus compliqué pour eux, surtout parce qu'on est décentré [autre antenne]. [...] Donc, nous on a décidé de fonctionner autrement, on a décidé d'aller chercher, tous les deux jours, via le registre national, la liste des cartes qui ont été délivrées la veille au Service Population, et de nous-mêmes [au Service des étrangers] les encoder à la chaîne dans le système, voir les personnes qui sont soumises ou pas, et de transmettre par courrier l'attestation d'obligation. [...] Et c'est moi qui fais tout, tout seul [...]. Le plus chronophage c'est l'encodage : sur une journée, c'est 30 personnes qui ont retiré leurs cartes, prendre la liste, et tac, tac, tac... Surtout que leur système de détection [Bruwelcome] est lent de temps en temps. » (Responsable d'un Service des Étrangers, entretien septembre 2024)

2.2. Transmission de l'information : disparités et défaillances communales

Avant d'aborder la question de la lisibilité du dispositif pour les bénéficiaires, il est essentiel de comprendre plus en détail **les modalités et les enjeux de la transmission de l'information** vers le public prioritaire. Contrairement aux recours « volontaires » et/ou « prescrits » de la période pré-obligation, un document informant « *de manière accessible* » l'obligation de suivre le parcours d'accueil, ainsi que ses modalités, son contenu et ses opérateurs, doit désormais être remis au bénéficiaire lors de son enregistrement à la commune. Concrètement, il s'agit de deux documents :

- d'un côté, un **document nominatif**, produit par l'application *Bruwelcome-Salesforce*, **qui notifie l'obligation** en français et néerlandais ;
- et de l'autre, un **document standardisé**, produit par Vivalis, **qui explique les modalités de l'obligation et de l'offre** en français et néerlandais (cf. Annexe 1). Ce dernier contient un QR code renvoyant vers le site *Bewelcome* (Vivalis), où des informations plus détaillées sont disponibles dans au moins 11 langues.

Aux dires des bénéficiaires et des travailleur·ses des BAPAs, ce double document est transmis au guichet (service Population) et/ou par courrier postal au domicile de la personne primo-arrivante soumise à l'obligation de suivi. Les différences dans le mode de transmission de l'information peuvent s'expliquer par le degré de centralisation de la détection et le fonctionnement interne des services communaux (cf. supra). Dans certaines communes le service Population informe autant au guichet que par courrier, tandis que dans d'autres, comme celle que nous avons rencontrée, cette information ne se fait que par courrier postal. Mais encore faut-il, dans ce dernier cas, avoir une certaine stabilité résidentielle. En effet, l'adresse d'enregistrement – donnant accès aux droits sociaux – n'est pas toujours l'adresse effective, et a fortiori pour un public vulnérable faisant face à la « crise du logement » en RBC.

Depuis l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi, il semble toutefois exister des **disparités importantes entre les communes**, autant dans la détection que dans le suivi des personnes primo-arrivantes soumises à l'obligation. Ceci a été observé à plusieurs niveaux durant ces deux premières années d'obligation :

- 1) Tout d'abord, lors des réunions de concertation entre les opérateurs (BAPAs) et l'Administration (Vivalis), les directions des BAPAs ont témoigné de différences dans la détection des communes, que ce soit dans le délai de détection (lenteur) ou simplement dans l'absence de détection (défaillances). Pour illustrer ceci, nous avons regardé *l'évolution mensuelle des détections* par commune, ainsi que *le temps médian de détection* (différence entre la date du premier titre de séjour et la date de détection) entre les communes (*encadré 1*). Il en ressort des différences significatives. On notera le cas spécifique de la commune de Molenbeek, dont le temps de détection est très court, mais qui semble dans le même temps avoir pris des mois avant d'être réellement opérationnelle.

Encadré 1 : évolution et temps médian des détections selon les communes

On distinguera ici, les bénéficiaires prioritaires détecté-es par la commune, soit 61% de ceux admis-es, des bénéficiaires ayant anticipé la détection d'obligation par la commune, soit 12% des admis-es. En revanche, pour 27% des bénéficiaires prioritaires, nous n'avons pas d'information dans l'APA quant à leur délai maximal d'inscription dans un BAPA ; nous ne pouvons donc pas les prendre en compte dans l'analyse.

Le graphique ci-dessous montre que **la détection des bénéficiaires prioritaires débute réellement à partir de décembre 2023**, soit six mois après l'entrée en vigueur de l'obligation. L'évolution des détections montre notamment une augmentation de 125% entre décembre de 2022 et janvier 2023. Cet accroissement se reflète également dans les admissions du parcours à partir du 1^{er} trimestre de 2023 (Figure 5 – Section 1 de ce chapitre). Par ailleurs, des pics de détections sont observés chaque 2 à 3 mois, suggérant une tendance des communes à concentrer leur travail de détection à des moments précis. Le pic maximal est enregistré en octobre 2023, avec un total de 208 primo-arrivant-es obligés détectés en un seul mois.

Afin d'identifier les pratiques communales divergentes, nous avons choisi de représenter l'évolution des détections de communes plus efficaces que d'autres. Il en ressort tout d'abord le cas de Bruxelles-ville car sa courbe suit de près la tendance globale, qui s'explique par le stock important de primo-arrivant-es obligé-es dans cette commune, mais aussi sa détection assez rapide comparée à d'autres communes. Les communes d'Anderlecht et de Schaerbeek se distinguent par leur relative stabilité : entre 15 et 30 détections par mois à Anderlecht, et entre 5 et 20 détections par mois à Schaerbeek. Parmi les communes qui semblent moins performantes dans la détection, on peut citer les cas de Woluwe-Saint-Lambert (un seul pic en décembre 2023) et Molenbeek (un grand pic en octobre 2023). Enfin, on peut noter des communes avec une faible détection de primo-arrivant-es obligé-es : Forest avec au total 23 détections, Evere avec 16 détections, et Watermael-Boitsfort avec 29 détections. Si les chiffres de Watermael-Boitsfort et Evere peuvent en partie s'expliquer respectivement par le profil sociologique de la première commune et l'anticipation de la détection via le réseau communautaire du public indiens (déjà fidélisé à l'offre) pour la seconde, les chiffres de Forest semblent plutôt révéler une sous-détection au vu des flux de cette commune avant l'obligation.

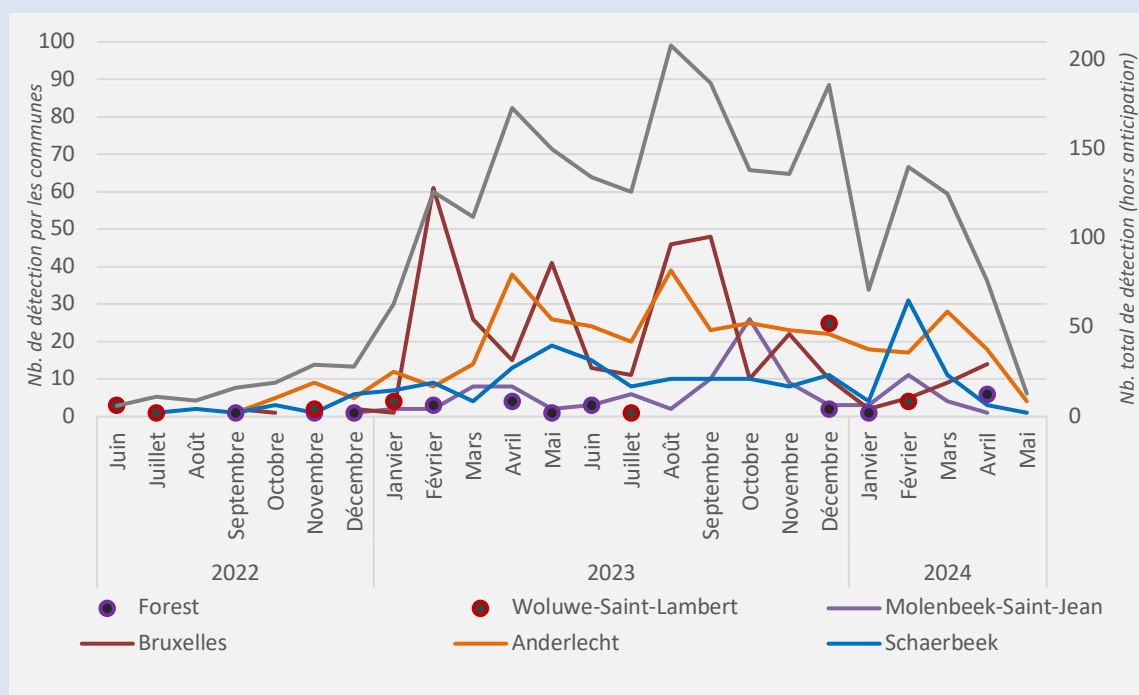


Figure 6. Évolution par mois des détections des bénéficiaires obligés admis de six communes (en ordonné à gauche) et du total (en ordonné à droite) (Source : APA extraction mai 2024)

En estimant le délai de détection de l'obligation par les communes²⁴, on observe des grandes différences : les moyennes de détection allant de 6 à 24 semaines selon les communes (hors inconnues). Par ailleurs, l'écart significatif entre les moyennes et les médianes met en évidence la présence de dossiers particulièrement longs à détecter, qui font croître la moyenne parfois disproportionnée. Ces dossiers peuvent faire référence aux dossiers plus difficiles à détecter, mais peuvent aussi représenter des anomalies liées aux ajustements du début du dispositif. Par conséquent, il est préférable d'utiliser la médiane car elle reflète plus fidèlement la tendance centrale et permet d'éliminer l'impact de ces valeurs extrêmes.

La moitié du public prioritaire a été identifiée comme obligé en sept semaines ou moins (Tableau 2). Les communes d'implantation des BAPAs, à l'exception de la commune de Bruxelles-Ville, figurent parmi les plus efficaces, ce qui peut s'expliquer par leur meilleure connaissance du dispositif et leur expérience en la matière. A l'inverse, les communes moins représentées, prennent généralement plus de temps que la moyenne pour détecter les personnes obligées (sauf Forest, Auderghem et Ganshoren). Le manque d'habitude dans le traitement de dossiers, ou l'expérience plus limitée dans ce domaine, peut être la cause de ce ralentissement. **Au total quatre communes, soit Bruxelles-Ville, Evere, Jette et Woluwe-Saint-Lambert, ont mis pour la moitié de leurs dossiers entre 4 et 7 mois.** Le cas d'Evere est surprenant étant donné qu'il s'agit d'une commune qui connaissait le dispositif.

| Commune de résidence | Total PA obligés | | Détection | | Anticipation | | Semaines | |
|-----------------------|------------------|-------------|-------------|------------|--------------|------------|-----------|----------|
| | Eff. | Part | Eff. | Part | Eff. | Part | Moy. | Méd. |
| Anderlecht | 572 | 15% | 381 | 67% | 62 | 11% | 8 | 1 |
| Bruxelles-Ville | 556 | 15% | 339 | 61% | 62 | 11% | 19 | 16 |
| Schaerbeek | 385 | 10% | 188 | 49% | 77 | 20% | 8 | 3 |
| Ixelles | 326 | 9% | 231 | 71% | 33 | 10% | 10 | 7 |
| Saint-Josse-Ten-Noode | 247 | 7% | 127 | 51% | 67 | 27% | 7 | 3 |
| Uccle | 226 | 6% | 158 | 70% | 11 | 5% | 6 | 2 |
| Etterbeek | 223 | 6% | 170 | 76% | 8 | 4% | 9 | 4 |
| Saint-Gilles | 206 | 6% | 123 | 60% | 18 | 9% | 9 | 4 |
| Molenbeek-Saint-Jean | 202 | 5% | 105 | 52% | 24 | 12% | 10 | 1 |
| Auderghem | 142 | 4% | 106 | 75% | 15 | 11% | 6 | 2 |
| Evere | 92 | 2% | 16 | 17% | 22 | 24% | 17 | 16 |
| Jette | 87 | 2% | 48 | 55% | 20 | 23% | 18 | 16 |
| Ganshoren | 86 | 2% | 56 | 65% | 4 | 5% | 10 | 8 |
| Woluwe-Saint-Pierre | 82 | 2% | 58 | 71% | 8 | 10% | 19 | 12 |
| Woluwe-Saint-Lambert | 71 | 2% | 40 | 56% | 12 | 17% | 24 | 29 |
| Koekelberg | 67 | 2% | 46 | 69% | 6 | 9% | 17 | 11 |
| Berchem-Saint-Agathe | 63 | 2% | 36 | 57% | 8 | 13% | 17 | 12 |
| Forest | 51 | 1% | 23 | 45% | 4 | 8% | 15 | 1 |
| Watermael-Boitsfort | 43 | 1% | 29 | 67% | 2 | 5% | 19 | 12 |
| Inconnu | 14 | 0% | 2 | 14% | 0 | 0% | 27 | 27 |
| TOTAL | 3741 | 100% | 2282 | 61% | 463 | 12% | 11 | 7 |

Tableau 2. Répartition des détections des obligations, des anticipations et du temps de détection par communes des bénéficiaires obligés. (Source : APA extraction mai 2024)

On remarque toutefois que **l'obligation est parfois anticipée, cela concerne 12% de bénéficiaires prioritaires**. On entend par anticipation, l'inscription dans un BAPA avant même de recevoir la notification de l'obligation par la commune. Parmi les primo-arrivant-es qui anticipent plus souvent, on retrouve ceux issus de Saint-Josse-Ten-Noode (27%), d'Evere (24%), Jette (23%), Schaerbeek (20%), Woluwe-Saint-Lambert (17%), et Berchem-Sainte-Agathe (13%). Ces communes, comme nous l'avons vu précédemment, ont tendance à mettre plus de temps à détecter l'obligation. Cela suggère que, dans les communes où la détection est plus lente, les publics concernés prennent plus d'initiative pour compenser ce retard. En revanche, malgré un haut taux de détection, la commune de Saint-Josse présente la proportion d'anticipation, la plus élevée, avec 27%, qui peut s'expliquer par une plus grande demande de l'offre (public avec des besoins), mais aussi une commune qui connaît le dispositif depuis ses débuts.

²⁴ Le temps de détection a été calculé sur base du jour de la délivrance du titre de séjour où l'on soustrait le jour de la notification de l'obligation (date maximale pour s'inscrire dans un BAPA – 6 mois).

2) Dans l'étude sur l'accessibilité (spatiale) des BAPAs, réalisée par le CRAcs conjointement avec l'*Observatoire de la santé et du Social (2023-24)*²⁵, ces disparités communales ont été observées cartographiquement. L'avantage de cette analyse est qu'elle se base sur la demande réelle : le stock de primo-arrivant-es théoriquement obligé-es (hors-UE27+) par commune et secteur statistique, et non seulement les bénéficiaires inscrit-es dans les BAPAs (ou à BON). Mais cette méthode a pour défaut de ne pas prendre en compte les exemptions (autres que celle sur base du critère du pays d'origine). Ceci étant dit, des communes, telles que Forest et Molenbeek, semblent ici aussi indiquer un taux de recours inférieur aux autres communes (1% et 5%), alors qu'elles ont toujours été des communes pourvoyeuses de bénéficiaires correspondant au profil du public prioritaire (hors-EU27+), en particulier Molenbeek. Un simple indice de spécificité²⁶ des communes de résidence des bénéficiaires des BAPAs entre les périodes d'avant et d'après obligation semble confirmer ces constats (Tableau 3). Ce constat ne peut donc résulter d'un plus haut taux d'exemption, ou encore d'une orientation plus spécifique vers BON dans la mesure où ce sont deux communes d'implantation d'un BAPA (à la différence de BON) ;

| Commune de résidence | Public avant obligation | | PA obligé | | Spécificité |
|-----------------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Effectif | Part | Effectif | Part | |
| Evere | 533 | 8% | 92 | 2% | 0,32 |
| Molenbeek-Saint-Jean | 806 | 12% | 202 | 5% | 0,46 |
| Schaerbeek | 1089 | 16% | 385 | 10% | 0,65 |
| Woluwe-Saint-Lambert | 195 | 3% | 71 | 2% | 0,67 |
| Forest | 140 | 2% | 51 | 1% | 0,67 |
| Jette | 215 | 3% | 87 | 2% | 0,74 |
| Bruxelles-Ville | 1232 | 18% | 556 | 15% | 0,83 |
| Koekelberg | 139 | 2% | 67 | 2% | 0,88 |
| Etterbeek | 372 | 5% | 223 | 6% | 1,10 |
| Saint-Josse-Ten-Noode | 358 | 5% | 247 | 7% | 1,26 |
| Anderlecht | 701 | 10% | 572 | 15% | 1,49 |
| Ganshoren | 97 | 1% | 86 | 2% | 1,62 |
| Berchem-Saint-Agathe | 71 | 1% | 63 | 2% | 1,62 |
| Woluwe-Saint-Pierre | 89 | 1% | 82 | 2% | 1,68 |
| Ixelles | 353 | 5% | 326 | 9% | 1,69 |
| Saint-Gilles | 197 | 3% | 206 | 6% | 1,91 |
| Watermael-Boitsfort | 35 | 1% | 43 | 1% | 2,25 |
| Uccle | 146 | 2% | 226 | 6% | 2,83 |
| Auderghem | 73 | 1% | 142 | 4% | 3,56 |
| Inconnu | 0 | 0% | 14 | 0% | |
| Total | 6841 | 100% | 3741 | 100% | |

Tableau 3. Répartition des bénéficiaires avant obligation et des obligés par commune. (Source: APA extraction mai 2024).

²⁵ *Ibid.* Étude de Vivalis et du CBAI (à paraître, 2025).

²⁶ Le coefficient de spécificité est un indice qui permet d'évaluer si une catégorie de personnes est plus spécifique (quand l'indice est au-delà de 1) ou moins spécifique (quand l'indice est en-deçà de 1, ici sur un territoire (chaque commune) entre deux périodes différentes (avant et après obligation). Il se calcule en faisant le rapport entre la part des PAs obligé-es (numérateur) et la part des PAs avant obligation (dénominateur).

Notons ici que, si les communes d'implantation ont un coefficient de spécificité inférieur à 1, c'est parce qu'elles orientaient déjà, avant l'obligation, un grand nombre de personnes primo-arrivantes vers les BAPAs²⁷.

- 3) Les communes rencontrées ou contactées dans le cadre de cette recherche ont révélé des difficultés dans l'appropriation de l'application *Bruwelcome* et des erreurs techniques et humaines (détection et gestion du suivi de l'obligation). A ce propos, la réponse négative d'une autre commune à notre sollicitation d'entretien était d'ailleurs particulièrement explicite : « *Je dois vous dire que malheureusement nous ne pouvons satisfaire à votre demande en tout cas pour l'instant, [...]. Par ailleurs, nous manquons de temps pour traiter de manière optimale les dossiers du parcours d'intégration : problèmes liés à l'outil informatique et la difficulté de certains cas à traiter.* » (Responsable du service Population d'une commune, réponse à une demande d'entretien par mail, 25 septembre 2024)

Pour saisir ces difficultés, qui ne se limitent pas seulement à des problèmes techniques, nous pouvons nous appuyer sur le témoignage du chef d'équipe du Service des étrangers que nous avons rencontré. Alors que cette commune se trouve autour des moyennes/médianes sur les indicateurs présentés ci-dessus, ce dernier pointe des enjeux à différents niveaux.

Au niveau de la détection de l'obligation et des exemptions, c'est l'application *Bruwelcome* (*salesforce*) qui détermine avec les informations du Registre national si le bénéficiaire est « obligé » ou pas : « *On ne cherche pas plus loin, et si on le détecte, on envoie les courriers* ». L'outil informatique constituerait aussi aujourd'hui un « filet de sécurité » pour toute erreur humaine de l'agent communal dans la mesure où le logiciel détecte les cartes qui n'auraient pas été introduites « manuellement » dans le système.

Cependant, des **erreurs et oublis persistent, en particulier dans la détection des primo-arrivants titulaires d'une carte de séjour de courte durée sans motif officiel** – lesdites « carte orange », empêchant toute identification par l'outil informatique. Ce faisant, rien ne dit aujourd'hui que toutes les communes détectent systématiquement ces situations de séjour. Mais quand ce travail est effectué, la recherche du motif présumé de séjour dans le dossier de la personne génère une charge de travail supplémentaire pour les services communaux :

« Il y a toute une catégorie d'étrangers en Belgique, ce qu'on appelle les « cartes orange », qui n'ont pas ce fameux code qui dit « je suis étudiant », « je suis travailleur », « je suis réfugié », donc c'est à nous d'encoder. Donc nous, on doit regarder dans le dossier, si vous voulez, sur base de quoi... C'est toujours ici [au Service des étrangers] que ça se fait parce que les cartes orange sont données ici. [...] C'est censé déboucher sur quelque chose, ces cartes. Il y a les réfugiés, tous les regroupements familiaux, et donc là, j'ai une carte orange, je vois que c'est un regroupement familial, ça prend pas mal de temps... Si c'est avec un européen, il est dispensé, mais seulement s'il est marié, une cohabitation légale ça ne rentre pas dans le cas. Donc ça, c'est tout un travail : il faut regarder dans le dossier si on a un époux européen, alors là il est effectivement dispensé, mais si c'est une cohabitation légale, alors là c'est pas le cas. C'est quand même pas mal de boulot. [...] Je ne sais pas pourquoi légalement ils n'ont pas attendu que le séjour soit [complètement] validé. » (Responsable du Service des Étrangers d'une commune, septembre 2024)

²⁷ C'est également le cas pour la commune d'Evere, bien qu'elle ne soit pas une commune d'implantation. Cette commune orientait systématiquement vers les bureaux d'accueil avant l'entrée en vigueur de l'obligation, en particulier la communauté indienne (cf. supra).

Et la charge de travail ne s'arrête pas là, car en cas de perte du titre de séjour (refus ou délai avant l'obtention de la nouvelle carte), l'obligation de suivi est suspendue et devra être réactivée si une reconnaissance est finalement obtenue. Plus concrètement, il s'agit de redétecter la personne lors du renouvellement de la carte provisoire. On notera ici que, selon l'APA, 6% du public prioritaire a connu une interruption de leur titre de séjour (en particulier des « cartes orange »), et que les BAPAs ont observé de sérieuses défaillances dans la « re-détection » après suspension des dossiers pour raison d'interruption de séjour (propos recueillis lors de la réunion de concertation en octobre 2024).

De plus, certaines conditions d'exemption, comme les diplômes obtenus en Belgique, ne peuvent être traitées par l'outil informatique et doivent être demandées par le bénéficiaire à l'aide d'une attestation (accessible sur le site de Vivalis) et ensuite validées par la commune. Mais ces démarches ne sont pas toujours lisibles pour les personnes primo-arrivantes et peuvent se faire par le biais d'un·e assistant·e social·e, et donc après recours à un BAPA.

Ce qui nous amène aux **problèmes de communication entre les communes et les opérateurs du parcours dans la gestion du suivi et le contrôle des délais de l'obligation**. Notons tout d'abord que si la législation impose que les attestations soient transmises par le bénéficiaire à la commune, dans les faits, la plupart de ces démarches administratives se fait par l'interface entre Bruwelcome et l'APA. Mais cette transmission des informations et la validation par les communes des attestations d'inscription, de suspension et de fin de parcours font parfois défauts, et peuvent mettre *in fine* certain·es bénéficiaires dans des situations inconfortables :

« Nous, on ne rentre pas en contact avec les BAPAs, parce qu'on n'a pas leur contact s'il y a un problème aujourd'hui. Là, on a une personne qui avait fini son parcours, qui avait en face son attestation de fin de parcours, mais elle n'était pas encodée dans le système. Rien n'était encodé, ni le début du parcours, ni la fin du parcours. Et c'est les BAPA qui sont censés introduire le début du parcours et la fin du parcours. Moi je veux bien encoder, mais je ne sais pas quand elle a commencé le parcours, donc là j'ai posé la question à [l'Administration Vivalis] pour savoir s'il pouvait me dire qu'est-ce que je devais encoder... » (Responsable du Service des Étrangers d'une commune, septembre 2024)

Si dès le début l'Administration Vivalis a informé les communes des procédures²⁸ et met tout en œuvre pour être réactive dans la résolution des cas problématiques²⁹, ce manque de cohérence interne liée à la communication entre les acteurs du dispositif devient d'autant plus problématique quand il en résulte pour le bénéficiaire une procédure de sanction :

« C'est déjà arrivé qu'il y avait des gens qui étaient en parcours de sanction mais qu'on voyait que l'attestation avait été enregistrée par le BAPA. Il était inscrit, mais ça n'a pas été validé, il manquait une date, ça, c'est arrivé une ou deux fois. » (Ibid., septembre 2024)

On note par ailleurs que, **dans cette commune, le taux de mise en demeure de l'obligation de suivi** du parcours d'accueil – des personnes primo-arrivantes ne s'étant pas inscrites dans un parcours d'accueil endéans les 6 mois – s'élevait grosso modo à **10% (octobre 2024)**. Mais, de ce qui a été dit précédemment, ces non-recours n'étaient pas toujours liés à une illisibilité de l'obligation, mais aussi à des défaillances techniques et humaines liées à l'appropriation du dispositif et de l'application Bruwelcome. Ceci peut également résulter de problèmes de communication dans le suivi des dossiers (validation des attestations).

²⁸ La Cocom a envoyé une circulaire aux communes en 2022, qui a été réactualisée en 2024.

²⁹ Selon la Cocom, Vivalis tente d'apporter une réponse aux questions des partenaires dans les 48h.

En bref, il ressort de cet entretien plusieurs problèmes qui s'entremêlent :

- Des **défaillances techniques et humaines** dans la détection, liées tant à l'appropriation technique de la plateforme par les communes que par des « *bugs informatiques* » associée à l'interface entre Bruwelcome et l'APA, en particulier en 2022 et 2023. On notera toutefois que l'implémentation d'un « *filet de sécurité* » dans Bruwelcome a permis de répondre aux erreurs humaines de détection, à l'exception des « *cartes oranges* » et des cas de re-détection après interruption de séjour (suspension).
- **Une méconnaissance du dispositif** et un **manque de proximité avec les bénéficiaires** : lors de l'entretien avec fonctionnaire communal, il était assez interpellant d'observer une confusion systématique entre les procédures d'exemption et de suspension, ou encore le manque de connaissance de la législation et l'offre des opérateurs. Ceci entraîne par exemple un renvoi systématique vers les BAPAs en cas d'incompréhension de l'offre ou d'inaccessibilité pour les bénéficiaires ;

« Honnêtement nous, on n'oriente pas. De nouveau, parce que ça se passe par courrier, si on avait des personnes qui livre directement le document quand ils vont chercher leur carte, ils poseraient peut-être directement des questions. Là, je pense que les gens essayent de faire par eux-mêmes. [...] Mais je pense qu'à un moment donné on va arriver à une mini formation, parce que c'est quand même les employés qui gèrent les mails et les gens en face d'eux, pour donner les informations correctes. Aujourd'hui, ils renvoient directement vers les BAPAs, quand les gens viennent aux guichets ou envoient un mail en disant « je suis enceinte, je ne sais pas quoi faire... ». Maintenant, on essaie de le faire, donner la bonne info... » (ibid, sept. 2024)

- Un **manque de clarté dans la répartition des responsabilités** et une **communication pas toujours fluide (circulaire)** entre les opérateurs (BAPAs/BON) et les communes³⁰ : selon l'agent communal rencontré, lors de la résolution de problèmes, l'agent communal s'adresse au gestionnaire de l'Administration (contact de référence), qui lui transfère l'information au BAPA concerné qui résout le problème ou qui reprend contact avec l'agent communal le cas échéant. A noter ici que, selon les BAPAs et l'Administration Vivalis, cette communication s'est grandement améliorée en 2024.

« Le côté technique (interface entre Bruwelcome et APA), le problème est là pour moi. Et puis, l'autre problème – il faut que je relise les formations qu'on a eu au début, mais je pense que les rôles n'ont pas été attribués super clairement pour les exemptions, les dispenses [suspensions], etc. De temps en temps c'est nous, de temps en temps c'est les BAPAs qui encodent, donc je pense que les communes, on a tendance à dire « nous on ne fait pas, faut voir avec le bureau d'accueil », mais a priori quand je vois quelque chose j'encode directement... » (Responsable du Service des Étrangers d'une commune, sept. 2024)

- **Donnant à voir, en dernière analyse, un traitement paradoxal de l'obligation** par les communes, **à la fois asymétrique** (adaptation et pratiques différentes entre les communes) et **procédurier** (gestion administrative de l'orientation) – renforcé par le peu de contacts avec les bénéficiaires aux guichets.

En définitive, cette difficile appropriation des aspects légaux, techniques et logistiques du dispositif a des conséquences sur la charge de travail des BAPAs (cf. Chap.2 – *Accompagnement social*) d'une part, et sur la lisibilité du dispositif de l'obligation pour les primo-arrivant-es d'autre part. Nous abordons ce deuxième point dans la dernière partie de cette section.

³⁰ La Cocom avait toutefois envoyé une circulaire à ce propos aux communes en 2022 (actualisée en 2024).

2.3. Réception de l'information : illisibilité persistante et incohérence du dispositif

Malgré la transmission d'une information uniformisée aux personnes primo-arrivantes soumises à l'obligation de suivi, des problèmes de lisibilité du dispositif persistent. Les dysfonctionnements et incohérences communicationnelles entre les acteurs impliqués dans le dispositif (cf. supra) renforcent de surcroît ces difficultés. De plus, la notification d'obligation de suivi du parcours d'accueil a également suscité des frustrations chez certains profils, liées à un sentiment d'inégalité de traitement ou de non pertinence de l'offre relative à leurs besoins, mais aussi à des réalités concrètes d'inaccessibilité – pouvant une nouvelle fois souligner l'illisibilité du dispositif (modalités d'exemption et de suspension).

A première vue, et de manière générale, l'obligation de suivi semble avoir amélioré la lisibilité du dispositif. D'une part, l'obligation d'information a réduit l'asymétrie informationnelle des communes bruxelloises (non recours par non proposition). En effet, les premières années de la politique d'accueil étaient marquées par une disparité dans l'orientation des personnes primo-arrivantes entre : d'un côté, les communes d'implantation des BAPAs et certaines communes voisines de première couronne, et de l'autre, les communes les plus éloignées de de l'offre, en particulier de seconde couronne, qui orientaient plutôt vers des services (cours de langue, formations qualifiantes, etc.) de leur commune :

« Il faut savoir que les communes du sud n'ont jamais renvoyés vers les BAPAs avant que Convivial ouvre. Tu vois bien Forest, Saint-Gilles, Uccle. Après est-ce que c'était par manque de connaissance des services ou par positionnement philosophique... Je me souviens à Saint-Gilles par exemple au début ils disaient : "bah non, nous on a déjà plein d'associations". Ou à Koekelberg aussi : "bah, nous, on a déjà nos associations [Les Amis d'Accompagner] qui font ça !" » (Direction d'un BAPA)

D'autre part, la réception d'informations standardisées sur les modalités de l'offre – son contenu et, surtout, les adresses et numéros de téléphone des opérateurs – semble placer les bénéficiaires dans de meilleures conditions pour faire un choix en connaissance de cause, que ce soit au niveau du dispositif (la langue d'apprentissage) ou de l'opérateur (proximité à leur domicile, leur travail ou encore à l'école ou la crèche des enfants) :

« Lorsque je me suis inscrite et j'ai eu mon séjour là-bas à la commune [Watermael-Boitsfort]. Après un mois, deux mois, ils m'ont envoyé une lettre dans ma boîte pour faire la formation obligatoire, avant mars 2024. Et donc, je suis venue ici [BAPA-BXL], parce qu'ils m'ont donné l'endroit pour faire ça, pour s'inscrire. » (Nafissatou, sénégalaise en RF, Watermael-Boitsfort)

« J'ai juste lu la lettre. Il y avait l'adresse qui était noté. Je ne suis même pas aller à la commune, je suis directement venu ici et on m'a expliqué. Que voilà il y avait un parcours à suivre, une obligation, et il y a un monsieur qui m'a expliqué, il a pris mes coordonnées, mon adresse email. Après, il m'a donné la date des droits et devoirs. » (Ferdinand, congolais en RF, Uccle)

« J'ai été parce que dans la lettre et il disait que c'était obligatoire de le faire. Et voilà après, la lettre indiquait aussi l'adresse tout ça... Et je savais que c'était ici [à BAPA-BXL] que je devais venir. C'est plus proche de chez moi. Mais il y a d'autres... comment dirais-je... bureaux d'accueil. » (Assane, réfugié sénégalais, Ixelles)

« Je l'ai traduit (Google translate photo), et j'ai compris qu'il faut aller faire indimaj [intégration]. C'est un avis envoyé par la commune et que si je ne le fais pas je dois payer une amende qui peut aller de 100 euros jusqu'à 2500 euro. [...] ça dit que je dois m'intégrer dans la société, avec une formation indimaj et 'l'école' [cours de langue], en fait ils considèrent l'école fait partie de l'indimaj, c'est bien ça ? » (Hassan, réfugié syrien, Anderlecht).

« Dans la commune de Madou, ils nous ont donné deux papiers, un pour le français et un pour le néerlandais. Donc, c'est facile pour nous de savoir si nous pouvons suivre... Si nous suivons BON, nous pouvons compléter le néerlandais. Si l'on suit le BAPA, on peut compléter le français. C'est comme ça que nous avons eu l'information, c'est très utile. » (Mohan, indien en RF, BON, Ixelles)

Toutefois, ceci est sans compter les variabilités communales en termes de détection et d'information présentées dans le point précédent, mais aussi les **caractéristiques individuelles** – en particulier la maîtrise de la langue, le niveau d'instruction, et la situation de séjour – des personnes primo-arrivantes rendant plus ou moins difficile la compréhension de l'information. A titre indicatif, parmi les 24 personnes primo-arrivantes rencontrées, 13 disaient ne connaître aucunes autres offres (ni les BAPAs, ni BON). Il ressort de ces entretiens que la maîtrise du français ou de l'anglais renforce considérablement la lisibilité du dispositif.

Bien que cette obligation d'information des communes renforce théoriquement l'accessibilité aux BAPAs, les témoignages des bénéficiaires ont montré qu'elle n'est en aucun cas suffisante. On observe, et ce peu importe le profil, un schéma narratif quasi-systématique lors des entretiens : si le recours au service et le choix de l'opérateur est d'abord présenté comme un comportement rationnel basée sur l'information obtenue, il apparaît ensuite que ce choix est beaucoup moins évident et rarement réalisé seul. Pour illustrer ceci, reprenons les cinq personnes citées ci-dessus :

- **Nafissatou** dira finalement que c'est son mari, déjà installé depuis plusieurs années en Belgique, qui lui explique l'obligation et qui choisit son opérateur. Après évaluation avec ses amis des informations reçues, et examen des adresses sur *google map*, ce dernier choisit un opérateur qui se trouve sur un trajet qu'elle connaît déjà en transport public pour d'autres démarches administratives liées à son installation (Actiris et Agence d'intérim à Madou) ;
- **Ferdinand**, médecin de profession, regrette d'avoir lu trop vite le document (le 1^{er} numéro sur la liste) et d'avoir été influencé par le nom « BAPA-BXL », le BAPA de la RBC pense-t-il, alors qu'il estime aujourd'hui, après avoir pris connaissance des autres opérateurs, que Convivial était plus proche de chez lui. Il se disait particulièrement frustré d'avoir appris cela après coup ;
- **Assane** explique, bien qu'il ait d'abord été orienté vers VIA-Molenbeek à l'occupation dans laquelle il séjournait depuis plusieurs mois (La Voix des sans papiers), avoir choisi – sans trop saisir l'investissement qu'implique un parcours d'accueil – un autre BAPA (Convivial) dans le but de combiner ce jour-là son inscription avec un autre rendez-vous administratif à la gare du Midi (CGRA). Ce n'est que parce que ce BAPA est fermé le vendredi après-midi, et après avoir réévalué les adresses sur le document durant le weekend, qu'il décide finalement d'aller au BAPA le plus proche de chez lui (BAPA-BXL) ;
- **Hassan** explique que c'est surtout un compatriote syrien rencontré au cours de français (centre TEFO) qui lui explique le parcours d'accueil (lui, l'a déjà fait en Flandre) et lui conseille d'aller le faire à Convivial avec sa femme qui a également reçu la notification d'obligation. S'il trouve d'abord ce choix pertinent, car relativement proche de chez lui (Anderlecht), il témoignera plus tard toute sa difficulté à combiner les cours de langue avec les cours de citoyenneté car ces deux lieux sont éloignés et qu'il aurait peut-être été préférable d'aller à VIA-Molenbeek.
- **Mohan** explique son choix du dispositif BON, plutôt qu'un BAPA, par l'orientation de la communauté indienne à Bruxelles qui l'informe sur : les difficultés d'apprentissage du français (par rapport au néerlandais qui serait linguistiquement plus proche de l'anglais), une plus grande « efficacité » (disponibilités) et « flexibilité » (cours en ligne et en décalé) de l'offre, et enfin de plus grandes opportunités d'insertion professionnelle en Flandre (secteur de l'IT).

Plus substantiellement, tous ces témoignages révèlent en creux comment **les ressources sociales**, qu'il s'agisse de l'appartenance à un réseau d'interconnaissance familial, amical ou communautaire (nationale ou religieuse), **jouent un rôle crucial autant dans l'explication du dispositif que dans l'orientation, voire l'accompagnement (physique), vers un opérateur spécifique**. Mais ici, à l'inverse du recours volontaire où les ex-bénéficiaires jouaient un rôle direct d'information et d'orientation, c'est la réception de la lettre qui incite les personnes à rechercher des informations sur le contenu de ce document ; et ceci qu'il s'agisse de profils dits « alpha » qui ne parviennent pas à lire ce document, ou de profils « FLE », ou même maîtrisant la langue, qui ne comprennent pas pleinement le dispositif.

Ces ressources sociales sont d'autant plus cruciales que le capital scolaire et linguistique est moindre. Il est indéniable que **la compréhension de l'une des deux langues nationales, ou de l'anglais**, facilite la compréhension des informations relatives au dispositif. Le **niveau d'instruction** et le **niveau de maîtrise des outils numériques**, permettant d'effectuer des recherches supplémentaires en ligne sur le parcours, l'obligation et ses opérateurs (*Bewelcome*, sites internet des opérateurs, application de géolocalisation), conditionnent également cette lisibilité. A titre d'exemple, dans le cas des « regroupé-es indien-nes », les informations de la communauté nationale permettent surtout de valider les informations reçues et déjà comprises.

Ainsi, les personnes ne maîtrisant pas le français ou le néerlandais, pas ou peu scolarisées, pas ou peu alphabétisées, rencontrent toujours des difficultés dans la compréhension de l'obligation et de l'offre des bureaux d'accueil – en dehors du caractère explicite et angoissant de l'amende. En effet, la moitié du public prioritaire en filière FLE ou ayant un niveau au-delà du A2 font recours au parcours en moins d'un mois, alors que ce temps médian d'inscription pour ceux ayant un profil « alpha » est d'un mois et demi.

Le cas d'**Hasna**, femme marocaine et peu alphabétisée, illustre par exemple comment ses difficultés linguistiques, renforcées ici par les balbutiements communicationnels de la commune au moment de l'entrée en vigueur de l'obligation, rendent impossible sa compréhension du dispositif sans ses ressources familiales et sociales :

« En fait, moi je suis allée le matin prendre ma nouvelle carte de séjour [de carte orange à carte F]. Et après, ils m'ont rappelé le même jour.... Je me suis dit : "pourquoi ils m'appellent ? J'étais avec eux là maintenant...". Ils m'ont dit : "demain matin, reviens à la commune on doit te donner un document". Et je suis allée et ils m'ont donné un papier pour l'école niveau A2. Ils n'ont rien dit, ils m'ont juste donné le papier. [...] Elle m'a juste dit "tu es obligée d'aller étudier" et de lire les infos sur le papier. Il y avait aussi en arabe [brochures annexes]. [...] Après la commune m'a envoyé un autre document, ils ont dit : "attention si tu ne fais pas, tu dois payer 2000 €". [...] Je suis rentré chez moi et j'ai montré le document à ma fille, et elle a cherché sur internet et m'a dit "maman, ils disent que tu dois aller étudier le niveau 2 et apprendre les lois ici". [Après] J'ai montré le document à une amie [voisine] qui m'a dit qu'il fallait y aller et c'est elle qui a appelé : Schaerbeek, non [répond pas], Molenbeek, non, et puis 1000-Bruxelles. Et je suis allé. » (Hasna, marocaine en RF et passée par l'Espagne, 2022, PA obligée)

Le cas de **Mustafa (encadre 2)**, réfugié soudanais, illustre encore plus spécifiquement cet enchevêtrement de difficultés linguistiques et d'incohérence du dispositif de l'obligation - lié à la fois aux difficultés de détection et d'information des communes qu'au design du dispositif dans le contexte bicommunautaire bruxellois (logique concurrentielle).

Encadré 2 : La confusion de Mustafa, ou l'effet d'un double dispositif fonctionnant en vase clos.

Mustafa est arrivé seul en 2018 en Belgique comme demandeur d'asile depuis le Soudan. Après un premier refus de reconnaissance comme réfugié, il vit et travaille sans papiers pendant 5 ans. Son salaire comme coiffeur lui permet d'économiser pour aider sa famille au pays. Durant ces 5 années, il apprend le français et développe un large réseau d'amis.

En 2024, après une deuxième demande d'asile, il reçoit finalement la protection subsidiaire, qui correspond à sa première carte de séjour. Lors du retrait de son titre de séjour à la commune de Schaarbeek, il ne reçoit aucune information concernant le parcours d'accueil. Pourtant, de ses échanges avec ses connaissances, il avait entendu parler d'une obligation de suivre un parcours d'intégration. Un mois après la délivrance de sa carte de séjour, il reçoit une lettre concernant un « *inburgeringstraject* ».

Bien qu'il pense tout d'abord qu'il s'agit de la notification d'obligation étant donné le caractère nominatif de la lettre (notamment, son numéro de Registre national), il comprend finalement avec l'aide de ses connaissances belges que ce courrier en néerlandais n'est qu'une **invitation de l'Agence Integratie & Inburgering pour suivre un parcours d'accueil chez BON**. Un mois après la réception de cette publicité, Moustafa n'avait toujours pas reçu d'attestation d'obligation de la commune. On peut donc faire l'hypothèse que sans ses connaissances maîtrisant le néerlandais, il se serait rendu chez BON – où il aurait probablement été détecté comme « obligé » et où on lui aurait proposé une « orientation sociale » en français... Avant de suivre des cours de néerlandais alors qu'il parle déjà le français.

Après analyse des derniers rapports d'activités de l'AI³¹, il a en effet été observé une volonté de développer la communication auprès du public primo-arrivant afin de répondre au manque d'attractivité de BON par rapport au BAPA (cf. supra). Dans tous les cas, **le court-circuitage de cette promotion de l'opérateur néerlandophone pose des questions** : si nous n'avons pas d'information concernant la façon dont il est possible que l'AI ait accès à ces données personnelles, cela questionne la **coopération entre les deux dispositifs** tout comme le principe de « **libre choix** » des **bénéficiaires**.

D'après l'administration Vivalis, il a été adopté fin 2024, lors d'une réunion de coopération entre les deux dispositifs équivalents, de décaler l'envoi des courriers de promotion de BON et d'y mentionner les Bapas afin d'éviter à nouveau des confusions avec l'attestation d'obligation.

Enfin, la réception de la notification d'obligation peut également faire émerger certaines **frustrations liées à la situation de séjour et/ou au profil de certain-es bénéficiaires**.

Se voir obligé-e de suivre un parcours d'accueil peut faire émerger des frustrations, et ce pour de multiples raisons que nous aborderons dans la partie suivante (cf. infra : enjeux d'accessibilité). Nous revenons ici sur deux types de situation de séjour pour qui la notification peut porter à confusion ou à une incompréhension. C'est d'abord le cas des **personnes primo-arrivantes avec un titre de séjour temporaire (« carte orange » et autres Annexes)** pour qui ce n'est pas toujours clair si l'obligation de suivi peut arriver avant l'obtention de leur réel titre de séjour vu que la durée de leur titre actuel ne correspond pas aux délais d'inscription (6 mois) et de suivi du parcours (18 mois).

Pour **Christelle**, arrivée seule en 2022 pour le traitement d'un cancer (carte orange en attendant la procédure de l'article 9ter), cette confusion a eu des conséquences sur sa santé mentale. La réception en 2023 de la lettre notifiant son obligation de suivre un parcours d'accueil l'a en effet rendue très confuse, car elle pensait que cela lui signifiait qu'elle était régularisée, et qu'elle pourrait ainsi lancer le regroupement familial et enfin revoir son bébé laissé au pays depuis près de deux ans :

³¹ Agentschap Integratie & Inburgering, « *Jaarverslag 2023 – Strategisch Plan 2021-25* », mars 2023 (pp.43-44).

« J'ai reçu un courrier de la part de la commune qui m'a demandé de venir... Et en fait, moi, à ce moment-là, je pensais que j'étais régularisée... Je suis allée à la commune, ils ont dit : 'non c'est un parcours obligatoire pour quelqu'un qui a séjourné pendant plus de trois mois je pense'. [...] J'avais pas du tout compris au début mais je savais qu'il y avait un cours d'intégration une fois que vous êtes régularisée. Je ne savais pas, je n'étais pas informée que ça pouvait être fait avant [la régularisation]. C'est pourquoi quand j'ai reçu le courrier, j'ai directement appelé mon avocat. Je lui ai demandé est-ce qu'il n'y a pas une décision... Mais non. [...] Donc, j'aurais toujours passé ce parcours mais après.... Pas tout de suite, si ce n'était pas obligatoire.» (Christelle, congolaise, 2022, PA obligée).

Elle témoignera dans la suite de l'entretien que cet « ascenseur émotionnel » a fortement impacté sa capacité à suivre le parcours d'accueil qu'elle aurait selon elle de toute façon suivi après régularisation et s'être assurée que sa famille puisse la rejoindre en Belgique³².

Mais les cas de frustration les moins feutrés concernent les personnes primo-arrivantes arrivées dans le cadre d'un **regroupement familial avec une personne belge**. Pour ces derniers, et encore plus pour les conjoint·es de ces dernier·es, on observe un **sentiment d'injustice** en comparaison avec les personnes primo-arrivantes en regroupement familial avec une personnes originaire d'un pays de l'Union européenne qui rentrent, elles, dans les conditions d'exemption de l'obligation. Bien que nous n'ayons pas eu de témoignages explicites dans ce sens avec les bénéficiaires, la commune rencontrée dans le cadre de cette enquête y a été confrontée à plusieurs reprises :

«Le seul retour négatif, c'est les conjoints des Belges qui sont soumis et les conjoints des Européens qui ne sont pas soumis. J'ai eu il y a quelques semaines un monsieur qui était hors de lui, vraiment désagréable : « j'ai été voir sur votre site, c'est marqué que les conjoints des européens sont dispensés, moi je suis belge ! ». Il y a un sentiment d'injustice et on n'a pas de réponse à donner à ça... » (Chef d'équipe d'une commune bruxelloise, entretien octobre 2023)

Ces frustrations doivent toutefois se comprendre plus précisément au croisement de cette situation spécifique de séjour et de la situation socio-économique du bénéficiaire. Ce sont en effet les profils les plus aisés de cette catégorie de primo-arrivant·es qui estiment ne pas spécialement avoir de besoins d'intégration ou qui s'estiment bien souvent déjà « intégrés » dans la société d'accueil (souvent parce qu'ils sont intégrés sur le marché de l'emploi). On observe donc ici une certaine **distinction sociale à l'offre**, qui serait destinée avant tout à un autre type de « migrants ». C'était par exemple le cas de **Ferdinand**, ce médecin congolais déjà évoqué plus haut, qui percevait le parcours comme un contretemps dans son insertion professionnelle (cf. infra. Chapitre 1 .2.2.) et qui témoignait de surcroît d'une offre peu adaptée à son profil (cf. infra : chapitre 2 – Formation à la citoyenneté).

Le cas de **Lucas**, un post-doctorant brésilien habitant à Uccle avec son épouse italienne, illustre à la fois l'illisibilité du dispositif et cette distance à l'offre et à son public cible. Il se dit d'abord « surpris » au moment de recevoir la notification d'obligation, car il fait partie d'un groupe « *je ne sais pas si c'est hautement qualifié ou à haut niveau d'éducation, mais normalement je ne passe pas par ce processus de... cette partie d'intégration* ». S'il rentre dans les conditions d'exemption (membre de la famille d'une personne ayant la nationalité d'un pays de l'UE), il ne la mobilisera toutefois pas par incompréhension de l'obligation. Le suivi de la formation à la citoyenneté confirme sa perception d'une offre qui ne lui est pas vraiment destinée :

³² Lors de l'entretien, Christelle a montré une grande instabilité émotionnelle quand la discussion abordait de près ou de loin sa situation familiale.

« La plupart des personnes à qui j'ai parlé pendant le cours ne travaille pas, et il me semble que c'est conçu pour les personnes qui ne travaillent pas, c'est pour ça que c'est lourd. [...] Je pense que pour d'autres personnes de la classe, c'est plus utile que pour moi, parce que j'ai vécu en Europe [postdoctorat en Allemagne], je connais tout ça, ce n'est pas une culture si différente de la mienne, en termes de monde occidental, ce n'est pas si éloigné. La famille de ma femme est européenne, j'ai des amis d'ici, donc pour moi ce n'était pas si lointain. C'était intéressant de comprendre. [...] certaines choses en rapport avec l'équivalence des diplômes, et ainsi de suite [...], mais en général, je pense que pour d'autres personnes de ma classe, cela a beaucoup plus d'importance : je peux voir qu'ils ont des cultures beaucoup plus éloignées. Mais je trouve le programme en lui-même très utile » (Lucas, Brésilien en RF, 2022, PA obligé)

Bien qu'il ne trouve pas l'offre totalement inutile, surtout dans la perspective d'apprendre le français, son cas illustre aussi les problèmes d'accessibilité quand les modalités de suspension ne sont pas pleinement comprises et/ou mobilisées pour différentes raisons. Travaillant quasi exclusivement à domicile, il arrive dans un premier temps à combiner son travail avec le suivi en présentiel des formations citoyennes – tout en ne le précisant pas à son employeur. Mais il reconnaîtra qu'il ne peut reproduire la démarche dans le cas de l'apprentissage de la langue au vu de l'intensité des cours.

Ces derniers exemples, reflétant des problèmes d'accessibilité, nous amènent au dernier point de ce deuxième chapitre qui porte plus précisément sur les « nouveaux publics » et les raisons du non-recours par non-demande avant l'obligation.

3. Répondre au *non-recours par non-demande*

Nous avons vu dans la deuxième section de ce chapitre que l'obligation de suivi, et son corollaire l'obligation d'information, répondait tout d'abord à un non-recours involontaire par non-proposition et/ou non-connaissance, et ce malgré des enjeux persistants de transmission et de réception de l'information sur le dispositif. Mais le fait de recourir ou non au dispositif – c'est-à-dire la capacité effective à recourir au parcours d'accueil – est également conditionné par d'autres facteurs d'accessibilité, liés tant aux caractéristiques individuelles qu'aux trajectoires singulières des bénéficiaires. Ces facteurs d'accessibilité peuvent ainsi engendrer un « **non-recours par non-demande** », **qu'elle soit subie ou choisie par les personnes**.

Pour ce faire, nous analysons d'abord les données quantitatives sur le public prioritaire au regard du public primo-arrivant avant l'obligation afin d'en faire ressortir des « nouveaux profils », ou plus exactement le renforcement de certains profils. A partir de ces profils nouveaux ou renforcés, ainsi qu'au travers des récits d'installation des personnes étrangères (non-recours en tant que « primo-arrivant-e »), nous examinons plus en détails les facteurs explicatifs de ce non-recours par non-demande, en postulant que leur absence avant l'obligation ou avant la demande de nationalité révèle des facteurs potentiels d'inaccessibilité.

3.1. Le public prioritaire : une diversification des profils

Dans cette partie, nous nous interrogeons sur les spécificités du public prioritaire eu égard au public des BAPAs avant l'obligation. Nous comparons ainsi le « public avant obligation » (tout-e primo-arrivant-e inscrit-e entre 2019 et le 1er juin 2022) et le public obligé (tout-e primo-arrivant-e soumis-e à l'obligation et inscrit-e après juin 2022).

Précautions méthodologiques :

Les données concernant le public des BAPAs sont recueillies par les AS lors du bilan social - à l'exception de la nationalité, du genre et de l'âge, collectées selon la catégorie de bénéficiaire par l'accueil des BAPAs ou par la commune. Au moment de l'export des données, 15% du public prioritaire admis n'a pas (encore) réalisé ce bilan, ce qui entraîne un taux de données socio-démographiques manquantes de 15% à 20%. Ces données sont donc ici exclues pour le public prioritaire arrivé récemment dans le parcours.

3.1.1. Genre et âge

La répartition par genre est identique pour le public obligé et le public avant l'obligation, avec 58% de femmes et 42% d'hommes. **L'obligation ne modifie pas la dominance du public féminin observée depuis 2018**. Bien que l'âge des primo-arrivant-es obligé-es soit désormais limité à 65 ans, l'âge moyen des bénéficiaires a légèrement augmenté (+1 an), passant à 35 ans pour les prioritaires. Notons que l'écart entre les moyennes et les médianes d'âges des deux échantillons n'est que d'un an, ce qui montre une relative homogénéité des âges : **près de la moitié des bénéficiaires a entre 28 et 38 ans**.

3.1.2. Les nationalités

Parmi les primo-arrivant·es obligé·es, la nationalité marocaine est la plus représentée, constituant 21% de ce public, suivie des nationalités « inconnues » (12%), des Brésilien·nes (7%) et des Syrien·nes (6%) (Figure 7). Le pourcentage élevé de nationalités inconnues s'explique par un problème technique d'incompatibilité entre le registre national et *Bruwelcome* (au niveau des codes ISO), impactant de la même façon l'APA. Il faut donc rester prudent dans l'analyse des nationalités du public prioritaire.

On observe tout d'abord **une diversification des origines**. Alors qu'avant l'obligation les trois principales nationalités (Syrie, Inde et Maroc) regroupaient près de la moitié du public, cette concentration est moins importante parmi le public prioritaire : les quatre premières nationalités n'atteignent pas ce seuil (39%). Mais cette plus faible concentration pourrait être expliquée en partie par le stock de personnes dont la nationalité est « inconnue », ce qui concernerait en particulier les ressortissant·es syrien·nes³³.

Si nous comparons la part des nationalités des primo-arrivant·es obligé·es avec celles des bénéficiaires avant l'obligation, on constate **une importante augmentation de la représentation des personnes marocaines et brésiliennes** (+6 points de pourcentage). On observe également **l'apparition de bénéficiaires japonais·es**, représentant désormais 2,6% du public prioritaire (contre 0,03% avant l'obligation). Il s'agit essentiellement de femmes « au foyer » qui ont suivi leur mari arrivé dans le cadre du travail. L'apparition et la progression de certaines nationalités suite à l'obligation, s'expliquent en partie par l'existence de réseaux communautaires – parfois renforcés par des ressources socio-économiques (Japonais·es) - leur permettant d'acquérir les ressources nécessaires à leur installation (cf. infra).

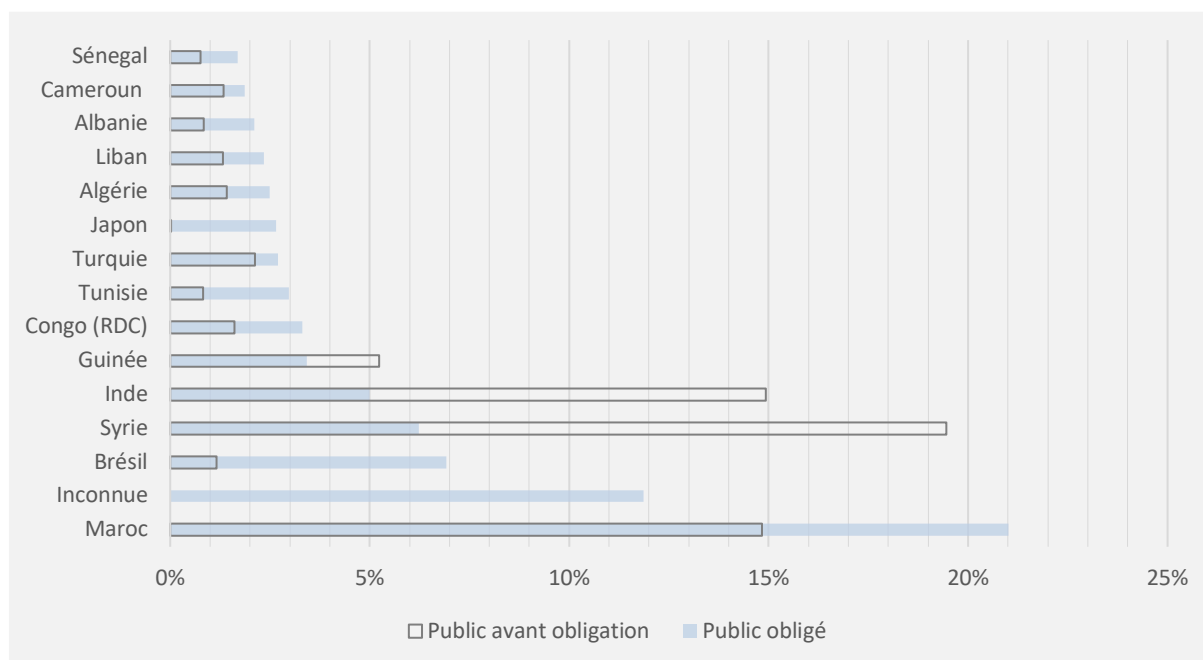


Figure 7. Évolution de la part des 15 premières nationalités des PA obligés par rapport à la part du public avant l'obligation (Source : APA extraction mai 2024).

³³ Convivial a effectué une rapide analyse auprès de son public prioritaire en recueillant les lieux de naissance (Rapport d'activités 2023, Convivial, p.17). Cette analyse amène à penser qu'il s'agirait en grande majorité de personnes syriennes.

Il convient toutefois de prendre des précautions quand on interprète les variations dans la représentation des nationalités avant et après l'obligation. Ces changements peuvent en effet résulter, non pas de transformations structurelles, mais de **facteurs externes spécifiques** liés tant au contexte migratoire qu'aux dispositifs prescripteurs (obligation cachée). On observe notamment une diminution de la proportion de bénéficiaires d'origine indienne, syrienne et, dans une moindre mesure, guinéenne.

D'une part, la forte présence du public indien avant l'obligation s'expliquait par la contrainte établie par certaines communes – en particulier la commune d'Evere³⁴ – de réaliser le parcours d'accueil lors du renouvellement du titre de séjour (preuve d'intégration sociale). Ainsi, la diminution de cette proportion parmi le public prioritaire est probablement liée à la surreprésentation de ce public avant l'obligation par rapport au flux réel de nouveaux arrivants (cf. infra). D'autre part, la diminution du public syrien peut être attribuer, outre le problème d'identification de la nationalité, au ralentissement du flux migratoire depuis la Syrie.

3.1.3. Composition familiale : une diminution des couples et des enfants à charge

L'analyse de la composition familiale des bénéficiaires est importante, car elle constitue un facteur pouvant impacter le déroulement du parcours d'accueil. Les obligations familiales sont souvent pointées comme un élément rendant difficile le suivi (cf. infra). Depuis l'entrée en vigueur de l'obligation (Figure 8), on constate toutefois **une diminution relative du public avec enfants (-3pp.)** et surtout une augmentation des couples sans enfants (+12pp.). Parallèlement, on remarque une diminution de la représentation des personnes isolées (-7,7 pp) et des familles monoparentales (-5,4 pp). La croissance de la part des couples s'explique notamment parce que la majorité du public prioritaire est en regroupement familial.

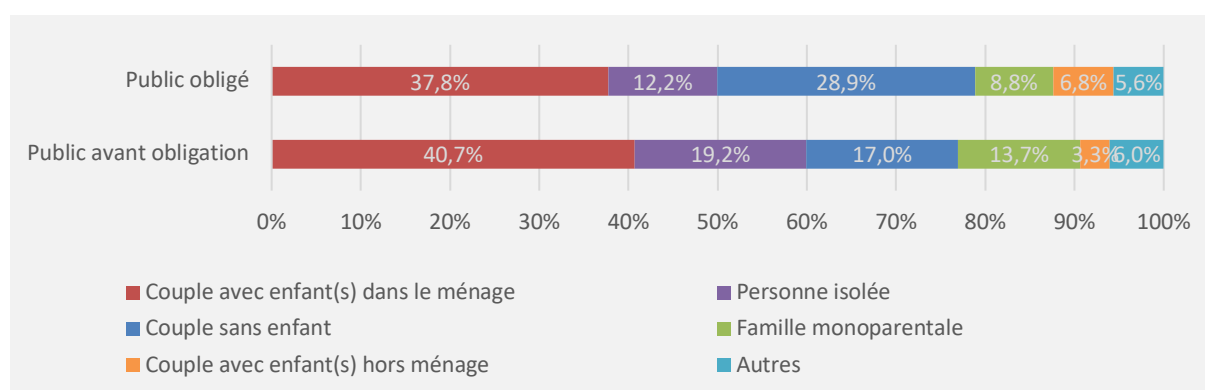


Figure 8. Répartition des **compositions familiales** du public obligé par rapport au représentation avant l'obligation (Source : APA extraction mai 2024).

3.1.4. Situation socio-économique du public prioritaire :

a. Une augmentation du public sans revenus

Au niveau des situations socio-économiques, on constate une forte augmentation de la représentation des personnes sans revenus, qui concerne **la moitié du public obligé** (Figure

³⁴ Cette commune a organisé en 2017-18 une réunion avec certains BAPAs pour mieux comprendre le dispositif en vue de l'intégration de cette nouvelle communauté dans la commune, à un moment où le nombre de procédures de regroupement familial augmentait avec les indien-nes arrivé-es dans le cadre du travail.

9). Parmi les primo-arrivant·es se déclarant sans revenus, 76% sont des femmes (contre 81% avant l'obligation). L'augmentation de la part des personnes sans revenus s'explique très probablement par l'immédiateté du recours au parcours. En parallèle, **la part des allocataires RIS chute de moitié**. Deux explications peuvent être avancées :

- d'une part, avant l'obligation, une grande partie des primo-arrivant·es souhaitant accéder au RIS étaient contraint·es de suivre le parcours ;
- d'autre part, la forte croissance des personnes arrivées par regroupement familial (+20 points de pourcentage). Les personnes en regroupement familial ont beaucoup moins de chances de bénéficier du RIS, sachant que l'une des conditions pour accéder au territoire est de pouvoir subvenir aux besoins du ou de la personne regroupé·e.

La situation des bénéficiaires en emploi augmente, elle, légèrement (23% contre 21%).

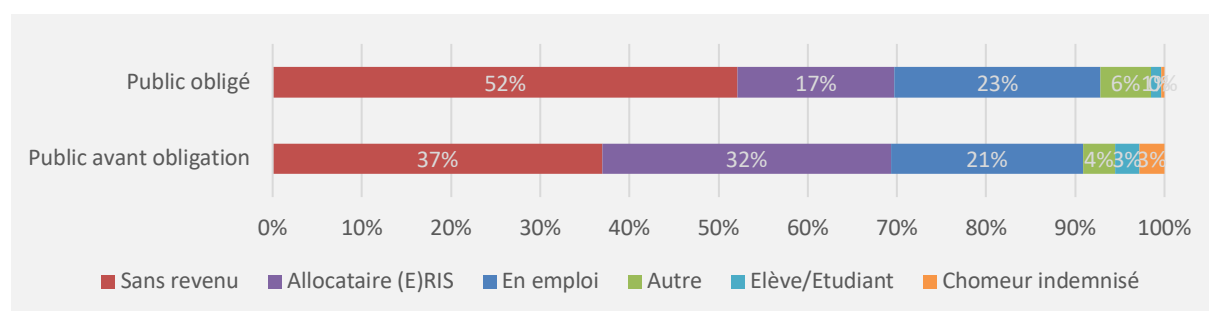


Figure 9. Répartition des **situations socio-économiques** du public obligé par rapport aux représentations avant l'obligation (Source: APA extraction mai 2024).

b. L'augmentation du public diplômé

Au niveau des diplômes, **la part du public ayant au moins un diplôme du CESS augmente**, soit 62% du public prioritaire. Actuellement, le public « infra-diplômé »³⁵, représente 38% du public prioritaire. Cette part diminue par rapport à la période avant obligation (-5 pp.). Le graphique ci-dessous (Figure 10), suggère que la part des personnes avec un diplôme du supérieur n'a pas significativement changé. Cependant, si nous observons de plus près la répartition des nationalités des primo-arrivant·es titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, on observe des transformations intéressantes.

Avant l'obligation, 36% des personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur étaient d'origine indienne – correspondant à la première nationalité de cette catégorie. Aujourd'hui, cette même proportion a chuté à 11%, ce qui représente la même part que les personnes d'origine marocaine. Comme nous l'avons vu plus haut, le public indien était la deuxième nationalité la plus représentée dans le parcours d'accueil et était certainement surreprésenté. Ainsi, lorsque l'on compare la répartition des plus hauts diplômes en excluant la nationalité indienne avant et après obligation (Figure 11), on remarque que **le public prioritaire est nettement plus diplômé que le public avant obligation**. Dans le même temps, les bénéficiaires « infra-diplômé·es » passent de 50% à 40%. Cela suggère que l'obligation a contribué à amener des profils plus qualifiés, qui n'étaient pas forcément attirés par l'offre auparavant.

³⁵ Défini comme les personnes sans diplôme suffisant pour répondre aux exigences du marché de l'emploi, on considère ici les personnes sans diplômes et diplômées de l'enseignement primaire ou du secondaire inférieur.

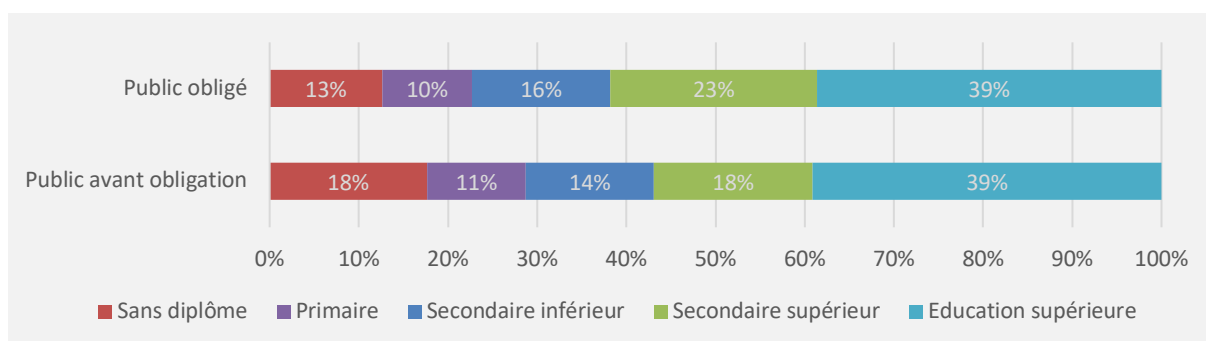


Figure 10. Répartition des plus hauts diplômes du public obligé par rapport aux représentations avant l'obligation (Source: APA extraction mai 2024).

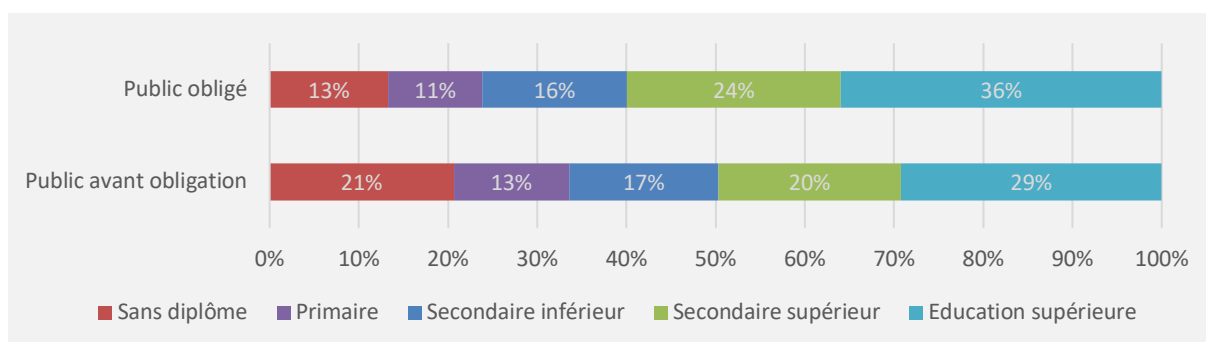


Figure 11. Répartition des plus hauts diplômes du public obligé par rapport aux représentations avant l'obligation hors public indien (Source: APA extraction mai 2024).

3.1.5. Les titres de séjour

Nous observons une **concentration des motifs de séjour du public prioritaire** : 83% des bénéficiaires accèdent au territoire par regroupement familial ou par reconnaissance du statut de réfugié (contre 72% auparavant). Ceci s'explique notamment par l'absence des motifs liés au travail et à la citoyenneté européenne (conditions d'exemption à l'obligation). Mais c'est le **regroupement familial qui devient très majoritaire** (soit 68% contre 45% avant). Si le regroupement familial croit autant, c'est avant tout parce qu'il est devenu la voie principale d'obtention d'un titre de séjour en Belgique³⁶, mais probablement aussi pour des raisons d'inaccessibilité. En revanche, l'octroi de la protection subsidiaire a quasi disparu parmi les motifs de séjour des prioritaires passant de 7% avant l'obligation à seulement 1%. Cette évolution s'explique en partie par les chiffres enregistrés en Belgique³⁷.

³⁶ Cf. Rapport d'évaluation CRAcs 2019-2023.

³⁷ En 2019, le taux de reconnaissance était de 5,1%, tandis qu'il a chuté entre 1,7% et 1,4% entre 2022 et 2023 selon les données du CGRA. Le taux de protection se situe à 43% et montre une réorientation des flux migratoires, avec une prédominance des titres de séjour liés au regroupement familial, au détriment des protections internationales (cf. Rapport annuel CGRA, 2019, 2022, 2023).

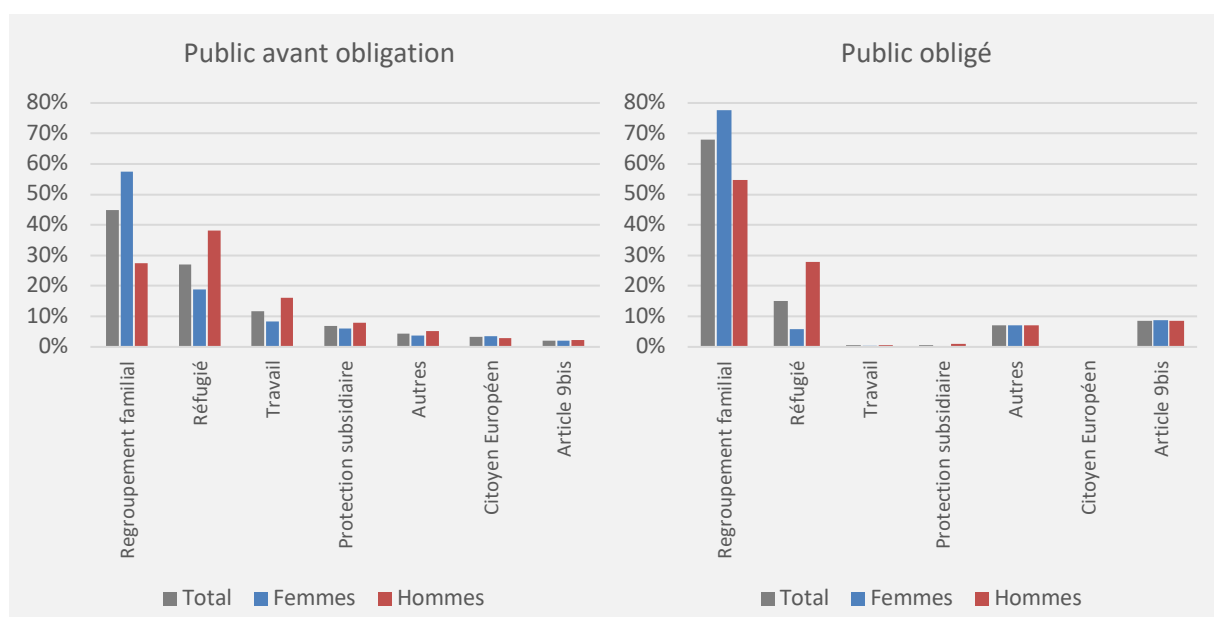


Figure 12. Répartition des motifs de séjour des bénéficiaires obligés (droite) par rapport au public avant l'obligation (à gauche) par genre (source: APA extraction mai 2024).

a. Le public en regroupement familial

Les femmes en regroupement familial ont toujours été fortement représentées dans le parcours. Alors qu'elles représentaient un tiers du public avant l'obligation, elles comptent aujourd'hui pour **45% du public prioritaire**. Cependant, cette augmentation n'est pas exclusive aux femmes. Le regroupement familial devient également le principal motif de séjour des **hommes prioritaires** : la moitié d'entre eux sont des regroupé-es (Figure 12) et ils représentent près d'un quart (23%) du total du public prioritaire.

Parmi les primo-arrivant-es obligé-es en regroupement familial, la moitié se retrouve sans revenus : si les femmes sont plus touchées (77%), **la part d'hommes en regroupement familial sans revenu a augmenté (+6pp.) depuis l'obligation**. Mais cette proportion a diminué par rapport à la période précédant l'obligation (-10pp.). Ceci doit être mis en parallèle avec :

- à la fois la « masculinisation » du public avec ce motif de séjour : la part de primo-arrivant-es en regroupement familial ayant un emploi progresse et atteint désormais 18% (+5pp.). Avant l'obligation, les femmes étaient légèrement majoritaire parmi les bénéficiaires en regroupement familial et en emploi (54% contre 46% pour les hommes). Aujourd'hui, cette tendance s'est inversée : 56% des regroupés en emploi sont des hommes, contre 46% des femmes, bien que ces dernières restent plus nombreuses parmi l'ensemble des regroupé-es ;
- et le renforcement des profils plus diplômés, en particulier ceux en regroupement familial avec un-e conjoint-e arrivé-e dans le cadre du travail. Avant l'obligation, 33% des bénéficiaires en regroupement familial possédaient un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 45% aujourd'hui parmi les prioritaires regroupé-es.

En résumé, bien que le regroupement familial ait fortement augmenté, il reste un motif de séjour majoritairement féminin et associé à une absence de revenu. Cependant, l'obligation a amené un public auparavant peu représenté : des hommes en regroupement familial, qu'ils soient sans revenus ou en emploi, et des regroupé-es hautement diplômés.

b. Les cartes orange

En ce qui concerne les cartes de séjour (Figure 13), outre l'augmentation des cartes F relative à l'augmentation du regroupement familial, il convient de soulever **l'augmentation significative de titulaires de carte orange, qui représente désormais 16% des titres de séjour.** Pour rappel, les cartes orange ont une durée de validité entre 3 et 9 mois, ce qui soulève une question : comment est gérée l'obligation pour les titulaires de ces cartes ? Sachant que le délai d'inscription à un BAPA est de 6 mois, et que la durée totale pour réaliser le parcours est de 18 mois, soit une durée supérieure à la validité des cartes. Cette situation peut poser des défis logistiques et administratifs que nous avons déjà identifiés dans le traitement des communes (cf. supra) et que nous analyserons également dans la suite de ce rapport en ce qui concerne les difficultés de suivi du parcours d'accueil (cf. infra – Chapitre 2).

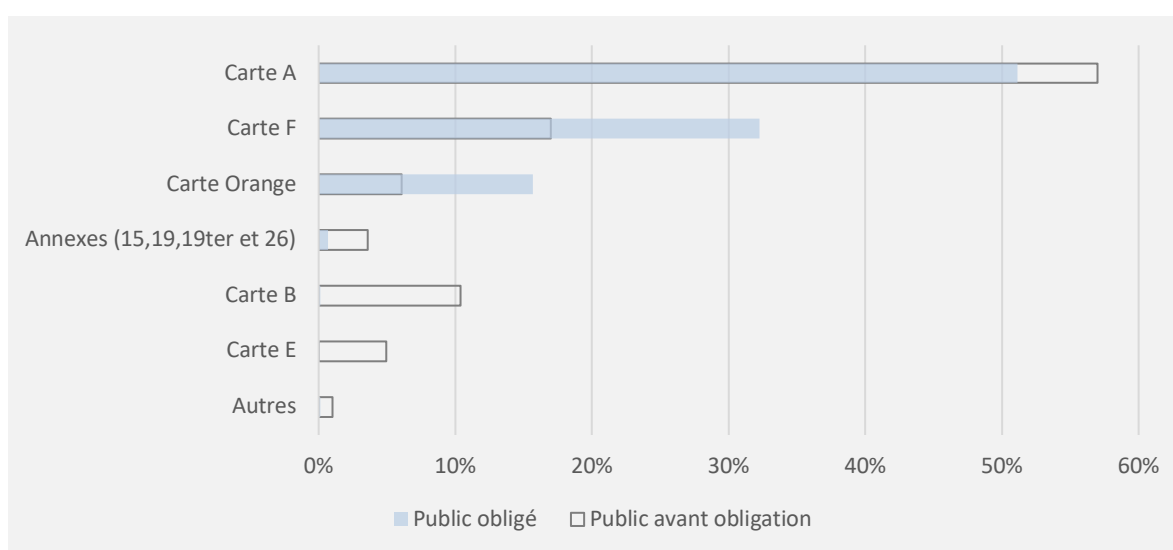


Figure 13 : Répartition des **titres de séjour** des bénéficiaires obligé-es par rapport au public avant l'obligation (source: APA extraction mai 2024)

En résumé, l'obligation a amené un public plus diversifié en terme d'origine, illustré par un accroissement du public brésilien et marocain ainsi que par l'apparition de nouvelles nationalités telles les Japonais-es. Par ailleurs, le public prioritaire se caractérise par un niveau de diplôme plus élevé et une plus grande proportion de personnes sans revenus, à mettre en lien avec l'évolution des motifs de séjour – en particulier le renforcement des personnes en regroupement familial.

Bien que les femmes en regroupement familial continuent à être prédominantes dans le parcours, la part des hommes dans cette catégorie augmente avec l'obligation. Si ce motif de séjour reste associé à l'absence de revenu, on observe toutefois une progression de la part de bénéficiaires en emploi, notamment chez les hommes, ainsi qu'une hausse du niveau de qualification. Enfin, on observe une augmentation significative du nombre de titulaires de carte orange.

3.2. Les raisons du non-recours par non-demande (avant l'obligation)

L'objectif de cette partie est d'analyser qualitativement les chiffres présentés dans la sous-partie précédente. Pour comprendre l'arrivée et le renforcement de certains profils parmi le public prioritaire, il convient de se pencher sur les raisons du **non-recours par non demande subie et/ou choisie (difficilement dissociable dans la pratique)** avant l'obligation de suivi.

Pour saisir ces facteurs de non-recours par non-demande, il faut les replacer dans les **trajectoires d'installation des personnes primo-arrivantes** qui les rapprochent ou les éloignent de l'offre. L'absence de certains profils avant l'obligation (cf. supra) doit ainsi se comprendre par le système de contraintes et d'opportunités que constitue chaque « carrière d'installation »³⁸ – elle-même conditionnée par la situation de séjour, la situation financière ou encore les rapports de genre – et qui détermine *in fine* le **niveau de besoin** et la **capacité effective à recourir à l'offre** de chaque primo-arrivant-e.

Dans la dernière partie de ce chapitre, nous nous penchons donc sur une série de facteurs de non-recours par non-demande pour lesquels l'entrée en vigueur de l'obligation constituait une réponse plus ou moins explicite. Bien qu'ils ne soient pas exclusifs, et souvent articulés entre eux, nous distinguons **cinq grands types de facteurs de non-recours par non-demande**.

3.2.1. Distance spatiale, sociale, et administrative à l'offre

L'étude de Vivalis, menée conjointement avec le CBAI, sur les pratiques spatiales des personnes primo-arrivantes et l'accessibilité (spatiale) des BAPAs³⁹ a montré qu'avant l'obligation, **le taux de recours était nettement plus élevé dans les secteurs statistiques les plus proches d'un BAPA**. Toutefois, ceci peut s'expliquer par au moins deux autres facteurs qui ne sont pas liés à la distance spatiale :

- Une **distance sociologique** : « *Les quartiers plus éloignés des BAPAs sont certes plus éloignés spatialement, mais également sociologiquement : ils accueillent une population [primo-arrivante] plus aisée, avec potentiellement moins de besoins ou davantage de ressources financières et sociales afin de trouver des solutions personnalisées à leurs besoins d'orientation. S'il subsiste un effet de la distance même quand on neutralise l'effet de la diversité socio-économique des lieux de résidence, celui-ci est plus faible et ne concerne que les plus précaires* » (Vivalis-CBAI, 2024, p.71). A cette distance matérielle s'ajoute, comme nous l'avons vu dans la deuxième section de ce chapitre, une distance symbolique à l'offre et à son public cible, en se considérant appartenir à un autre type de migrant et/ou « déjà intégré-e ».

³⁸ Le concept de « carrière d'installation » a déjà été utilisé dans le rapport de recherche 2022 du CRAcs-CBAI sur les récits de vie des bénéficiaires. Pour rappel, le concept de « carrière », d'abord construit par le sociologue américain Howard Becker (1966) dans une célèbre étude sur la déviance, a été utilisé par la suite pour analyser de nombreux autres univers sociaux. Le chercheur belge, Marco Martiniello a démontré l'intérêt particulier de ce concept pour étudier les phénomènes sociaux liés à la migration et à l'installation des personnes migrantes dans un nouveau pays : les « carrières migratoires ». A partir de ce cadre théorique, nous parlerons ici de « carrière d'installation » puisque c'est avant tout cette partie du parcours migratoire que nous étudions.

³⁹ *Ibid.* : Étude Vivalis-CBAI (à paraître, 2015).

- Une **distance administrative/institutionnelle** : comme déjà évoqué dans la deuxième section de ce chapitre, pendant longtemps, les limites communales ont fortement joué dans le recrutement des bénéficiaires. En effet, les services (Population et CPAS) des communes d'implantation des BAPAs, et de certaines communes adjacentes, orientaient nettement plus vers le dispositif (recours libre et/ou prescrit) que les communes plus éloignées. Bien que les personnes primo-arrivantes se concentrent principalement dans les quartiers de première couronne, ceci a pu entraîner un non-recours par non-connaissance – pour des cas certes plus « isolés » – dans les communes de seconde couronne, qui orientaient plus systématiquement vers les structures institutionnelles et associatives de leur commune, qui elles-mêmes ne connaissaient pas toujours – et orientaient rarement vers – le dispositif.

C'est ce que la cartographie de la spécificité des quartiers de résidence des bénéficiaires avant et après l'obligation (Figure 14) tente de montrer, quand bien même une partie de l'explication peut être attribuée à une sous-détection de l'obligation de suivi de certaines communes (cf. supra – Chapitre 1.2.), et en faisant l'hypothèse que les non-recours en période d'obligation n'ont pas de géographie spécifique. Pour illustrer ceci, prenons deux cas spécifiques.

Le premier cas concerne les **ressortissant-es japonais-es**, apparues dans le parcours à la suite de l'obligation de suivi. Ces bénéficiaires sont quasi exclusivement des mères en regroupement familial avec un-e conjoint-e arrivé-e dans le cadre du travail (diplomates, journalistes, employés d'entreprises du tertiaire avancé) et qui résident préférentiellement dans les communes aisées d'Auderghem, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Lambert⁴⁰. Leur non-recours peut s'expliquer autant par leur éloignement social à l'offre – peu de besoins d'accompagnement et un séjour temporaire au vu du profil socioprofessionnel de leur conjoint-e –, mais aussi par la faible connaissance du parcours d'accueil dans ces Administrations communales avant l'entrée en vigueur de l'obligation.

A ce titre, le non-recours des Japonais-es avant obligation contraste radicalement avec le taux élevé de recours des ressortissant-es indien-nes, dont le profil de « conjoint-es d'expatrié-es » est pourtant assez similaire (motif et perspectives de séjour, et niveau de qualification). Ceci est principalement dû au fait qu'ils résident préférentiellement dans des communes qui informaient et orientaient déjà vers le parcours d'accueil (Evere, Schaerbeek, Etterbeek et Ixelles)⁴¹. Il convient toutefois de notifier le cas spécifique de la commune d'Evere, particulièrement prisée par cette communauté (proximité aux entreprises du secteur de l'IT en périphérie flamande), qui s'est très vite attachée à contraindre les conjoint-es arrivées en regroupement familial à s'inscrire à un parcours d'accueil comme preuve d'intégration sociale dans le cadre du renouvellement de leur titre de séjour (limité). Cette forme d'obligation cachée avant l'heure à donner à voir l'émergence de « dossiers fantômes », à savoir une inscription sans suivi réel (sans clôture), quand bien même elle a pu aussi progressivement induire une demande par la suite (cours de français pour suivre la scolarité des enfants).

Le deuxième cas concerne les bénéficiaires arrivés-es par regroupement familial et dont le ou la conjoint-e – déjà installé-e depuis plusieurs années – a obtenu un logement dans les **quartiers de logement sociaux de la seconde couronne** (héritage des cités-jardin de l'entre-

⁴⁰ Institut Bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA), Casier Charlotte. (2017), « Chinois, Indiens et Japonais en région bruxelloise », Focus de l'IBSA n°21.

⁴¹ *Ibid.* Étude Vivalis-CBAI (à paraître, 2015).

deux-guerres)⁴². Si le profil de ces bénéficiaires a nettement plus de besoins que les publics japonais ou indiens, la distance spatiale et la méconnaissance de leur commune a pu les éloigner de l'offre des BAPAs avant l'obligation. C'était notamment le cas de Nafissatou, une bénéficiaire sénégalaise vivant dans un logement social à Watermael-Boitsfort obtenu par son mari quelques mois avant son arrivée en Belgique. Elle témoignait de cette distance spatiale avec le BAPA et d'un probable non recours si elle n'avait pas reçu l'information de la commune.

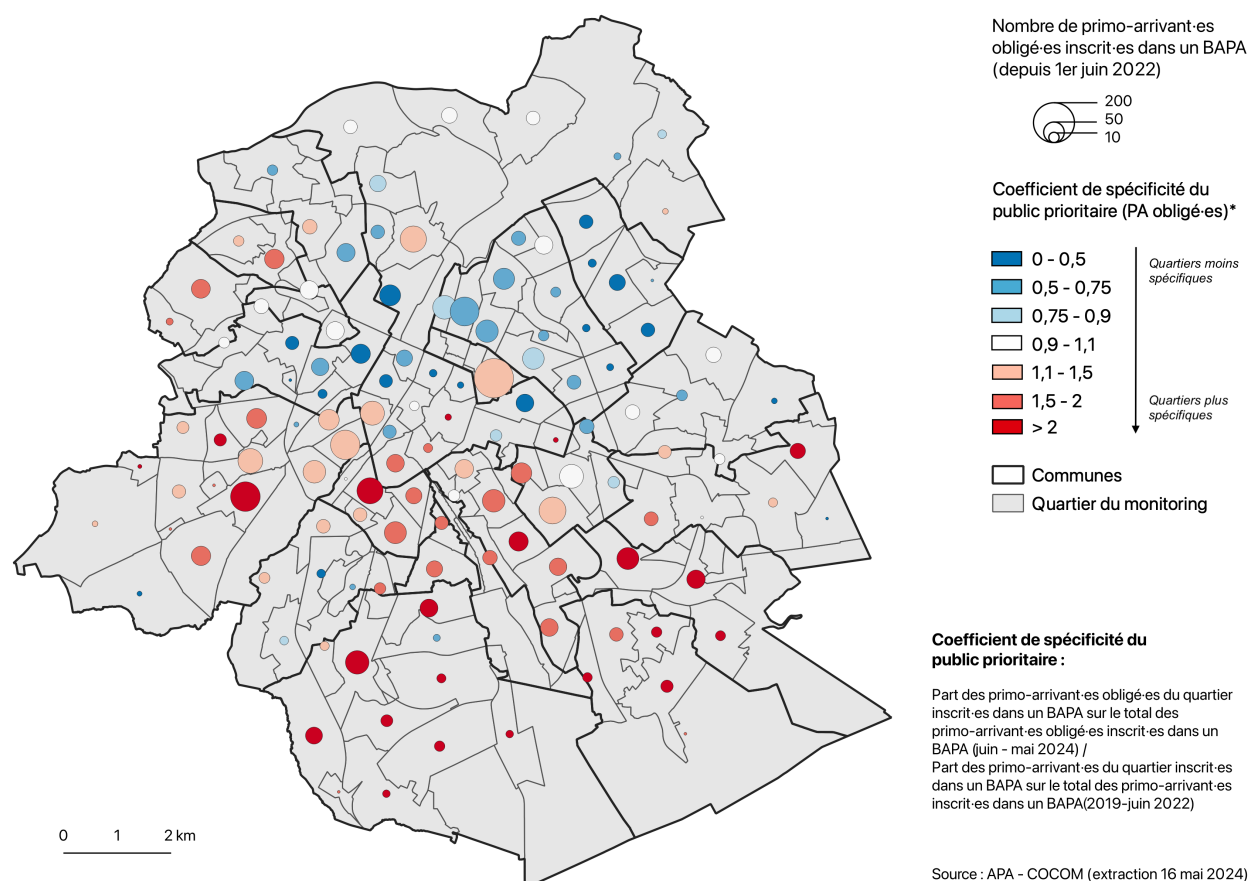


Figure 14. Cartographie de la spécificité des quartiers de résidence des bénéficiaires avant obligation et ceulleux obligé-es (Source : APA extraction mai 2024)

Comment lire cette carte :

1. **Taille du cercle** : la taille est proportionnelle au nombre de primo-arrivant-es obligé-es inscrit-es dans un BAPA entre le 1^{er} juin 2022 et le 16 mai 2024, et résidant dans le quartier correspondant ;
2. **Trame (couleur) du cercle** : la trame indique la spécificité du recours « obligé » (public prioritaire) du quartier par rapport à la répartition des bénéficiaires avant l'entrée en vigueur de l'obligation.

En bref, un cercle **grand et rouge** signifie qu'il y a un grand nombre de public prioritaire dans ce quartier d'une part, et que l'obligation de suivi a eu un impact important sur leur recours aux BAPAs d'autre part.

⁴² Au vu de la liste d'attente pour un logement social en RBC (plus de 50.000 personnes), le choix de la commune est devenu quasi obsolète, amenant souvent des bénéficiaires à résider dans des quartiers de logement sociaux de la seconde couronne tout en « habitant » dans les faits d'autres quartiers populaires du centre de Bruxelles (réseaux d'interconnaissance, courses, lieux de culte, etc.). Ceci est d'ailleurs bien ressorti dans les deux entretiens avec ce type de bénéficiaires (Le logis à Watermael-Boitsfort et le quartier Andromède à W-S-L).

3.2.1. *La connaissance de la langue française*

Si l'offre de cours de français gratuits a toujours constitué l'un des principaux facteurs d'attractivité du parcours d'accueil avant l'entrée en vigueur de l'obligation, une connaissance de la langue a, à l'inverse, pu jouer un rôle dans le non-recours par non-demande choisie (moindres besoins). On observait d'ailleurs plus haut (Figure 7) que la part des ressortissant-es de pays ayant un héritage colonial avec la langue française a augmenté avec l'obligation : le Maroc (+6 pp.), le Congo et la Tunisie (+2 pp.), de même que l'Algérie et le Sénégal (+1 pp.). Ainsi, si la maîtrise du français facilite l'accès à l'information vers le parcours d'accueil (cf. supra : non-recours par non-connaissance), il peut aussi réduire l'intérêt à l'offre.

Ce facteur linguistique de (non-)recours peut en outre se voir renforcé par certaines « dynamiques communautaires » : les ressources internes à une communauté pouvant concurrencer l'offre des bureaux d'accueil (cf. infra). Cela est particulièrement vrai pour les communautés d'immigration bien établies à Bruxelles, comme les Marocain-es.

3.2.2. *Des situations de séjour et matérielles (et de santé) instables*

Il existe également un non-recours, du moins temporaire, causé par l'instabilité du séjour, comme en témoigne la croissance du public prioritaire avec une « **carte orange** » (carte d'immatriculation) - passant de 6% avant l'obligation à 16% du public prioritaire. Cette instabilité de séjour est de surcroît souvent articulée à une précarité matérielle (situations financière et résidentielle), mais aussi parfois de santé, en particulier de santé mentale.

Bien qu'il existait déjà des personnes dans cette situation de séjour avant l'obligation de suivi, qui montre certes des besoins d'accompagnement et d'orientation pour certain-es, les entretiens avec les bénéficiaires ont montré qu'un recours aux bureaux d'accueil – un engagement sur le long terme (formations citoyennes et linguistiques) – nécessite une certaine stabilité de séjour, résidentielle, socio-économique, et même psychologique. Ceci sera plus largement exposé dans le chapitre 2.

3.2.3. *Des réseaux « concurrents » d'intégration (économique)*

D'autres voies d'intégration économique ont pu également venir concurrencer le recours volontaire des personnes primo-arrivantes au parcours d'accueil. Qu'elle se manifeste par le besoin d'un revenu de subsistance, de se former, ou d'exercer sa profession (sous réserve d'une équivalence de diplôme), cette intégration économique peut se faire par deux voies principales : par une fidélisation à un autre tissu associatif d'une part, et par le réseau communautaire d'autre part.

Certaines trajectoires de « personnes étrangères » ont montré comment **la fidélisation à un autre tissu associatif spécialisé et/ou de proximité** (cours de langue, secteur ISP, spécialisé dans le public réfugié) pouvait venir concurrencer le recours au parcours d'accueil. Nous illustrons d'abord le rôle des associations ISP dans les quartiers populaires centraux au travers de deux trajectoires spécifiques.

Thérèse, veuve et réfugiées burundaise, illustre assez bien comment les besoins matériels et d'insertion professionnelle peuvent créer un non-recours, ou dans son cas postposer le recours au parcours d'accueil. Lorsqu'elle obtient sa « carte orange » en attendant sa reconnaissance (2019), elle décide d'abord de travailler en tant qu'intérimaire via une agence

spécialisée (nettoyage d'enseignes de commerce de prêt-à-porter). Après sa reconnaissance en tant que réfugiée et l'obtention du RIS, elle commence des cours de langue (Le Piment et puis La Chom'Hier) où elle entend parler autant du Parcours d'accueil que des formations ISP au travers des expériences de ses camarades. Entre les deux, elle privilégie une formation en HORECA d'un an (2021) aux dépens du parcours d'accueil :

« [...] Et puis quand j'ai fini la formation de langue, j'ai fait la formation d'HORECA à asbl Forest. [...] C'est un collègue [cours de langue au Piment] qui nous avait donné l'adresse. Parce qu'après ça, on disait qu'il fallait faire des formations, on discutait quoi... Et ils me demandaient : "tu veux faire quoi toi ?". Et j'ai dit que je voulais faire la formation de cuisine et d'HORECA. Et ils me disaient "moi, aussi, je suis déjà passé par là". Et ils m'ont donné le numéro de la formation, et puis j'ai appelé. [...] Et j'ai fini là. J'ai fait des stages à la Maison de repos [en cuisine] pendant un mois pour me donner le certificat. Et quand j'ai fini... Malheureusement je suis tombée malade... [...] à cause du travail. Avec des problèmes de dos, du nerf sciatique. Ça m'a vraiment dérangé jusqu'à maintenant. [...] Et donc après, je suis venue faire... Ici, la formation d'intégration. » (Thérèse, réfugiée burundaise, 2019, PA ayant droit)

C'est uniquement à partir du constat de l'impossibilité de poursuivre dans ce type de professions plus physiques qu'elle commence en 2022 le parcours d'accueil. Son recours n'est donc dû qu'au fait d'une coupure dans son parcours d'insertion socioprofessionnelle.

De même, **Fatima**, jeune mère sénégalaise arrivée au BAPA dans le cadre de la nationalité, illustre un recours contrarié par sa trajectoire socioprofessionnelle. Arrivée par regroupement familial auprès de son mari réfugié qui avait déjà fait le parcours d'accueil, elle privilégie les premières années, en parallèle à la prise en charge de ses jumeaux en bas âge, une formation en *Auxiliaire de l'enfance* aux dépens de son inscription au parcours d'accueil. Mais, durant celle-ci, la commune lui indique qu'elle « doit faire le parcours d'intégration pour compléter les documents de son dossier de nationalité ». Comme il n'y avait pas de FOCl en cours du soir ou de cours en distanciel, elle se retrouve contrainte d'attendre la fin de sa formation professionnelle pour pouvoir s'inscrire à une formation à la citoyenneté. Si ce ralentissement a des conséquences sur sa demande de nationalité (expiration de l'Acte de naissance), ce recours contraint constitue aussi pour elle **un retardement dans sa recherche d'emploi** :

« Je suivais ma formation [d'Auxiliaire de l'enfance], donc, je ne pouvais pas commencer la formation citoyenne. J'avais déjà préparé mon Acte de naissance. Mais malheureusement, je dois le refaire, [...], car, il a expiré parce que la FOCl a pris trop de temps... En fait, moi, je voulais faire en même temps la formation citoyenne et la formation d'Auxiliaire. [...] Aujourd'hui, j'ai fini la formation d'Auxiliaire, donc maintenant, j'ai le temps de faire la formation du parcours d'intégration. Fin, je voulais coûte que coûte avoir une place, parce que je ne voulais pas retarder la procédure [nationalité]. Mais aussi, en même temps, je voulais postuler au plus vite pour trouver un travail dans une crèche. » (Fatima, Sénégalaise en RF, 2017, Personne étrangère).

Dans un régime d'obligation, notons que ces trajectoires d'intégration – où la formation qualifiante précède le parcours d'accueil – sont dorénavant plus rares. L'obligation de suivi renforce ainsi le schéma de l'intégration en trois temps « Langue-Formation-Travail », dont les limites ont par ailleurs été présentées dans un rapport de recherche précédent du CRAcs-CBAI et dans les travaux de l'IRFAM⁴³.

⁴³ Manço A., Hajar R. (2018), « Impact des cours de langue sur l'insertion professionnelle des migrants », in A. Manço, J. Gatugu, *Insertion des travailleurs migrants. Efficacité des dispositifs*, Paris : L'Harmattan, p. 33-43.

Cette concurrence associative liée à l'insertion professionnelle pouvait se voir également renforcer par deux autres facteurs :

- d'une part, comme nous l'avons vu auparavant, un manque de connaissance et de lisibilité du dispositif dans certaines communes, en particulier de la deuxième couronne qui orientaient les personnes primo-arrivantes dans leurs structures locales avant l'obligation plutôt que vers le parcours d'accueil. A ce titre, l'enquête a montré en quoi l'offre du **CIRE** - cours de langue et aide dans la procédure d'équivalence de diplôme - pouvait capter une partie du public du parcours d'accueil, en particulier pour des migrant·es résidant dans les quartiers plus aisés du cadran Sud-Est de la Région.
- d'autre part, une « affinité communautaire » de certaines associations ISP spécialisées dans certains publics, en particulier avec des publics témoignant d'une plus grande méfiance institutionnelle, comme Le **Foyer** vzw avec les Roms (de Roumanie et de Bulgarie) ou encore les Doms (Syriens).

Ce qui nous amène à la deuxième voie d'intégration économique pouvant freiner un recours volontaire au parcours d'accueil : **les réseaux communautaires**. En répondant à certains besoins d'installation (matériels, logement, emploi, symbolique, etc.), les réseaux d'interconnaissances et de solidarité dans certaines communautés, souvent associées à des migrations de travail, peuvent éloigner de l'offre du parcours d'accueil. Citons ici le cas emblématique des **ressortissant·es brésilien·nes**, dont la croissance est significative depuis l'obligation (cf. supra). Une assistante sociale de Convivial, proche la communauté brésilienne, explique ce non-recours à travers l'ambivalence du réseau communautaire – constituant à la fois un vecteur central de l'installation et un frein à l'ouverture vers la société d'accueil, en particulier vers l'offre publique à leur disposition :

« Il y avait un peu le mot qui se passait entre les Brésiliens qui arrivaient en Belgique comme quoi ils pouvaient seulement travailler dans les secteurs des titres-services, la vente, la coiffure, et le bâtiment pour les hommes. Et quand j'ai expliqué à cette personne qu'elle avait droit à un accompagnement socioprofessionnel et que tous les métiers ou toutes les formations lui étaient ouverts. Bah elle était choquée en fait... Elle m'a dit : "mais, nous, dans la communauté, on nous dit qu'on peut juste travailler dans tout ce qui est nettoyage..." » (AS, focus group, 2024).

Des logiques similaires d'intégration sont observées avant l'obligation dans d'autres communautés historiquement bien établies à Bruxelles, en particulier dans les quartiers d'implantation des BAPAs (Schaerbeek, Saint-Josse, Molenbeek, et Anderlecht) :

- les **ressortissant·es marocain·es** : renforcement de la représentation parmi le public prioritaire, mais aussi chez les personnes étrangères (recours dans le cadre de la nationalité) ;
- et les **ressortissant·es turc·ques** : on notera toutefois une proximité nettement plus grande de cette communauté avec l'offre néerlandophone que pour d'autres nationalités⁴⁴, ce qui peut expliquer leur croissance relativement plus faible avec l'entrée vigueur de l'obligation.

⁴⁴ Parmi le public prioritaire au 15 février 2024, près de 37% des ressortissant·es turc·ques choisissent BON alors que la part moyenne – toutes nationalités confondues - se dirigeant vers l'offre néerlandophone est de 20%. Pour plus d'informations sur la répartition du public prioritaire entre BON et les BAPAs, voir l'étude du CBAI et Vivalis sur les pratiques spatiales des personnes primo-arrivantes (à paraître, 2025).

3.2.4. La « rétention » d'information et d'intégration

Il existe enfin un non-recours par « rétention », comme le qualifie une direction d'un BAPA, c'est-à-dire **un éloignement de l'offre par des personnes « malveillantes »** qui s'inscrivent soit dans des réseaux (économiques) de traite des êtres humains, soit dans des rapports de domination fondés sur le genre. Cette dernière en donne deux exemples, que nous prolongeons ici par d'autres cas rencontrés lors de l'enquête auprès des bénéficiaires.

Concernant **la traite des êtres humains**, il y a d'abord le cas des filières de fausses infirmières à domicile : *« Ces jeunes femmes au foyer qu'on fait venir en regroupement familial et qu'on marie à un vieux grabataire, qui restent enfermées toute la journée, qui font les courses, qui ne parlent pas un mot de français, pour s'occuper de soins à domicile quoi... »*. On peut également pointer ici la « filière brésilienne » dans le secteur de la construction, à l'agenda médiatique et politique depuis une décennie⁴⁵, ou encore le cas d'une bénéficiaire philippine arrivée illégalement comme « fille au pair » d'une famille saoudienne qui lui avait confisqué ses papiers, compliquant fortement la suite de son installation⁴⁶.

Concernant **les rapports de genre et les violences faites aux femmes**, ceci peut d'abord être illustré par les filières de fausses attestations de langue (A2) *« parce qu'ils [les maris] ne voulaient pas que leur femme apprenne le français »*. Ces logiques d'emprise du conjoint, s'opposant à l'intégration et l'émancipation des femmes, ont également été soulignées par les AS et les formateur·rices :

« Parfois, c'est carrément de la rétention d'intégration pour éviter que certaines personnes deviennent autonomes. [...] Le nombre de personnes qu'on a eu et qui nous ont demandé : "et quoi ma femme, elle est obligée de faire ça ? Pour moi, elle est très bien à la maison hein". » (Direction d'un BAPA, entretien 2023)

« On a dû mettre des panneaux : "une seule personne". C'est uniquement la personne qui va s'inscrire qui rentre, parce que quand ils sont à deux, l'autre dit : "mais non, elle n'a pas besoin de ça". Et la personne en question, c'est comme si elle n'existait plus... » (AS, focus group, 2023)

« Je constate qu'avec l'obligation, on a pu atteindre des personnes qui étaient hors de notre portée avant. Et donc, moi, j'ai eu à plusieurs reprises des femmes qui m'ont dit : "sans l'obligation, je n'aurais jamais pu sortir de chez moi et venir participer à ces cours". Il y en a une qui m'a clairement dit que l'obligation lui avait sauvé la vie. » (Formatrice FOCL, focus group, 2024)

Deux bénéficiaires arrivées par regroupement familial, rencontrées lors de l'enquête de terrain, révèlent cette emprise du conjoint de manière différente selon leur trajectoire :

- Une bénéficiaire prioritaire témoigna qu'elle *« ne peu[t] se faire des amis hommes »*, alors que son mari, qui l'attendait dans la voiture, l'appela à plusieurs reprises et avec insistance pour savoir quand elle aurait fini l'entretien ;

⁴⁵ Les migrant·es s'inscrivant dans cette « filière » sont exempté·es de l'obligation vu qu'ils sont des travailleur·ses détaché·es d'un pays de l'UE (Portugal) : Engels P., *« Filière brésilienne : pourquoi on laisse faire »*, Médor, 2020.

⁴⁶ Après s'être enfuie du foyer saoudien, elle a ensuite travaillé illégalement pendant 7-8 ans comme fille au pair d'une famille belge à Uccle et Waterloo. Sa carrière d'installation ne débutera qu'à la suite d'un contrôle de police dans le bus : les agents l'ont orientée vers le CIRE pour lancer sa procédure de régularisation.

- Une bénéficiaire, arrivée en 2007 et qui a eu 5 enfants en Belgique, a fait recours au parcours d'accueil en 2022 dans le cadre de la demande de nationalité après avoir divorcé de son mari suite à des violences conjugales qui se sont accentuées lors de la crise sanitaire du Covid-19 dans un logement insalubre et exigü pour un tel ménage. Dans cette situation familiale, résidentielle et de séjour précaire (carte orange pendant près de 10 ans), elle reste la majorité du temps dans la sphère privée du domicile, à l'exception des courses et des sorties avec les enfants : « *malgré que je sois ici depuis 18 ans, je n'ai pas travaillé, je ne faisais rien, que s'occuper des enfants* ».

Ce deuxième exemple illustre un constat plus large évoqué par les travailleur·ses des BAPAs sur le caractère dual du profil des personnes étrangères, avec : d'un côté des personnes déjà partiellement intégrées et pressées de réaliser la formation à la citoyenneté dans le cadre de la demande de nationalité, et de l'autre, des profils « primo-arrivant·es », n'ayant pas encore appris la langue (profil alpha) et avec d'importants besoins d'orientation, en particulier des femmes en regroupement familial souvent cantonnées à la sphère domestique (cf. infra) :

« Dans les cas de la nationalité, c'est un peu les mêmes réflexions que l'obligation pour les femmes parce que c'est la seule façon qu'elles ont d'avoir l'intégration sociale. [...] À un moment donné, il y a eu le constat et le choix de dire que la maman, c'est le seul membre de la famille qui n'a pas la nationalité. Du coup, il faut qu'elle le fasse. [...] Si elles veulent la nationalité, c'est le seul moyen de le faire. Ça devient une obligation à certain moment... » (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

Ces cas de rétention d'intégration, bien réels mais difficile à quantifier, ont donc mis l'accent, lors des débats sur l'obligation, sur une figure en particulier du non-recours : les **femmes en regroupement familial**. L'articulation des inégalités de genre et de droits liés à leur situation de séjour renforce en effet leur isolement, et entraînerait *in fine* une plus grande propension à ne pas recourir au dispositif. Toutefois, il nous semble important de nuancer quelque peu – sans toutefois minimiser – cette forme d'éloignement au parcours d'accueil au regard des chiffres et d'autres témoignages.

- *Primo*, si la part des femmes primo-arrivantes en regroupement familial sur le total du public prioritaire est passée de 33% (avant obligation) à 45% (public prioritaire), la part des femmes reste identique, et s'explique surtout par une plus faible diversité des motifs de séjour. Par ailleurs, la part des femmes en regroupement et sans revenus diminue (-6pp) en faveur de celle des hommes en regroupement et sans revenus (+6pp.) Ceci doit être mis en parallèle avec l'arrivée de personnes avec de nouveaux profils plus diplômés arrivées par regroupement familial avec un·e conjoint·e arrivé·e dans le cadre du travail.
- *Secundo*, lors du *focus group*, les AS ont souligné qu'ils·elles ne rencontraient **pas plus de situations de violence conjugale** après l'entrée en vigueur de l'obligation — quand bien même ces situations sont difficiles à identifier (cf. *infra* – Chapitre 2).
- *Tertio*, les entretiens avec les bénéficiaires ont montré que le non-recours des femmes, et en particulier celles en regroupement familial, peut aussi résulter d'**un choix volontaire**, en particulier quand le conjoint a déjà eu recours au parcours d'accueil – les informations ayant déjà « intégrées le foyer ». C'est le cas notamment de Fatima, déjà évoquée ci-dessus, qui indiquait explicitement que malgré ses obligations familiales (enfants en bas âge), elle s'*« en sortai[t] bien à l'époque »*, notamment dans

son processus d'insertion socio-professionnelle, et qu'elle s'est « vite adaptée, grâce à son mari » qui avait déjà fait le parcours d'accueil avant qu'elle n'arrive en Belgique.

- *Quarto*, comme nous le verrons dans le point suivant, la gestion des **charges parentales** constitue sans aucun doute la première contrainte dans l'accessibilité des femmes au parcours d'accueil, d'autant plus que le public des BAPAs est majoritairement constitué de jeunes adultes propice à la parentalité. À cet égard, les AS rappellent que les rapports de genre dans la parentalité ne sont pas propres à certaines communautés nationales : les difficultés de suivi rencontrées par les mères en regroupement familial au profil socio-économique relativement plus privilégié, telles que les Indiennes (public historique) ou les Japonaises (nouveau profil), sont tout aussi réelles, même si l'articulation aux contraintes matérielles les renforce.

En définitive, bien plus qu'un simple manque de motivation ou d'un refus d'intégration, le « non-recours » avant l'obligation résultait autant d'un manque de lisibilité du dispositif chez les bénéficiaires (*non-recours par non-connaissance*) et/ou dans la société d'accueil (*non recours par non-proposition*), que de réels problèmes d'accessibilité à comprendre dans la singularité de chaque carrière d'installation des personnes primo-arrivantes (*non-recours par non-demande subie et/ou choisie*). Dans un régime d'obligation, ces problèmes d'accessibilité ne se sont bien sûr pas évaporés d'un seul coup, et c'est ce que nous allons explorer dans la première partie du chapitre suivant.

Conclusion

Ce chapitre a cherché à mettre en lumière les effets attendus de l'obligation sur la problématique du non-recours à l'offre, et deux points principaux en ressortent :

- 1. Renforcement de l'accès au dispositif** : il apparaît clairement que l'entrée en vigueur de l'obligation a eu un impact sur l'accès au dispositif, avec une augmentation du nombre de personnes primo-arrivantes (autour de +75%). Cette évolution peut être attribuée à une meilleure information et sensibilisation des communes (obligation d'information), mais aussi à la contrainte elle-même, qui a permis de lever certains obstacles au recours (notamment des facteurs d'éloignement qui freinaient l'accès auparavant). Notons toutefois que, si l'obligation de suivi a fait augmenter le flux entrant des personnes primo-arrivantes, ce n'est pas pour autant que l'obligation constitue la cause principale de la saturation actuelle des BAPAs : le public prioritaire ne concerne en effet que 40% - et moins que 4.000 dossiers actifs (3.741) – du public admis après près deux ans d'obligation. La saturation résulte donc avant tout d'une mauvaise évaluation des besoins du public non prioritaire.
- 2. Enjeux persistants** : malgré ce renforcement des conditions d'accès, des enjeux demeurent, notamment en ce qui concerne la lisibilité du dispositif. Les difficultés sont renforcées par des disparités entre communes, tant en matière de détection et de suivi du public prioritaire qu'au niveau des modalités de transmission de l'information. À cela s'ajoutent des questions organisationnelles concernant l'accessibilité du dispositif et le manque de motivation des nouveaux profils de bénéficiaires, qui peuvent ne pas être attirés par l'offre pour diverses raisons. Plus précisément, ces constats soulèvent l'hypothèse d'une transposition des facteurs de non-recours (libre) en difficultés de suivi en régime d'obligation.

En définitive, ces points soulignent que, bien que la contrainte ait favorisé une hausse des recours, des défis restent à surmonter pour garantir une réponse efficace et équitable pour tous. Ce sont précisément ces enjeux liées aux effets des changements législatifs qui seront approfondis dans le chapitre suivant.

Chapitre 2 – Les effets des changements législatifs sur le dispositif

Dans ce deuxième chapitre, nous analysons les effets des changements législatifs entrés en vigueur en 2022 sur le dispositif existant du parcours d'accueil. Cette analyse dépasse la seule mesure de l'obligation de suivi pour inclure celle de l'élargissement du public aux « personnes étrangères ». Il est en effet difficile de dissocier l'impact de ces deux réformes, notamment sur la situation de saturation (cf. supra – Chapitre 1.1). Tout en tentant d'isoler les effets propres de l'obligation de suivi lorsque cela est possible, nous mettons en évidence les tensions et ajustements qu'ont engendrés ces transformations sur les pratiques des bénéficiaires et des travailleur·ses des BAPAs, ainsi que sur l'organisation globale du dispositif.

L'analyse s'articule en deux sections. Dans un premier temps, nous examinons les effets de ces changements sur le suivi des bénéficiaires, en soulignant les nouveaux enjeux d'accessibilité. Ces derniers se traduisent par des difficultés de suivi pour le public prioritaire et par une exclusion (temporaire) du public non-prioritaire. Dans un second temps, nous explorons les effets de ces réformes sur les composantes de l'offre : nous confrontons ces nouveaux recours contraints à l'évolution des pratiques dans l'accompagnement social et dans les formations à la citoyenneté et linguistiques. Cette approche permet d'observer, dans cette période de transition et d'adaptation législative, le renforcement de tensions préexistantes dans le fonctionnement du dispositif, mais aussi une tendance à la dénaturation de l'offre.

1. Une reconfiguration des enjeux d'accessibilité

Dans cette partie, nous explorons la reconfiguration des enjeux d'accessibilité du parcours d'accueil suite aux changements législatifs. Le chapitre est structuré en deux parties, évaluant chacune les effets sur l'accessibilité des deux catégories actuelles de publics :

- **Le public prioritaire (primo-arrivant-es)** : avant l'introduction de l'obligation, on observait un taux significatif de non-recours des primo-arrivant-es au parcours d'accueil. Ce phénomène s'expliquait non seulement par une méconnaissance du dispositif, mais aussi par des contraintes concrètes rendant l'accès difficile (cf. Chapitre 1). Dans un régime d'obligation, il est donc pertinent de se poser la question de la transposition de ces contraintes d'accès en **difficultés de suivi** du public prioritaire, eu égard aux réponses institutionnelles mises en place pour y répondre ;
- **Les publics non-prioritaires (personnes étrangères)** : vu que l'Arrêté d'exécution impose de réserver « *un nombre de places adéquat* » au public prioritaire (COCOM, art. 52), et que le parcours d'accueil bilingue fait face à une saturation – d'abord dans les BAPAs historiques (fin 2023), puis de manière généralisée (mi-2024) –, il est pertinent de s'interroger sur le risque d'une **exclusion** de ce public ayant accès au dispositif.

1.1. Les prioritaires : difficultés de suivi et réponses insuffisantes

Malgré la réception parfois difficile de la contrainte (cf. supra – Chapitre 1), il est ressorti des entretiens que ces frustrations peuvent se voir atténuées au fil du parcours en raison de la qualité (et la gratuité) de l'offre, en particulier les informations obtenues lors des formations citoyennes :

« Même les personnes qui sont réticentes au premier jour, qui se disent « je suis là parce qu'on est obligés », après, ce sont des personnes qui disent au dernier jour « il n'y a pas un troisième volet ? ». Et ça, c'est vraiment la petite victoire qu'on a, parce que c'est comme ça qu'on sent qu'on a un impact et que ça donne du sens à ce qu'on fait. » (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

Cette **satisfaction de l'offre** n'évacue pas pour autant les difficultés du public prioritaire à suivre le parcours d'accueil. Dans le chapitre précédent, l'analyse des nouveaux profils parmi le public prioritaire et des trajectoires des « personnes étrangères » nous a permis d'approcher les facteurs de non-recours avant l'obligation. Nous pouvons ici faire l'hypothèse que ces facteurs de non recours se traduisent dans des difficultés de suivi en régime d'obligation.

Dans cette partie, nous nous penchons plus spécifiquement sur le discours du public prioritaire afin de saisir ces difficultés dans le suivi du parcours d'accueil. De ces témoignages, nous observons que l'obligation d'intégration se heurte à **deux grands types de difficultés : les obligations professionnelles et/ou les obligations familiales**. Obligations auxquelles il peut encore être ajouté ou articulé **l'état de santé** des bénéficiaires. Si ces enjeux d'accessibilité préexistaient à l'obligation de suivi, en particulier les obligations familiales, ils sont devenus d'autant plus problématiques avec la contrainte. Comme nous le verrons, ces problèmes d'accessibilité, pouvant se combiner, touchent différemment les personnes primo-arrivantes selon la situation de séjour, la situation financière, et le genre.

Pour ces trois types de contraintes, nous exposons en quoi elles compliquent le suivi du parcours d'accueil, en particulier lors des périodes intenses de formation, mais aussi les **limites actuelles des réponses institutionnelles** à ces difficultés d'accès (Tableau 4), que sont les différentes suspensions de suivi, l'élargissement des modalités des formations (créneaux horaires, distanciel), et la mobilisation de dispositifs externes, en particulier le « Congé éducation », ou encore – bien malgré eux – les congés payés annuels, les congés de parentalité et les arrêts maladie.

| | Obligations professionnelles | Obligations familiales | État de santé |
|---------------------------------------|---|--|--|
| Suspensions | Suspension de 6 mois (renouvelable) en prouvant à l'aide d'une <u>attestation de l'employeur ou une inscription à une formation qualifiante</u> que les horaires empêchent le suivi du parcours | <ul style="list-style-type: none"> - Parentalité (enfants 0-3 ans) : suspension de 6 mois (renouvelable une fois) en prouvant <u>l'inscription à la liste d'attente d'au moins 3 milieux d'accueil</u> - Assistance à un membre de la famille/domicile : suspension de 6 mois (renouvelable) prouvée sur base d'une <u>attestation médicale</u> - Maternité : suspension de 3 mois, non renouvelable mais prolongeable sur base d'une <u>attestation médicale prouvant l'allaitement</u> (max. 9 mois) | - Suspension de min. 1 mois et max. 6 mois en prouvant à l'aide d'une <u>attestation médicale</u> que l'état de santé rend impossible le suivi du parcours d'accueil |
| Flexibilité des horaires | Renforcement de l'offre en décalé (18h-21h) | <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de l'offre en matinée - Supprimer les formations le mercredi (écoles des enfants) | |
| Dispositifs externes/existants | Congés payés « éducation » Congés payés annuels | | |
| | Congés de maternité/parentalité et Arrêt maladie (Incapacité de travail) | | |

Tableau 4 : Synthèse des dispositifs institutionnels répondant aux grands types de difficultés de suivi

1.1.1. Les obligations professionnelles, selon les situations matérielles et de séjour

On a vu dans le premier chapitre que la part des primo-arrivant-es « en emploi » avait très légèrement augmenté après l'entrée en vigueur de l'obligation (de 21% à 23%). Cette faible différence peut s'expliquer par l'absence des personnes primo-arrivantes arrivées dans le cadre du travail (exemptées) et par le recours relativement rapide au parcours d'accueil après l'obtention du titre de séjour. De plus, ces chiffres sous-estiment probablement les bénéficiaires qui travaillent effectivement durant le parcours d'accueil : d'une part, parce que le travail informel n'est pas spécialement déclaré ou encodé par l'AS, et d'autre part, parce que cette information déclarative récoltée lors du bilan social prend rarement en compte toutes les personnes qui ont commencé un emploi ou une formation qualifiante en cours de parcours. Ce constat a d'ailleurs été épinglé par les accompagnateur-rices sociales :

« Il y a pas mal de personnes qui étaient assez volontaires au début du parcours et puis au bout d'un moment : "non, là, c'est très difficile, il faut que je travaille pour gagner de l'argent" ; et même dans des conditions pas trop contractuelles. Et pour ces personnes-là, la situation économique les empêche de poursuivre leur parcours d'accueil, même en cours du soir, car ils combinent souvent les petits boulots informels. Parce que le parcours d'accueil, c'est quand même un engagement régulier sur du long terme pour une personne qui ne connaît pas du tout la langue française. » (AS, focus group 2023).

Cette réalité s'observerait d'autant plus dans un contexte de saturation pour le public prioritaire. En effet, les formateur-trices à la citoyenneté remarquent un nombre non négligeable de désistements au moment de commencer la FOCl, et ainsi l'inscription à plusieurs FOCl différentes. Ce constat s'expliquerait d'une part par l'attente plus longue avant le début de la formation : le nombre médian de jours d'attente entre l'inscription et le début de la FOCl double entre 2022 (25 jours) et 2024 (50 jours) ; et d'autre part par la poursuite des démarches d'installation, en particulier concernant leur insertion professionnelle :

« Il m'arrive souvent d'appeler une personne pour confirmer [rappel à J-10], et il me dit : "oui, mais moi, j'attendais une place en FOCl, mais bon, entretemps, j'ai commencé une formation"; "Oui, mais moi, entretemps, j'ai trouvé un intérim"; "oui, mais les horaires de mes shifts changent tout le temps". [...]. Et donc, c'est vraiment un dilemme. Parfois les gens, il y a une opportunité qui se présente, même sachant qu'ils sont inscrits ou étaient en attente d'une formation, étaient aussi inscrits dans une agence d'intérim... Et même les "très obligés" qui sont dans l'urgence de clôturer, pour eux le travail c'est une priorité. [...] J'ai des personnes qui ont fait la FOCl en 3 fois maintenant parce qu'ils n'ont vraiment pas d'autre choix. Ça n'a aucun intérêt, ça devient comme un rattrapage. Ça, c'est quelque chose que je ne n'avais jamais avant mais maintenant, comme on a beaucoup d'obligés... » (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

Nous pouvons illustrer ce constat avec le cas de **Ferdinand**, ce médecin congolais déjà évoqué plus haut, qui, après avoir débuté une FOCl en anglais – « *pour aller plus vite* » (sur le marché de l'emploi), car les formations en français étaient saturées – a décidé de suspendre son parcours après avoir trouvé un emploi en tant qu'ambulancier dans une société privée. A la fin de son contrat de 6 mois, il décide d'arrêter pour se concentrer sur son équivalence de diplôme afin de pouvoir exercer sa profession. En parallèle, il reprend son parcours d'accueil en s'inscrivant cette fois-ci dans une FOCl en français.

Mais il convient de préciser que les conditions d'accès liées aux obligations professionnelles sont différentes selon la situation financière et le titre de séjour des bénéficiaires. Rappelons ici que la majorité du public prioritaire est arrivé soit comme réfugié (15%), soit, et surtout, par regroupement familial (68%).

Vu que la plupart des **personnes en regroupement familial (carte F/F+)** ne peut recourir au *Revenu d'intégration social* (RIS) du CPAS – à la différence des personnes réfugiées – l'instabilité financière les pousse bien souvent à trouver rapidement un emploi, souvent précaire. En effet, le seul revenu du·de la conjoint·e suffit rarement, surtout quand il y a des enfants dans le ménage. Souvenons-nous ici du cas de la bénéficiaire angolaise, dans le chapitre précédent, qui indiquait que « *c'était chaud* » un seul salaire (mari) avec deux enfants en bas âge. A noter encore que Ferdinand, comme d'autres bénéficiaires plus privilégié·es arrivé·es par regroupement familial (pas de statut BIM), témoigne d'une certaine frustration quant au coût caché que constitue l'abonnement en transport public (un mois) pour pouvoir se rendre quotidiennement à la formation à la citoyenneté, alors qu'ils estiment dans le même temps qu'ils pourraient suivre cette formation « en ligne ».

Si le besoin d'un revenu, ou le risque de la perte, est plus marquée chez les personnes en regroupement familial, les modalités pour combiner obligations d'intégration et professionnelles sont différentes selon le type d'emploi, lui-même souvent déterminé par le profil du bénéficiaire. En effet, l'octroi d'une suspension pour raison professionnelle est conditionné par une attestation de l'employeur qui prouve que les horaires de travail rendent impossible le suivi des formations. Autant dire que sans contrat, à temps plein et/ou avec des horaires stables, comme dans le cas de Ferdinand, il est plus difficile de faire valoir un tel droit, et quand bien même chaque cas peut être réévalué par l'Administration (souplesse des conditions de suspension). De plus, pour beaucoup de bénéficiaires qui travaillent, même à temps plein, la suspension n'est pas une option envisagée, car postposer le parcours d'accueil pourrait constituer un obstacle à leur stabilisation professionnelle par la suite :

« C'est vrai que même s'il y a dans la loi des solutions prévues, une personne qui travaille à temps plein, tu lui proposes la suspension, ok mais à un certain moment il faudra bien faire la formation alors ils sont là en train d'insister « oui mais je ne peux pas être exempté, dispensé ? » (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

Les témoignages des bénéficiaires en emploi – révélant toute la panoplie des jobs précaires (intérim, CDD, temps partiel, shifts flexibles) – illustrent ainsi **un agencement des horaires et des trajectoires professionnelles** pour pouvoir suivre les formations dont les créneaux horaires restent assez rigides et inégaux, en particulier l'offre en horaire décalé :

« Il y a des travailleurs pour qui c'est compliqué de venir durant nos heures d'ouverture. Et donc, ils doivent prendre congé... Il y en a beaucoup qui demandent s'il y a des cours le samedi par exemple. Et je pense aux "obligés" en fait, parce que ceux qui ne sont pas obligés, je pense que dans leur tête ils sont déjà un peu organisés par rapport à leur travail. [...] S'ils travaillent à tel endroit et que les cours commencent à 18h, ils doivent trouver quelque chose de proche... Et comme on a des options assez limitées, surtout au niveau des cours du soir, c'est compliqué de leur trouver un cours qui concorde avec les horaires de leurs obligations professionnelles ». (AS, focus group 2023).

Pour illustrer cette dimension spatio-temporelle de l'accessibilité liées aux obligations professionnelles (lieux et horaires du travail), nous proposons d'en donner quatre exemples⁴⁷:

⁴⁷ Nous n'exposons pas ici les cas de bénéficiaires en formation qualifiante, pour qui la combinaison de deux formations est impossible, le cas de **Fatima** (PE), exposé dans le chapitre 1 l'illustre déjà.

- Nafissatou est une bénéficiaire sénégalaise venue rejoindre son mari qui venait d'obtenir la nationalité belge et un logement social. Comme son mari perd son emploi quelques jours après son arrivée, elle se trouve contrainte de trouver un travail rapidement. Le jour où elle obtient son titre de séjour (carte orange), elle va s'inscrire chez Actiris. Là-bas, comme elle ne veut (peut) pas suivre de formation qualifiante au vu de leurs besoins financiers, on l'oriente directement vers une agence d'intérim, qui lui trouve un **job-intérim** « *en même pas deux heures* » au centre de tri de Bpost. Alors qu'elle vient à peine de commencer cet emploi, elle reçoit la lettre d'obligation de la commune. Inquiète face au risque de ne pouvoir répondre à cette obligation d'intégration à cause de son travail, mais aussi face au risque de devoir payer l'amende, la commune l'oriente vers les bureaux d'accueil pour qu'on lui explique les procédures de suspension. Vu qu'elle ne travaille qu'à partir de 16h, elle ne peut justifier l'impossibilité de suivre les formations, mais dans le même temps les formations en matinée sont saturées. **C'est finalement un changement de shift – de nuit – qui lui permettra de suivre la FOCl en après-midi**, avec une amie rencontrée à Bpost également soumise à l'obligation.
- Hugo est un artiste congolais arrivé par regroupement familial avec une Belge, et avec qui il a eu un enfant. Au moment de son inscription, comme il travaillait à **mi-temps** dans une boulangerie et il était difficile de demander une formation à la citoyenneté en soirée avec un enfant en bas âge, il est mis « *en attente* » d'inscription en FOCl en après-midi, car il y avait très peu d'offres dans ce BAPA à cette époque. Alors qu'il « *voyait les mois du délai d'obligation défilier* », il a finalement pu s'inscrire à une formation à la citoyenneté en après-midi après un **changement de travail** à mi-temps comme animateur socioculturel au Foyer vzw. Il a également dû mettre ses projets socio-artistiques personnels (et ses revenus) en pause : « *Les gens qui travaillent, ils n'arrivent pas à faire le choix, parce qu'on ne peut pas arrêter notre travail pour venir faire l'intégration.* »
- Il y a aussi le cas des personnes qui travaillent dans le **secteur – très flexible, mais éprouvant – de l'HORECA**. Une formatrice racontait la difficulté d'un jeune homme à combiner **ses shifts de nuit** avec une FOCl en matinée : « *il n'arrivait pas à se réveiller, il venait une fois sur deux* ».
- Enfin, il y a le cas très spécifique des **travailleuses domestiques**. Pour ces dernières, employées ou non dans des agences de titres-services, c'est bien souvent la **combinaison des obligations professionnelles, dont les difficultés se voient renforcées par la multiplication des lieux de travail, et les obligations familiales** qui complique le suivi du parcours d'accueil. Ces profils sont donc en croissance au vu de la combinaison des contraintes qui diminuaient les chances d'avoir recours au parcours avant l'obligation de suivi (encadré 3). Leurs témoignages révèlent un agencement complexe de leurs horaires de travail et de parentalité avec les horaires des formations, se traduisant par le déplacement de shifts en soirée et le weekend, ou encore par le suivi des formations lors des congés annuels ou de parentalité.

Enfin, face à ce problème d'accessibilité liée aux obligations professionnelles, en particulier ceux qui ont un emploi à temps partiel (au-delà de 25%), les BAPAs se sont également appuyés sur un dispositif existant : le **congé éducation-payé**⁴⁸. Si la reconnaissance des formations du parcours d'accueil au sein de ce dispositif constitue une amélioration pour l'accessibilité des travailleur·ses, il convient d'en pointer quelques limites. La (re)connaissance de ce droit par les bénéficiaires et la société d'accueil (les employeurs), mais aussi la capacité effective à y avoir recours pour des personnes primo-arrivantes qui commencent un emploi :

« Tout au début de l'obligation, il a fallu que certains de nos collègues contactent les employeurs pour qu'ils puissent leur expliquer à quoi ça consistait. Je me souviens, à la fin de l'année dernière, j'ai eu des échos qu'un employeur n'en était même pas au courant. Du coup, c'est vrai que souvent, je crois qu'ils avaient demandé du plaidoyer auprès du patronat pour vraiment leur expliquer qu'avec l'obligation du parcours, il existait la possibilité de demander un congé d'éducation. Il y avait une méconnaissance du dispositif de l'autre côté, un peu de méfiance aussi : "je veux vérifier ces informations-là". Et puis, pour les primos-primos, j'ai eu quelqu'un qui a tardé avant de s'engager dans sa FOCl parce qu'il venait de commencer, et il a dit : "là, c'est trop tôt un congé d'éducation". » (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

« Pour ceux qui travaillent, on a pu leur dire oui, mais vous pouvez demander un congé d'éducation, mais ils nous disent : "ben non, moi je n'ose pas, je viens de commencer, je ne veux pas tout de suite prendre un congé d'éducation" ». (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

Une autre limite de ce dispositif – régional – a particulièrement résonné au moment d'une intervention en FOCl (recrutement) où un bénéficiaire (ne participant pas à l'enquête faute de temps...) a témoigné de sa frustration de ne pas pouvoir faire valoir les congés éducation, car il travaillait en périphérie flamande. Nous nous trouvons donc ici face à un problème d'incompatibilité **entre deux dispositifs de régions différentes dans un même bassin d'emplois**. Si ce cas peut apparaître anecdotique, il l'est beaucoup moins au regard des principaux secteurs de recrutement des travailleur·ses étranger·ères peu qualifié·es en Belgique, tels que la logistique et l'industrie agro-alimentaire, essentiellement implantées en périphérie métropolitaine⁴⁹. Pensons aussi aux ressortissant·es indien·nes, qui travaillent préférentiellement dans des entreprises du secteur de l'IT implantées en périphérie flamande (zonings de Diegem et Zaventem)⁵⁰. Ce constat avait d'ailleurs été souligné par un travailleur social lors du focus group tout en expliquant les limites de la logique des suspensions :

« On ne peut pas demander le congé "éducation" parce que l'un travaille à Tubize et l'autre est en Flandre. Et alors, qu'est-ce qu'on fait avec ces personnes ? On ne peut pas leur proposer une 'Droits et Devoirs'... Alors, oui, suspendre, suspendre, suspendre. Et puis ? ». (AS, focus group 2023)

⁴⁸ Le **congé éducation-payé** permet à certain·es travailleur·ses qui suivent des formations reconnues, de s'absenter du travail, aux fins d'assister à des formations reconnues. La réglementation applicable à chaque demande de congé éducation-payé est celle de la région dans laquelle se situe l'unité d'établissement dans laquelle est occupé le travailleur durant sa formation. Le nombre d'heures octroyé à ces travailleurs est calculé au prorata de la fraction d'occupation contractuelle (siteweb de Groupe S).

⁴⁹ Etude Acerta (2023) : <https://www.acerta.be/fr/dans-la-presse/la-part-des-travailleurs-etrangers-presents-sur-notre-marche-de-lemploi-atteint-un-niveau-record>.

⁵⁰ Institut bruxellois de statistique et d'analyse, Casier Charlotte. (2017), « *Chinois, Indiens et Japonais en Région bruxelloise* », Focus de l'IBSA n°21.

Encadré 3 – Le cas des « aide-ménagères » : l'articulation du salaire, des enfants et de la santé

Nous avons rencontré sept femmes travaillant dans le secteur du travail domestique, dont les trajectoires d'installation et le profil sociologique relativement similaires permettent d'illustrer comment les besoins financiers associés aux situations précaires de séjour peuvent entraver un recours (volontaire) ou un suivi contraint. Parmi ces femmes, prioritaires et non-prioritaires, six d'entre elles ont connu une période d'irrégularité plus au moins longue. Leur régularisation s'est faite principalement par le biais du regroupement familial, et souvent aidé par un contrat de travail dans une agence de titres-services. Le secteur de l'aide-ménagère représente ainsi pour ces femmes une voie d'insertion socioprofessionnelle, vu qu'une fois régularisées, elles continuent bien souvent de travailler dans ce secteur.

Plusieurs de ces enquêtées travaillent pendant leur parcours et doivent trouver un moyen d'intégrer les cours de langue et les formations citoyennes dans leur emploi du temps afin de conserver leur source de revenu. Cet agencement nécessite une organisation et une flexibilité, car elles changent de lieu de travail chaque jour, voire même dans la même journée, ce qui implique systématiquement des changements d'horaires (tôt le matin, tard le soir ou le weekend) et des trajets variés. Pour la plupart, **la charge parentale s'y ajoute**. En résultent de longues journées de **travail productif**, déjà physique en raison de la nature de leur activité professionnelle, et **reproductif** :

« Convivial, c'est tout près de chez moi, mais le problème c'est quand j'ai commencé à travailler. [...] Je dépose à 7h mes enfants à l'école (garderie) et après je vais directement à la gare de Midi pour prendre un train pour être à 8h45 au travail jusqu'à 13h. Et après de retour, la même chose : un train pour être à 13h30 à Convivial, et puis je termine à 16h, et je vais rechercher les enfants. Une journée très difficile... Pourtant j'avais demandé si c'était possible de le faire en soirée, mais il n'y avait pas de cours. » (Sara, Marocaine en RF, PE)

« J'allais directement à la formation parce que je sortais du travail à 12h, 12h20 ou 12h30. [...] Et comme je travaille déjà pour la même personne, il y avait un peu d'intimité, je lui ai dit : "aujourd'hui ce n'est pas possible de faire les 5 heures, je dois faire seulement 4 heures, mais la semaine prochaine je viens et je fais le travail"; et elle m'a dit : "C'est bien, tu dois étudier". Parce que Dieu merci, toutes mes clientes ont des enfants, alors elles comprennent que c'est compliqué de gérer toute la chose. [...] Après avoir commencé le cours de néerlandais, j'avais plus qu'une famille par jour, ce n'était pas possible d'en avoir deux. [...] J'essaye de faire le possible en bus et en train, mais il y a une cliente à Anderlecht, une à Auderghem, une à Etterbeek, ou encore une en dehors de Bruxelles. » (Adriana, brésilienne, PA « ayant droit », BON-BXL).

Le parcours d'accueil étant « obligé » ou perçu comme une étape indispensable, la plupart d'entre elles agencent leur suivi avec des **périodes d'interruption professionnelle**, pour des raisons liées à la parentalité (congé de maternité ou parentalité) ou à la santé (arrêt maladie), et où le revenu est assuré. C'est le cas déjà d'**Adriana**, une bénéficiaire brésilienne qui a entrepris un recours volontaire à BON sur les recommandations d'une collègue de l'agence de titre-service. Pour elle, le congé parental est une opportunité pour suivre les cours d'intégration (formation à la citoyenneté) : *« C'est au même moment où j'ai demandé mes congés que j'ai fait l'inscription à BON parce qu'après ce n'est pas possible avec le travail. Au début, elle m'a dit fin avril, mais ce n'était pas possible parce que je dois retourner au travail et ils m'ont finalement trouvé une place le soir de 18h à 21h »*. De même, pour **Hasna**, primo-arrivante obligée, faire la FOCl pendant son dernier mois de grossesse est perçu comme un « coup de chance » parce qu'elle imaginait mal concilier le parcours avec son travail : *« Le cours a fini le 26 janvier et moi j'ai accouché le 8 février. [...] ma date d'accouchement c'était prévu le 2, mais je n'ai accouché qu'au 8 février finalement [...]. Et je ne travaillais pas, car ma maternité avait déjà commencé. Et donc Dieu merci, il y avait le cours quand j'avais mon congé maternité avant d'accoucher. Juste assez de temps pour faire la FOCl. Dieu m'aime, c'est très bien tombé »*.

En bref, ces témoignages montrent la difficulté que rencontrent les femmes du secteur domestique à recourir et à suivre un parcours en raison de leurs conditions financières (risque de perdre leur revenu), professionnelles (horaires et lieux de travail) et familiales (charge parentale). Ce faisant, des périodes d'interruption professionnelle – en lien avec leur bien-être/santé – peuvent constituer des « opportunités ».

1.1.2. Les obligations familiales, marquées par les rapports de genre

Concernant les obligations familiales, marquées par les rapports de genre, les problèmes d'accessibilité ne sont pas nouveaux, mais se voient renforcés et articulés à d'autres contraintes d'accessibilité (encadré 3) par l'obligation de suivi.

C'est avant tout la **charge parentale** qui complique le suivi du parcours d'accueil. Alors qu'avant l'obligation elle pouvait entraîner un non-recours, ou dans le meilleur des cas son report (notamment, après la scolarisation des enfants), l'articulation des formations avec **les horaires des milieux d'accueil ou de l'école des enfants** devient un enjeu d'autant plus crucial en régime d'obligation, comme en témoignent les accompagnateur·rices sociaux·ales qui les inscrivent dans les formations :

« Un des premiers critères, c'est l'école des enfants. C'est : "ah bah non je ne peux pas y aller parce que je dois être à 16h à l'école de mes enfants". [...] et les femmes tu leur proposes du décalé, ça ne va pas les aider. [...]. Donc, ce n'est pas une solution : elle ne travaille pas, mais en fait si. » (Direction d'un BAPA, entretien 2023)

« Il y a vraiment des gens qui ne peuvent pas suivre les formations à cause des enfants, aller les chercher à l'école à midi le mercredi, à 15h les autres jours. Laisser les enfants à la garderie, c'est impossible au vu du prix de la garderie des écoles. Pour les personnes vulnérables, c'est impossible. » (AS, focus group, octobre 2023)

« [Les] gens qui n'ont pas de crèche ou de ressources dans leur entourage pour garder les enfants. Souvent, ils refusent de suivre des formations parce qu'il n'y a personne d'autre pour garder les enfants. [...] Et puis, souvent, les crèches sont saturées... Nous, on a des partenariats avec Actiris, mais on doit s'y prendre vraiment à l'avance, ça doit bien tomber... Pff... Ce n'est pas gratuit non plus. » (AS, focus group, octobre 2023)

« Et il y a des fois où des dames ont commencé des formations et puis en plein milieu de la formation, elles n'ont plus personne dans leur entourage pour garder les enfants... Une fois, je donnais une formation de Droits et Devoirs, et une femme a débarqué avec son enfant en formation... » (AS, focus group, octobre 2023)

Le dimension genrée de l'accessibilité temporelle liée à la charge parentale⁵¹ se voit renforcée par un **critère financier** (prix des crèches et garderie des écoles) ou encore, selon certain·es travailleur·ses des BAPAs, par une **composante culturelle** (refus de recourir aux services de garde). Mais les entretiens avec les bénéficiaires ont surtout mis en évidence la **saturation de l'offre (abordable) en milieu d'accueil** de la petite enfance à Bruxelles :

« La chose que je trouve difficile, c'est la garderie. C'est très difficile. J'ai fait beaucoup d'inscriptions, beaucoup de communes. Et deux semaines avant que ma fille aille à l'école, la crèche m'appelle: "il y a une place de crèche"[rire]. "Mais non, ce n'est plus nécessaire, dans deux ou trois semaines elle va à l'école..." Et la crèche privée, c'est très cher, payer 650€ pour moi c'est... ça coûte vraiment cher, mais j'ai payé parce que j'ai besoin de travailler... Une [seule] personne qui travaille dans la maison [son mari, dans le bâtiment], ce n'est pas possible. » (Adriana, Brésilienne en RF, 2021, BON-BXL)

⁵¹ Pour répondre à cette charge parentale, les BAPAs ont développé depuis plusieurs années une convention avec Actiris (Maison de l'enfant) et parfois des partenariats avec des crèches de leur quartier. Mais au vu de la saturation de l'offre abordable, en particulier dans les quartiers privilégiés pour les bénéficiaires de la première et seconde couronne ouest et nord (Focus IBSA n° 38 et 47), cette offre n'est pas suffisante (VIA, Rapport d'activités 2023, p.61).

La contrainte de cette charge parentale se voit renforcée dans **les familles monoparentales**, mais aussi quand **l'enfant souffre de problèmes de santé ou de handicap**. Mais ce travail du *care* domestique ne se limite pas qu'aux enfants, mais à l'ensemble des membres de la famille en état de dépendance, en particulier le conjoint. Ceci se révèle particulièrement dans le cas des femmes « regroupées » avec un réfugié, dans la mesure où l'expérience de l'exil et les difficultés d'installation dans le pays d'accueil ont souvent laissé des traces (cf. infra).

Ainsi, la charge domestique peut ralentir le parcours des femmes. Les inégalités de genre dans la charge domestique sont encore plus claires quand un couple s'inscrit en même temps :

« Tu vois que l'homme a tout fini, alors que la femme postpose tout parce qu'elle doit garder les enfants... Vous ne pouvez pas laisser votre enfant à votre mari ? "Non, il est trop fatigué" » (AS, focus group, octobre 2023).

Pour le public prioritaire, des **suspensions** existent pour répondre à cette charge parentale et domestique en régime d'obligation, mais elles ne sont une nouvelle fois pas sans limites.

Il y a d'abord la suspension concernant les **nouveau-nés** (3 mois, avec un maximum de 9 mois si attestation médicale d'allaitement). Outre le caractère discriminant pour les mères qui n'allaitent pas, ces **périodes de maternité (grossesse et congé de parentalité)** peuvent se révéler être, pour les femmes qui travaillent, des périodes de « creux » leur permettant de suivre les formations citoyennes (*voir encadré 3*). Le suivi des formations prévaut ainsi sur le temps de maternité – et donc la non-demande de suspension – quand le parcours d'accueil est perçu comme une perte de revenu ou à un contretemps à une insertion professionnelle. C'était notamment le cas d'une bénéficiaire angolaise, déjà mentionnée, qui expliquait avoir suivi les trois jours de la formation *Droits et Devoirs* une semaine après son accouchement dans le but de s'insérer au plus vite sur le marché de l'emploi.

De nombreux autres cas de femmes enceintes « *quasi à terme* » voulant poursuivre la FOCI, avant et après l'accouchement, ont été racontés par les formatrice-rices à la citoyenneté. Ces cas illustrent tout à la fois une **illisibilité des dispositifs de suspension**, une **peur des délais de l'obligation** et/ou une **impossibilité de s'imaginer revenir plus tard** au vu des obligations familiales mais aussi des liens créés avec le groupe de la formation :

« Pour les femmes enceintes j'ai eu quelqu'un qui a accouché dans une de mes FOCI. Elle était quasi à terme quand elle a commencé. Et moi j'ai dit mais « qu'est-ce que tu fais là ? tu dois te reposer. Écoute, il y a des cas de suspension » etc. Elle est venue jusqu'à la fin avec son bébé, elle m'a dit : « [nom formatrice] j'ai trois autres enfants et là avec mon quatrième je ne vais pas commencer à avoir des suspensions. Je préfère le faire maintenant et, comme ça, c'est fait. ». [...] Voilà elle a trouvé le sens de continuer parce qu'elle avait déjà créé aussi des liens avec les groupes, et du coup je crois qu'elle se sentait à l'aise. [...] C'était beaucoup plus facile pour elle de faire comme ça que d'avoir l'effet d'un rock sur la tête, c'est à dire à un moment donné « je vais devoir rattraper ça et clôturer ». (Formatrice FOCI, focus group, 2024)

Il y a ensuite la suspension pour les **enfants** qui ne remplissent pas encore les conditions d'âge pour entrer à l'école. Le bénéficiaire doit démontrer qu'il ne dispose raisonnablement pas de possibilités d'accueil en fournissant la preuve d'inscription sur la liste d'attente d'au moins trois milieux d'accueil. Encore faut-il avoir les capacités, l'énergie et le temps de réaliser ces nouvelles démarches.

Enfin, il y a la suspension pour « assistance à un membre de la famille » (6 mois renouvelable sous réserve d'une attestation médicale). C'est le cas d'une bénéficiaire tunisienne arrivée en 2022 par regroupement familial en vue du traitement médical de son fils. Bien que son parcours ait été suspendu un temps en raison de la prise en charge de son fils, elle attend aujourd'hui d'être inscrite dans une école de langues, mais les horaires (après-midi) ne concordent pas avec ceux de la crèche de son fils. Une AS en montre, une fois encore, les limites structurelles à travers l'exemple d'un bénéficiaire obligé contraint aux **suspensions répétitives** :

« J'ai eu le cas d'un papa qui est venu s'inscrire avec son fils autiste. Et, en fait, je voyais toute la détresse du papa qui me disait : "je ne sais pas comment je vais suivre le parcours parce que ma femme travaille toute la journée et moi je travaille un peu, mais je dois m'occuper de notre fils". Je lui ai proposé de faire une demande de suspension. Mais, voilà, ce sera toujours une suspension, une suspension, une suspension... » (AS, focus group, octobre 2023)

1.1.3. L'état de santé : difficultés à suivre et effets bénéfiques du parcours

A côté des obligations professionnelles et/ou familiales, la santé des bénéficiaires constitue une troisième difficulté dans le suivi du parcours d'accueil, qu'il s'agisse des capacités physiques, cognitives ou psychologiques. Ces difficultés d'accessibilité au BAPA, et à son contenu, se combinent bien souvent aux deux premières. Bien qu'il existe une suspension, sous réserve d'une attestation médicale, la reconnaissance de pathologies singulières n'est pas toujours aisée ou possible. Pour les travailleur·ses des BAPAs, il y a d'abord, les capacités physiques et cognitives, et la difficulté de reconnaître les cas de handicaps légers et/ou temporaires, qui complique fortement le suivi du parcours :

« Le problème des handicaps, c'est le seuil d'handicap, le pourcentage d'incapacité qu'il faut. Par exemple, moi, je suis un monsieur qui a un handicap qui vient d'être reconnu, mais c'est léger en fait. Il a eu une tumeur, on lui a enlevé une partie du cerveau, et donc, il a perdu une partie de son français, de sa communication. Il oublie tout aussi, il répète des choses... J'ai déjà envoyé un message au médecin en disant que ce n'était pas juste : cette personne est incapable de suivre le parcours » (AS, focus group, octobre 2023).

Plusieurs situations post-AVC ont également été prises en exemple par les accompagnateur·rices sociales. Si ces cas illustrent la difficulté à faire reconnaître ces problèmes de santé comme raison d'exemption ou de suspension, la difficulté consiste également pour les AS – non expert·es en la matière – dans leur identification, pas toujours visible au premier entretien. **Ces difficultés se voit amplifiées par l'obligation** avec d'un côté la **surcharge de travail (administratif) des AS** (cf. infra – Chapitre 2.2), et de l'autre **la peur de la contrainte (délais) et l'illisibilité des modalités de suspension** chez les bénéficiaires. Pensons ici aux femmes enceintes ou ayant (très) récemment accouché (cf. supra).

Ces difficultés sont encore plus marquées quand il s'agit de **la santé mentale** des personnes primo-arrivantes – un public particulièrement exposé aux troubles psychologiques liés tant à la violence de leur parcours migratoire que de leur installation dans le pays d'accueil. Le rapport de recherche du CRAcs 2023 avait d'ailleurs montré les difficultés des AS à déceler, évoquer et répondre à ces troubles psychologiques des bénéficiaires. Les AS se confrontent d'une part à la non-reconnaissance de ces problèmes de santé par les bénéficiaires (méfiance et/ou tabou), et d'autre part au manque d'offre adaptée à ce public en RBC (saturation renforcée par la barrière linguistique).

Si les raisons de ces troubles psychologiques et leurs effets sur le suivi du parcours d'accueil se déclinent différemment selon les profils des bénéficiaires, **le parcours d'accueil peut aussi avoir des effets bénéfiques sur ces problèmes de santé mentale** qui ont des répercussions sur tous les autres aspects de l'installation. Cette ambivalence se traduit ainsi dans les discours des bénéficiaires affaibli-es psychologiquement et contraint-es de suivre le parcours d'accueil. Iels témoignent à la fois d'un manque d'assiduité, de concentration, et de participation, mais aussi d'un sentiment de « *dés-encapsulation* »⁵², c'est-à-dire l'effet de soulagement et de perspectives nouvelles que le parcours d'accueil peut produire, tant sur leur isolement (rencontres et dynamique de groupe au sein des formations) que sur les dominations systémiques qu'ils vivent dans leur trajectoire d'installation (lieu de ressources et lieu-refuge avec des personnes vivant des expériences similaires).

Cette tension discursive est particulièrement ressortie chez les personnes réfugiées. Ce profil est certes particulièrement demandeur d'une telle offre – souligné par leur taux plus élevé d'anticipation à la détection de l'obligation (17% contre 10% des personnes en regroupement familial). Mais la santé mentale de certain-es réfugié-es, résultant tant de l'exil (stress post-traumatiques liés à l'expérience de l'exil) que de l'accueil (longue attente en centre et/ou période de séjour irrégulier et sans-domicile), peut en même temps perturber leur suivi.

Un profil de bénéficiaire en particulier révèle d'autant plus cette tension en régime d'obligation : les **réfugié-es isolé-es en procédure de regroupement familial**. En effet, selon ces dernier-ères, le suivi du parcours d'accueil aurait été plus pertinent une fois entouré-es de leur famille : leur concentration étant portée aujourd'hui sur les démarches administratives et impactées par cette longue attente, leur participation au parcours d'accueil est secondaire et marquée par une forme de passivité. C'est notamment le cas d'un bénéficiaire syrien analphabète, arrivé en 2022 en Belgique et ayant vécu dans la rue faute de places dans les centres d'accueil. Lorsqu'il reçoit sa protection internationale et qu'il cherche un logement, son état psychologique est au plus bas. Il est hébergé par un compatriote rencontré à la Gare du Nord, qui l'oriente vers le CPAS de Schaerbeek (RIS) et vers le service logement de Convivial (sans résultat). Malgré cette (relative) stabilisation financière et une réelle volonté d'activation, il rencontre de grandes difficultés à débiter ses démarches d'intégration :

« Mon ami chez qui je vivais [hébergement], il avait fait l'indimaj avant. On était à la Gare du Nord, et comme je ne faisais rien, je suis allé m'inscrire dans son école de français. Mais, j'ai fait seulement une semaine, car j'étais très fatigué, je ne dormais pas, je n'avais pas un logement. Quand j'allais à l'école, je m'endormais, je n'arrivais pas à rester concentré. [...] Après, il [son ami] m'a dit d'aller à VIA. [...] Je ne me rappelle pas [de la première fois que je suis venu à VIA]. Mais, moi, je n'étais pas vraiment en forme à cette période-là. Je pensais à beaucoup de choses... » (Ibrahim, réfugié syrien, 2022, PA obligé)

Ces « choses » (qui contraignent son suivi), comme il les appelle, étaient en réalité la perspective de revoir sa famille un jour, qu'il n'a pu commencer à envisager qu'un an après, lorsqu'il a pu louer son propre logement à Molenbeek grâce à une connaissance. Ainsi, bien que le parcours d'accueil a pu partiellement l'aider dans la poursuite de sa procédure de regroupement familial, l'éloignement de sa famille complique son suivi des formations.

⁵² Ce terme est repris d'un entretien avec un bénéficiaire des BAPAs lors d'une enquête précédente du CRAc sur les récits d'installation des personnes primo-arrivantes (Rapport de recherche 2022). Ce bénéficiaire expliquait par le terme d'« encapsulation », le sentiment d'être systématiquement bloqué dans ses démarches administratives d'installation, coupant ainsi toutes ses perspectives d'intégration dans la société d'accueil.

De même, le cas de Christelle, évoqué dans le premier chapitre, arrivée il y a deux ans dans le cadre du traitement de son cancer et très affectée par l'impossibilité de voir son bébé laissé au pays depuis deux ans puisqu'elle n'a toujours pas la reconnaissance officielle de l'article 9ter (carte orange avec accès aux droits sociaux), révélait **un suivi qui se fait dans un état d'angoisse**. Malgré que les formations lui permettent de sortir de son isolement, elle estime que son parcours aurait été plus bénéfique « *une fois posée* », c'est-à-dire une fois son traitement médical totalement terminée et avec un titre de séjour lui permettant de faire le regroupement familial.

Ces exemples, révélant l'instabilité tant matérielle et administrative qu'émotionnelle et psychologique au moment du recours au parcours d'accueil, peut questionner l'immédiateté du recours qu'impose l'obligation. A cet égard, si le CRAcs recommandait en 2022 que les personnes réfugiées, en particulier celles qui sont « en attente » dans les centres d'accueil, puissent avoir accès au parcours d'accueil, il semble d'autant plus évident à la lumière de ces témoignages que, si tel est le cas, ils doivent s'inscrire dans un recours volontaire (primo-arrivant-es ayant droit), et en aucun cas dans le cadre d'une obligation.

Il y a enfin le cas des **femmes en regroupement familial et sujettes à l'emprise de leur conjoint-e**, ou d'autres personnes malveillantes, allant de l'isolement contraint jusqu'aux violences physiques et/ou psychologiques, et dont l'obligation aurait permis le recours (cf. supra – Chapitre 1). Si ces dernières sont également exposées aux difficultés psychologiques impactant leur suivi du parcours d'accueil, quand ces situations sont rapidement décelées et accompagnées, les effets catalyseurs des différentes composantes de l'offre peuvent **enclencher un engrenage vers l'émancipation**. Lors du focus group, une formatrice évoquait le cas d'une femme pour qui le parcours (obligé) lui aurait « *sauver la vie* » :

« C'est déjà le fait de pouvoir sortir [du domicile], c'est aussi symbolique parce que c'est aussi sortir de l'emprise du mari. Et puis, en suivant le parcours qu'elle avait fait avec moi, DD et FOCl, petit à petit... Il y a toujours des choses qui se passent en FOCl parce qu'on se voit tous les jours. Il y a aussi un lien qui se crée, une certaine confiance qui s'installe. [...] Je me souviens, on a été contacté par une personne de ces cours de néerlandais qui nous a dit que la formation citoyenneté lui avait sauvé la vie. Mais c'est aussi une personne très proactive. Et ça, c'est aussi important de le dire parce que nous, on a beau essayer, si la personne n'a pas cette volonté-là... Elle a tout de suite pris la perche quoi. [...] Mais ce n'est pas que ça, ce qui l'a aidé, c'est aussi les autres types d'accompagnement. [...] Donc, même s'il y a eu un premier rendez-vous avec l'accompagnateur social, après, elle a pu bénéficier d'un accompagnement psychologique, mais aussi d'un accompagnement juridique pour ne pas perdre son titre de séjour... [...] En fait, elle a été prise en charge globalement, et ça, c'est précieux qu'on puisse continuer à le proposer. » (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

Ce témoignage nous rappelle ici les conclusions du rapport de recherche précédent du CRAcs (2023) : l'importance du caractère « holistique » de l'offre du parcours d'accueil, mais aussi des offres complémentaires des BAPAs qu'il convient de pérenniser, que ce soit l'aide juridique, l'aide psychologique, les projets d'insertion professionnelle et d'entrepreneuriat (projets One stop shop), les tables de discussions, et tous les autres projets visant à sortir de l'isolement et à répondre aux besoins spécifiques des bénéficiaires.

En résumé, nous pouvons retenir deux choses sur les difficultés d'accès du public prioritaire :

Premièrement, les raisons de non-recours avant l'obligation se traduisent en difficultés de suivi en régime d'obligation. **L'obligation d'intégration se confronte en effet aux obligations professionnelles et/ou familiales, ainsi qu'à l'état de santé des bénéficiaires.**

Combinés à d'autres facteurs, le motif et le titre de séjour a un impact important sur l'accessibilité. Les conditions de recours et de suivi du parcours d'accueil ne sont en effet pas les mêmes pour les personnes réfugiées et les personnes arrivées en regroupement familial. Les personnes réfugiées, bien que souvent fort isolées, ont plus facilement accès au CPAS (RIS et abonnement STIB), tandis que les personnes en regroupement familial sont dépendantes financièrement et administrativement de la personne rejointe. Comme un seul salaire est rarement suffisant pour un ménage, les personnes « regroupées », par ailleurs majoritairement des femmes, prenant plus souvent en charge les tâches domestiques, sont souvent amenées à s'insérer rapidement sur le marché du travail. Ainsi, si les personnes en regroupement familial ont toujours eu tendance à placer les différentes étapes du parcours à des moments de « creux » dans leur carrière d'installation – entre deux emplois et/ou formations, grossesse, congé de parentalité, arrêts maladie – l'obligation de suivi peut compliquer cet agencement.

Deuxièmement, bien que la réglementation (Ordonnance et Arrêté COCOM) et les BAPAs aient mis en place des dispositifs pour faire face aux difficultés d'accès, force est de constater qu'elles ne sont pas suffisantes et bien souvent inadaptées. A commencer par les suspensions, dont la lisibilité (leur connaissance et compréhension) et la rigidité des conditions (leur recours effectif), ont montré des limites lors des premiers mois.

Plus fondamentalement, c'est la logique même de la suspension d'un parcours obligatoire qui doit être questionnée ici : si elle postpose le problème, avec une charge de stress supplémentaire (délai et amende), elle ne le résout en rien. Les bénéficiaires et les travailleur·ses des BAPAs présentent souvent **la suspension comme une « épée de Damoclès »** dans les carrières d'installation des personnes primo-arrivantes : *« suspension, suspension, suspension, et puis ? »*.

Si les « congés éducation » peuvent être intéressants pour certains profils, un suivi aussi rapide du parcours d'accueil rend peu probable le recours à ce droit social pour les bénéficiaires se trouvant dans de telles conditions professionnelles. Enfin, il est crucial de renforcer l'offre en formation à la citoyenneté, et de mieux répartir les créneaux-horaires, en développant en particulier l'offre en décalé dans les trois BAPAs (en soirée et peut-être le samedi), voire même peut-être en distanciel pour certains profils.

En définitive, toutes ces difficultés d'accès, pouvant se cumuler, et l'impossibilité – concrète comme subjective – de faire recours aux dispositifs institutionnels mis en place pour y répondre, amène certain·es bénéficiaires soumis à l'obligation à **« négocier la contrainte »** :

« Il y a des personnes qui ne se désistent pas, qui vont s'engager à venir à la formation. Mais j'ai de plus en plus de gens qui négocient, enfin, qui essayent de négocier : "je me demande, est-ce que je peux... Le mardi, j'ai un truc au travail, est-ce que je peux...". On a beau rappeler le cadre plusieurs fois, mais non, ils vont quand même essayer. Après, je trouve que c'est tout à fait légitime dans leur situation. » (Formateur FOCl, focus group, octobre 2024)

1.2. Les non-prioritaires : un public en besoin, (temporairement) exclus

Comme évoqué dans le premier chapitre, bien que l'obligation de suivi ait permis d'accroître le recours des personnes primo-arrivantes, elle ne suffit pas, à elle seule, à expliquer la saturation actuelle du dispositif. En effet, deux ans après son entrée en vigueur (16 mai 2024), la moitié des places des BAPAs (51%) sont (encore) occupées par un public non-prioritaire. Il est donc essentiel, dans l'analyse des effets des changements législatifs, d'également s'intéresser aux « personnes étrangères » – au sens de la législation Cocom (Ordonnance COCOM, art.1). Pour mieux comprendre les enjeux liés à leur (non-)présence dans le dispositif, il est essentiel d'examiner si une non-réception de l'offre existe, d'en mesurer l'ampleur, et d'en évaluer les conséquences au regard de leur recours et de leurs besoins.

1.2.1. « Causes » et victimes (temporaires) de la saturation

Afin d'analyser plus finement l'impact des changements législatifs sur le dispositif, on observe ici l'évolution des admissions par trimestre pour chaque catégorie de bénéficiaires depuis 2022 (Figure 15), ce qui nous permettra de différencier les deux moments clés : l'entrée en vigueur de l'obligation (2^e trimestre 2022) et l'élargissement du public (4^e trimestre 2022).

Concernant **l'élargissement du public**, un mois seulement après son entrée en vigueur (décembre 2023), les personnes étrangères comptaient déjà 20% des admis, atteignant même 40% trois mois plus tard (T1 2023). Cette rapide croissance s'explique par l'existence d'un stock important de personnes étrangères en attente d'une offre adaptée à leurs besoins. Ce stock résulte de l'impossibilité, depuis l'entrée en vigueur en août 2021 de la modification du Code de la nationalité de 2018, de reconnaître les preuves de suivis des cours d'intégration fournies par les associations de Cohésion sociale (P3b)⁵³. Ces dernières étaient jusqu'alors les seuls opérateurs francophones à Bruxelles proposant des cours de citoyenneté reconnus pour les demandes de nationalité. Avec l'élargissement du public du parcours d'accueil, les personnes étrangères vivant en Belgique depuis plus de trois ans peuvent désormais, après plus d'un an d'attente, prouver leur intégration au moyen des formations du parcours d'accueil.

En revanche, **les effets de l'obligation** se manifestent de manière bien plus progressive. Six mois après son entrée en vigueur (T4 2022), les primo-arrivant-es obligé-es ne représentaient que 16% du public admis. Ce n'est qu'après neuf mois (T1 2023) que leur part atteint 24%, pour s'élever progressivement à près de 60% du public admis en 2024. Cette progression plus lente des flux des personnes primo-arrivantes soumises à l'obligation s'explique, d'une part en raison des adaptations plus importantes nécessaires à la mise en œuvre de l'obligation, en rendant notamment les communes responsables de la détection et de la notification de l'obligation (cf. supra – Chapitre 1.2), et d'autre part en raison du délai de six mois qu'ont les personnes primo-arrivantes obligées pour se présenter dans un BAPA après notification.

Enfin, bien que la part de **primo-arrivant-es ayant droit** entrant dans le parcours ne cesse de baisser, cette catégorie représente encore un tiers du public deux ans après l'entrée en vigueur de l'obligation.

⁵³ Le Collège de la COCOF fait recours auprès de la Cours Constitutionnelle le 24 décembre 2018 pour que les P3B soit reconnu mais celui-ci est rejeté. C'est alors que la COCOF se doit d'ouvrir le parcours d'accueil aux PE.

Mais il est important d'observer que la stabilisation de la part de ces deux catégories du public non-prioritaire à partir du quatrième trimestre 2023 est concomitante à la mise en place des listes d'attente. A la fin de 2023, les deux BAPAs historiques sont contraints de ne plus inscrire que des primo-arrivant-es obligé-es, tout en plaçant les bénéficiaires non prioritaires sur liste d'attente, ce qui explique la diminution du flux de ces dernier-ères. Cette dynamique se poursuit jusqu'à la fin 2024 avec la saturation de Convivial à la fin août.

La saturation des BAPAs à partir de 2023, doit donc s'analyser dans une conjoncture spécifique : une présence antérieure à l'obligation de personnes primo-arrivantes, une **augmentation progressive du public prioritaire** (réduisant les places des non-prioritaires), et enfin un important **flux de publics non-prioritaires – massif pour les personnes étrangères** et **continue pour les primo-arrivant-es ayant droit.**

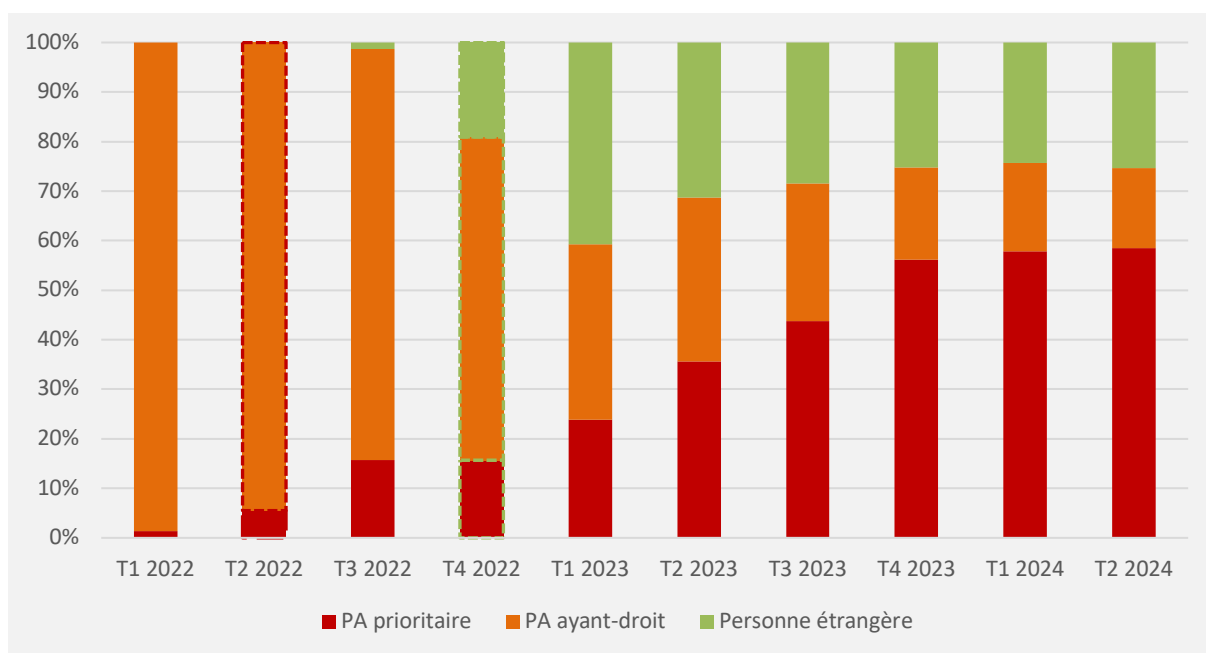


Figure 15. Évolution par trimestre des admissions selon la catégorie de bénéficiaire, en pointillés rouges le trimestre de l'entrée en vigueur de l'obligation, en vert celui de l'élargissement du public. Source : APA extraction mai 2024).

Ensuite, pour prendre la mesure de cette **non-réception à l'offre du public non-prioritaire**, il importe de regarder quelle est l'ampleur de cette exclusion (temporaire).

Au 16 mai 2024, **801 bénéficiaires sont en liste d'attente, soit 15% du stock des dossiers actifs.** Vu que Convivial n'est pas encore saturé à cette date (500 dossiers supplémentaires en janvier 2024), la liste d'attente concerne uniquement les deux BAPAs « historiques ». Bien que l'option d'aller s'inscrire « dans un autre BAPA non-saturé » (c'est-à-dire, Convivial) était proposée aux bénéficiaires avant inscription en liste d'attente, rappelons ici un des résultats majeurs de l'étude du CBAI et Vivalis sur les pratiques spatiales des personnes primo-arrivantes et l'accessibilité des BAPAs : la proximité spatiale reste le facteur central⁵⁴, en particulier pour les plus vulnérables et les non prioritaires.

⁵⁴ Selon l'étude Vivalis-CBAI, 80% des bénéficiaires inscrit-es entre 2016 et 2023 ont été dans le BAPA le plus proche de leur domicile. Parmi les 20% qui ne vont pas au plus proche, une grande part s'explique par l'orientation de l'Administration communale (eg. les bénéficiaire de Laeken vont à BAPA-BXL plutôt qu'à VIA).

En gardant à l'esprit ce libre choix des bénéficiaires, marqué par la proximité spatiale, on peut estimer, à cette date, un **taux de surpopulation de 111%**⁵⁵ **dans les deux BAPAs historiques (BAPA-BXL et VIA)**, c'est-à-dire que 11% du public éligible en était (temporairement) exclus – et quand bien même il restait dans les faits encore des places à Convivial. Notons qu'à la sortie de l'été (septembre 2024), la liste d'attente tournait autour des 1.000 personnes, dont près de 200 personnes à Convivial – saturée depuis le 29 août 2024. On peut donc estimer **que ce taux de surpopulation/saturation (généralisée) a atteint 117% en 2024.**

Parmi ces 801 personnes en liste d'attente, **61% sont des primo-arrivant-es ayant droit** tandis que les autres **39% sont des personnes étrangères**. Ainsi, si ces deux catégories représentent encore ensemble plus de la moitié (51%) des bénéficiaires occupées dans le parcours à cette date, le public non-prioritaire représente en réalité 57,5% du stock des recours à cette même date (actifs dans le parcours ou en liste d'attente). Mais avec toutefois **un taux d'exclusion de 21%** : le taux d'exclusion des PAs ayant droit est de 19%, tandis que celui des personnes étrangères est de 23%⁵⁶. Notons que ces deux derniers chiffres sont statiques et masquent les dynamiques de suivi très contrastées de ces deux catégories de bénéficiaires (cf. *infra*).

Le public non prioritaire est donc aujourd'hui temporairement exclu à l'entrée du parcours, bien que leurs besoins, et parfois même leur profil comme on le verra, puissent être similaires à ceux des publics obligés. De plus, **les périodes d'attente ne se limitent pas à l'entrée, mais s'accumulent tout au long du parcours, que ce soit avant une formation à la citoyenneté ou un module linguistique**. Pour rappel, le temps médian d'attente au moment d'inscription à une FOCl est passé de 25 jours en 2022 à 50 jours en 2024. Ces délais cumulés d'attente peuvent avoir des répercussions importantes sur les démarches administratives et sur les parcours d'installation, notamment en matière d'insertion professionnelle.

Ceci est particulièrement le cas pour les **personnes étrangères** qui y ont recours dans le cadre de la nationalité et qui sont relativement « **pressées** ». Reprenons le cas de Fatima, évoquée dans le premier chapitre, qui n'avait volontairement pas eu recours au parcours d'accueil en tant que « primo-arrivante », car elle parlait français, qui avait une importante charge parentale, et était autonome dans son insertion socio-professionnelle. Dans son cas, l'attente à l'inscription d'une FOCl était à la fois liée à un conflit horaire avec sa formation d'auxiliaire et à la saturation des formations du BAPA. Outre le ralentissement de sa recherche d'emploi, cette attente a surtout entraîné l'expiration de la validité de son acte de naissance, générant des frais supplémentaires tout en retardant sa demande de nationalité.

A cet égard, on soulignera que, depuis la saturation, les formateur·trices des FOCl observent des **différences dans la motivation à avancer dans le parcours d'accueil** entre les publics non prioritaires, plus souvent en attente, et prioritaires. Une formatrice en témoigne lorsqu'une place se libère suite à un désistement de bénéficiaire prioritaire inscrit·e en FOCl et qui a suspendu son parcours pour d'autres raisons (emploi, formation qualifiante, etc.) :

« Et puis, la particularité des personnes obligées, c'est qu'ils sont souvent dans beaucoup de démarches [...] Enfin, souvent, j'ai des désistements avec les prioritaires, et donc si j'arrive encore à avoir quelques volontaires dans le groupe, ils sont ravis, ils sautent sur l'occasion, parce qu'ils n'attendaient que ça. Et nous, les prioritaires, on a beau leur dire, vous avez jusque telle date pour faire le parcours, mais [...] c'est quand même différent. » (Formatrice FOCl, focus group, 2024)

⁵⁵ Le taux de surpopulation est calculé sur base de la capacité total, c'est-à-dire 6.000 places.

⁵⁶ Ces taux d'exclusion prennent en compte les dossiers suspendus à cette date.

De même, les opérateurs linguistiques relèvent une grande frustration parmi les bénéficiaires non prioritaires, confrontés à des délais prolongés pour accéder à des cours de français dans le cadre du parcours d'accueil. Par conséquent, certain-es se tournent ou sont orienté-es, vers d'autres offres, notamment en Cohésion sociale. Cependant, beaucoup se retrouvent vite déconcerté-es en découvrant que ces cours ne certifient pas le niveau A2 pour la nationalité. Ceci aurait en dernière analyse **un effet de vase communicant entre un dispositif non saturé (Cohésion sociale) vers un autre saturé (Parcours d'accueil), ce qui renforcerait *in fine* la saturation et l'attente des personnes étrangères à la porte des BAPAs.**

« Les gens ne comprennent pas pourquoi une personne, son parcours, c'est bon, et pourquoi si je suis un A2 en cohésion sociale, ce n'est pas bon. Ce n'est pas valable [pour l'obtention de la nationalité]. Il y a ça qui se passe en ce moment. [...]. Si je vais en cohésion sociale, mon A2 ne sera pas certifiée. Et là, il y a un problème. Parce que du coup, les gens, après, ils sortent, ils essayent ou ils attendent un cours dans le parcours d'accueil. » (Formatrice FLE, FG, novembre 2024)

Toutefois, se focaliser uniquement sur la motivation de certain-es bénéficiaires – les personnes étrangères « pressées » – offrirait une vision trop réductrice. Il est essentiel d'analyser l'éventail des profils et des besoins de ces bénéficiaires non-prioritaires afin de mettre en lumière les enjeux que pose la saturation dans cette période de transition législative.

1.2.2. Des profils aux besoins variés

Le public non-prioritaire est composé de deux sous-catégories (administratives) de bénéficiaires : les *primo-arrivant-es* « ayant droit » (34% du public admis depuis l'entrée en vigueur de l'obligation)⁵⁷ et les *personnes étrangères* (27%). Nous en donnons ici quelques traits caractérisant leurs profils et leurs besoins.

En ce qui concerne les *primo-arrivant-es* « ayant droit », nous pouvons distinguer **deux sous-groupes (théoriques) selon leur situation de séjour et leur nationalité** :

D'un côté, les personnes ayant reçu leur premier titre de séjour après l'entrée en vigueur de l'obligation, mais **exemptées, recourant ainsi volontairement au parcours d'accueil (10%)**. Parmi ces exemptions, **33% concernent des ressortissant-es de l'UE**, 28% sont des personnes bénéficiant d'une protection temporaire, en grande majorité des Ukrainien-nes, dont d'ex-BPTU souhaitant prolonger leur apprentissage du français. Par ailleurs, 20% sont des bénéficiaires détenteurs d'une carte B, et 19% relèvent d'autres raisons d'exemption non précisés, comme la santé. Ce sous-groupe est largement minoritaire par rapport au second.

De l'autre, les personnes ayant reçu un titre de séjour obtenu avant, ou après l'entrée en vigueur de l'obligation, mais non exemptées⁵⁸, et inscrites dans le parcours après sa mise en

⁵⁷ Nous ne prenons donc pas en compte ici les personnes primo-arrivantes arrivées avant l'entrée en vigueur de l'obligation et encore en train de suivre le parcours en 2023 et 2024.

⁵⁸ Près de la moitié des primo-arrivant-es ayant droit présentent, dans l'APA, des dates de permis de séjour postérieures à l'entrée en vigueur de l'obligation, sans remplir les critères d'exemption. Cela pourrait être lié à un démarrage tardif des détections, voire par une sous-détection, des obligé-es par les communes (cf. supra - Chapitre 1.2), ou encore, par le fait que la date inscrite dans le dossier du bénéficiaire corresponde, en réalité, à un second titre de séjour, cette donnée reste en effet déclarative. Par exemple, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1.2., les détenteur-trices de « carte orange » peuvent ne pas avoir été soumis-ses à l'obligation dans certaines communes. Lors du renouvellement, il est probable qu'une obligation ne soit pas notifié puisque celui-ci constitue techniquement un deuxième titre de séjour.

place (90%). Leur **recours se fait soit volontairement, soit sur prescription d'une institution** dans le cadre du renouvellement du titre de séjour (Commune) ou du maintien du RIS (CPAS). **Les nationalités de ce second sous-groupe de primo-arrivant-es ayant droit diffèrent très peu de celles du public prioritaire** (Tableau 5) .

Cette similarité s'observe également pour l'ensemble des primo-arrivant-es ayant droit dans leur âge, la répartition des plus haut diplôme, et comme on le verra plus loin, dans la durée de suivi du parcours d'accueil (Figure 16 et Figure 19).

| | PA obligés | | | PA ayant droit | | | Personnes étrangères | | |
|----|-------------|----------|------|----------------|----------|------|----------------------|----------|------|
| | Nationalité | Effectif | Part | Nationalité | Effectif | Part | Nationalité | Effectif | Part |
| 1 | Maroc | 786 | 21% | Maroc | 566 | 17% | Maroc | 812 | 31% |
| 2 | Inconnu | 444 | 12% | Syrie | 461 | 14% | Syrie | 287 | 11% |
| 3 | Brésil | 259 | 7% | Inde | 362 | 11% | Guinée | 174 | 7% |
| 4 | Syrie | 233 | 6% | Guinée | 201 | 6% | Congo (RDC) | 115 | 4% |
| 5 | Inde | 187 | 5% | Ukraine | 134 | 4% | Cameroun | 86 | 3% |
| 6 | Guinée | 128 | 3% | Brésil | 83 | 3% | Algérie | 83 | 3% |
| 7 | Congo (RDC) | 124 | 3% | Congo (RDC) | 73 | 2% | Afghanistan | 71 | 3% |
| 8 | Tunisie | 111 | 3% | Liban | 72 | 2% | Tunisie | 45 | 2% |
| 9 | Turquie | 101 | 3% | Afghanistan | 69 | 2% | Brésil | 42 | 2% |
| 10 | Japon | 99 | 3% | Cameroun | 66 | 2% | Turquie | 41 | 2% |
| | N | 3741 | 100% | | 3318 | 100% | | 2593 | 100% |

Tableau 5. Top dix des nationalités des bénéficiaires admis la mise en vigueur de l'obligation par catégorie de public. (Source : APA extraction mai 2024).

Concernant les **personnes étrangères** le recours se fait plus tardivement dans leur installation et s'inscrit essentiellement dans le cadre de la demande de nationalité. Toutefois, cela ne se traduit pas nécessairement par la connaissance de la langue ou de la société d'accueil. Les personnes étrangères ne sont pas un public homogène, mais plutôt **dualisé** en termes d'intégration : « *il y a deux profils de personnes étrangères : il y a ceux qui ne parlent pas encore la langue, qui ont toujours du mal à se déplacer et à sortir de leur commune, de leur quartier, malgré qu'ils soient là depuis longtemps, et qui n'ont pas eu accès au parcours d'accueil avant, et après tu as ceux qui travaillent, ou ceux qui ont accès à l'information, et eux, ils sont un peu plus difficiles...* » (AS, focus group 2023).

Pour le premier groupe cité, une direction parle d'un public qui a « *dans les faits un profil primo-arrivant. Par exemple, les femmes « alpha » qui sont toujours là [qui n'ont toujours pas appris la langue]* ». Les données vont dans ce sens, si les femmes sont **systématiquement plus représentées** que les hommes dans le parcours, **leur proportion est particulièrement élevée parmi les personnes étrangères en filière alpha ou FLE A (75%)**. Cette tendance reflète des dynamiques liées aux questions de genre, où les femmes – notamment en regroupement familial – sont davantage susceptibles d'assumer les charges familiales dès leur arrivée, tandis que les hommes occupent plus souvent un emploi. Par conséquent, cela limite leurs opportunités d'apprendre ou de s'immerger dans la langue française, et dans un second temps de prouver leur intégration économique par le biais du travail ou des formations.

Caractérisé par un **non-recours involontaire** en tant que « primo-arrivant-es » (non-demande subie), ce premier sous-groupe, plus vulnérable, a donc aujourd'hui des besoins importants d'accompagnement social et de formations linguistiques.

Quant au second sous-groupe, il s'agit d'un public plus autonome, et plutôt marqué par un **non-recours volontaire** en tant que « primo-arrivant-es » (non-demande choisie). Selon les directions et les travailleur-ses des BAPAs, ce deuxième sous-groupe – relativement nouveau dans le parcours d'accueil – se caractérise par leur impatience et leur besoin d'aller vite (procédure de la nationalité). Ceci s'illustre notamment, dans un contexte de saturation, par une **logique de « shopping » dans le choix du BAPA** motivée par le critère de rapidité d'inscription à une formation à la citoyenneté :

« Ils ont la liste des trois BAPAs et ils sont assez outillés pour choisir celui qui leur convient le mieux... Et c'est là qu'ils vont faire leur shopping, non pas en fonction de la proximité mais en fonction du plus rapide. [...] C'est vraiment cette logique du service immédiat pour les personnes étrangères. » (Direction d'un BAPA, 2023)

Ces pratiques et ces besoins différenciés se manifestent dans la durée de parcours de ces différentes catégories administratives de bénéficiaires (Figure 16) – inscrit-es après l'entrée en vigueur de l'obligation (juin 2022) et ayant fini le parcours à la date l'export (16 mai 2024). Les personnes étrangères – ayant terminé le parcours au 16 mai 2024 – font le parcours d'accueil en moyenne en 5 mois, tandis que les primo-arrivant-es prioritaires et non prioritaires le font en moyenne en 7 mois. Autrement dit, **90% des personnes étrangères finissent le parcours en 9 mois, contre 14 mois pour les primo-arrivant-es**. Ceci s'explique notamment du fait d'un moindre suivi des formations linguistiques, soit parce que le niveau de langue requis est acquis - **66% des personnes étrangères admis-es** -, soit parce que des cours de langues sont déjà suivies hors-parcours.

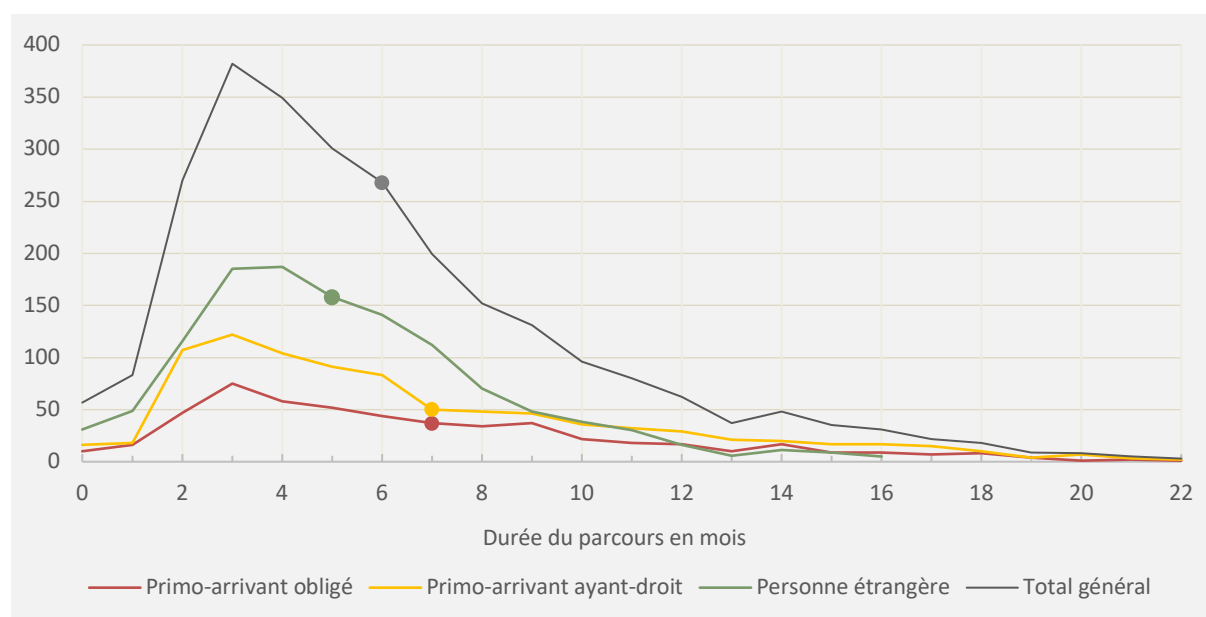


Figure 16. **Durée de parcours** des publics admis après obligation et ayant terminé le parcours avant mai 2024 selon la durée en mois de celui-ci (Source : APA, extraction mai 2024).

Concernant cette **connaissance (partielle ou non) de la langue**, on notera que parmi les nationalités, une proportion significative provient de pays ayant des liens historiques et post-coloniaux avec la langue française (Tableau 5). Bien que cela, n'implique pas systématiquement une maîtrise du français, la proximité avec la langue peut faciliter l'accès aux informations mais aussi à l'apprentissage.

Mais soulignons ici deux choses importantes :

- **Cette durée moyenne de parcours doit être prise avec précaution dans la mesure où elle ne prend pas en compte les bénéficiaires toujours en train de suivre le parcours (et plus lents)**, ce qui allongerait fortement ces moyennes. Dans la mesure où les bénéficiaires plus vulnérables (profil « alpha ») ont également pris plus de temps pour avoir recours au parcours après les changements législatifs, tant chez les personnes étrangères que chez les primo-arrivant·es obligé·es (après janvier 2023). Il s'agira de recalculer cet indicateur quand un stock plus conséquent et plus diversifié de bénéficiaires aura terminé le parcours.
- 70% des personnes étrangères et 78% des primo-arrivant·es ayant droit ont terminé leur parcours avant la saturation de VIA et de BAPA-BXL (fin 2023), tandis que cette part est de 48% pour le public prioritaire – moins impactée par la saturation.

Pour tenter de répondre à ces problématiques méthodologiques, directement liées à la conjoncture actuelle et à la temporalité de l'export, des temps de parcours théoriques ont été calculés pour les personnes étrangères n'ayant pas encore terminé leur parcours. Dans ces cas, la date d'export a été utilisée comme date de fin (Figure 17). Les deux profils de personnes étrangères présentés précédemment s'observent dans la durée de suivi du parcours selon leur positionnement dans les filières linguistiques.

On observe qu'un nombre important de personnes étrangères achèvent, effectivement, leurs parcours très rapidement, entre 0 et 6 mois. Mais cette rapidité ne concerne presque exclusivement que les personnes ayant un niveau de langue requis. En revanche, les personnes étrangères positionnées en filières alpha et FLE A, présentent des tendances très similaires en termes de durée de parcours et nécessitent nettement plus de temps.

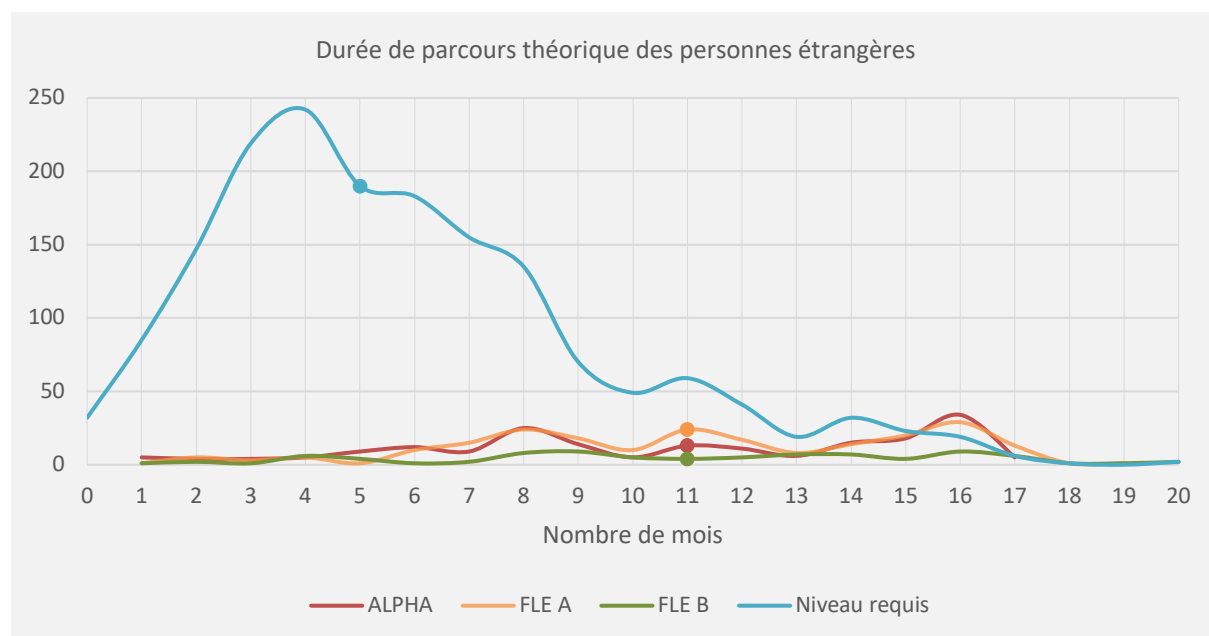


Figure 17. *Durée de parcours théorique des personnes étrangères selon leur filières.* (Source: APA extraction mai 2024).

Les filières linguistiques sont directement liées au **niveau d'éducation**, un facteur qui influence également l'apprentissage. Notons que plus de la moitié des personnes étrangères sont « infra-diplômées », c'est-à-dire ayant un diplôme égal ou inférieur au 1^{er} degré du secondaire. Cette proportion bien plus élevée que pour les primo-arrivant-es (Figure 18) peut se traduire – quand le français n'est pas encore maîtrisé – par un parcours plus long (multiplication des modules de langues et besoins plus importants d'accompagnement social). En effet, la majorité des bénéficiaires en filières alpha et FLE A terminent leurs parcours entre 7 et 17 mois, avec une concentration autour des parcours d'une durée de 16 mois.

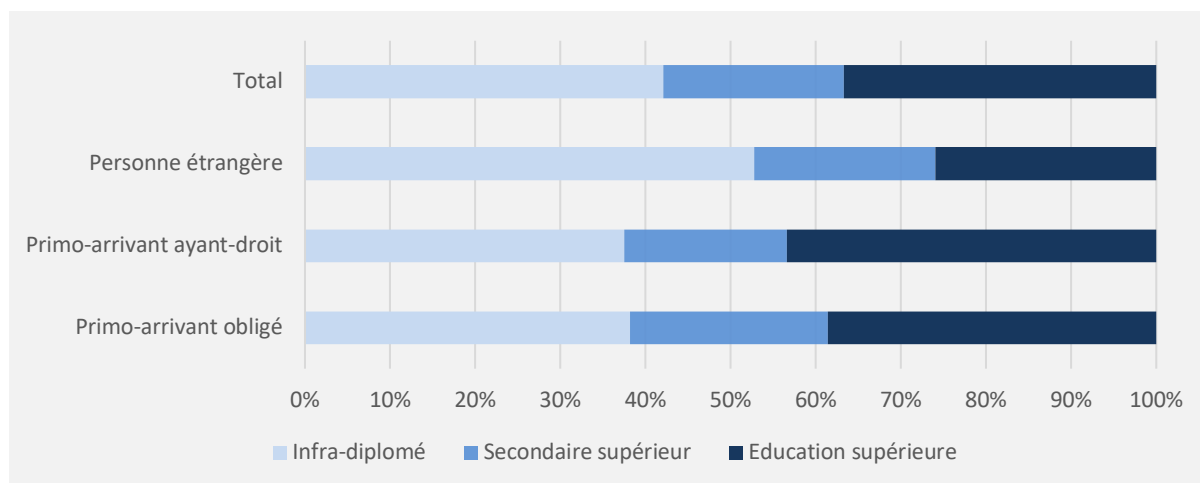


Figure 18. Répartition du public admis selon leur plus haut diplôme depuis la mise en vigueur de l'obligation par catégorie de bénéficiaires (Source : APA extraction mai 2024).

En définitive, cet indicateur confirme les disparités au sein de la catégorie de personnes étrangères : **une grande partie, uniquement inscrit-es pour passer la FOCI, fait le parcours très vite, tandis qu'une autre, estimée à un quart des personnes étrangères⁵⁹, a des besoins similaires aux primo-arrivant-es qui exigent un investissement en temps plus conséquent.**

Pour affiner cette présentation des sous-catégories du public en termes de profils et de besoins, nous mobilisons un dernier indicateur. Celui-ci compare la composition des flux entrant sur une période donnée à celle des flux qui en ressortent. On a choisi d'analyser les flux des bénéficiaires admis entre le 1er juin 2022 et le 31 décembre 2023, ce qui correspond aux flux entrants jusqu'à la saturation des BAPAs historiques. Pour ensuite observer, le flux sortant de ce même échantillon en laissant toutefois six mois supplémentaires - jusqu'au 15 mai 2024 - soit les flux sortant sur une période de près de deux ans. On constate tout d'abord, que les personnes étrangères ont le taux de sortie le plus élevé : **60% des personnes étrangères admis-es entre juin 2022 et la fin de 2023, terminent leur parcours en moins de deux ans. Tandis que les primo-arrivant-es ayant droit affichent un taux de 34% et les obligés de 23% de sorties du parcours en deux ans.** Les graphiques ci-dessous, montrent des similitudes entre les publics primo-arrivant-es (prioritaires ou non) :

⁵⁹ Cette estimation s'est faite sur base de la proportion de bénéficiaires en filière alpha et FLE A ayant fini en 6 mois ou plus et ceux ayant un niveau requis mais ayant terminé leur parcours en 11 mois ou plus.

- La structure des profils linguistiques des « flux entrants » – très diversifiée en comparaison aux personnes étrangères - est très similaire. Les FLE A sont toutefois légèrement plus représentés pour les primo-arrivant-es obligés (21% contre 15%)
- La structure des profils linguistiques des « flux sortants » est également semblable, ce qui donne à penser que ces deux sous-catégories ont des besoins similaires, et donc des dynamiques de parcours similaires. Les FLE A et B semblent toutefois aller moins vite parmi les primo-arrivant-es ayant droit, ce qui pourrait traduire une « attente » plus longue lors de leur inscription dans les modules de formation par rapport au public prioritaire.

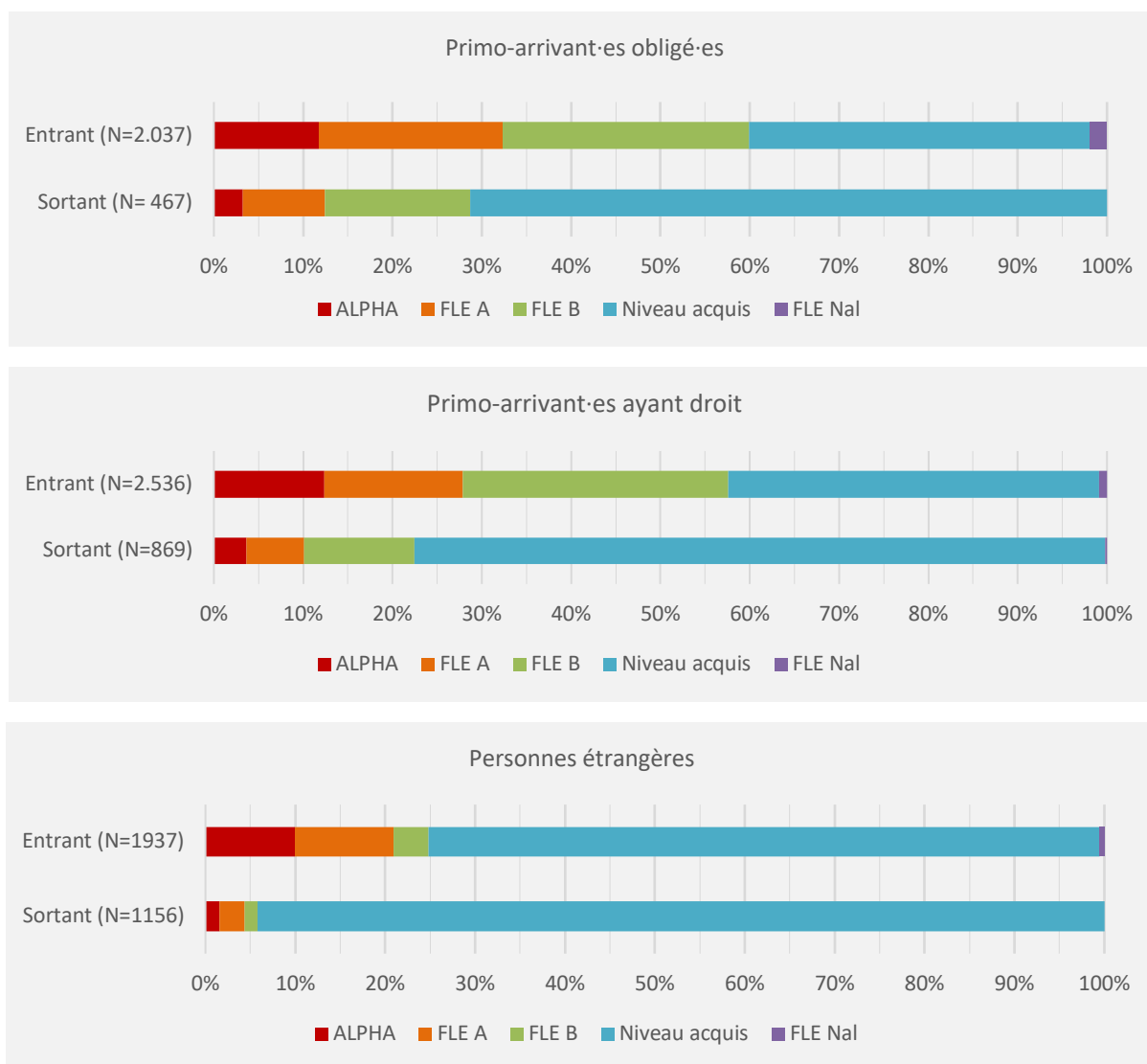


Figure 19. Flux entrant entre le 01/06/2022 et le 31/12/2023 par catégorie de bénéficiaires par rapport au flux sortant jusqu'au 15/05/2024. (Source: APA extraction mai 2024)

En conclusion, ces deux catégories de bénéficiaires devraient diminuer à terme vu qu'une grande partie des personnes étrangères aura déjà été obligée de suivre un parcours d'accueil et qu'une grande partie des primo-arrivant-es ayant droit « n'échappera » plus au dispositif d'obligation (premier titre de séjour juste avant l'entrée en vigueur, défaillances de détections, le cas spécifique des ex-BPTU). Toutefois, au vu de la saturation actuelle, ce rééquilibrage prendra du temps, surtout pour les PAs ayant droit qui ont des parcours d'accueil plus longs, et cette exclusion pourrait avoir de lourdes conséquences sur les trajectoires d'installation du public actuellement non-prioritaire.

2. Des pratiques professionnelles en tension

Dans cette deuxième section, nous analysons les effets des changements législatifs sur l'offre d'accompagnement social (2.1), ainsi que sur les formations à la citoyenneté et linguistiques (2.2). Comme nous le verrons, ces effets spécifiques s'entrecroisent et interagissent.

2.1. L'accompagnement social : inflation administrative et perte de sens

L'accompagnement social a toujours constitué une des trois composantes de l'offre des BAPAs – sinon le pilier central, comme en témoigne d'ailleurs la nouvelle dénomination du dispositif « cocomisée » : le *Parcours d'accueil et d'accompagnement pour primo-arrivants*. Dès l'origine, le dispositif a été pensé pour assurer une proximité avec les bénéficiaires, qu'elle soit « géographique » (territorialisation dans les quartiers concentrant le plus de primo-arrivant·es)⁶⁰ ou qu'elle soit « biographique » (rapprochement entre l'intervenant social et le bénéficiaire)⁶¹. Cela s'est traduit par la mise en place de guichets uniques visant à limiter les déplacements et à garantir un suivi individualisé des bénéficiaires dans leurs démarches d'installation, fondé sur un lien de confiance avec leur référent.

La qualité de cet accompagnement social dépend directement du temps consacré à chaque bénéficiaire, lui-même tributaire du nombre de dossiers actifs par accompagnateur·rice social·e. Bien avant la situation actuelle de saturation généralisée, les AS rapportaient déjà une réduction du **temps effectivement consacré à l'accompagnement**, compensé par un recours croissant à l'orientation vers des services tant externes (services spécialisés) qu'internes (services complémentaires au sein du BAPAs)⁶². A titre d'exemple, si les AS pouvaient auparavant accompagner certain·es bénéficiaires vulnérables dans leur insertion résidentielle, cette pratique est devenue impossible avec la charge de travail croissante :

« Au début, je me rappelle que je faisais beaucoup de démarches pour le logement, notamment avec les personnes analphabètes. J'aidais également avec les factures, les dettes, l'inscription des enfants à l'école, la création de CV, etc. [...] Ce sont toutes des choses pour lesquelles on oriente directement maintenant ! On a plus du tout le temps. » (AS, entretien 2023)

L'orientation vers d'autres opérateurs s'est certes renforcée au fil des années dans l'accompagnement social, mais rappelons qu'elle a toujours exigé un important travail de suivi social. Cela inclut la recherche de services adaptés aux besoins spécifiques, la prise de contact et la planification de rendez-vous, l'élaboration d'un itinéraire pour les bénéficiaires dont la « motilité »⁶³ est réduite, ainsi que la vérification que leurs besoins ont été satisfaits (*feedback*). Cette « **orientation accompagnée** » est, comme nous allons l'exposer dans la suite, de plus en plus mise à mal dans la conjoncture actuelle de saturation des BAPAs.

⁶⁰ Sur la « territorialisation de la politique d'accueil », voir l'étude Vivalis-CBAI, « Les pratiques spatiales dans le recours aux services des personnes primo-arrivantes », Marché public, 2023-2024 (à paraître, 2025).

⁶¹ Schaut, Christine (2011). « Se rapprocher des usagers pour mieux les aider ? Le cas des politiques sociales et urbaines en Belgique francophone », dans Mincke C., Hubert M. (2011). *Ville et proximité*, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles : <https://doi.org/10.4000/books.puosl.3728>.

⁶² Voir Rapport de recherche 2023 du CRAcs : « L'orientation en question. La place du parcours d'accueil dans l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale. » (pp.70)

⁶³ Selon V. Kauffmann (2008), la « motilité » est la capacité d'un individu ou d'un groupe à se déplacer dans l'espace, en fonction de leurs ressources, de leurs compétences et de leurs projets.

Dans cette partie, nous analyserons comment les changements législatifs ont transformé à la fois la pratique professionnelle des accompagnateur·trices sociaux·les et l'expérience de l'accompagnement pour les bénéficiaires, impactant *de facto* le dispositif lui-même. Dans un premier temps, nous évaluerons **l'ampleur de ses effets** sur la charge de travail des AS. Nous examinerons ensuite **la nature de ses effets** – en particulier ceux de l'obligation de suivi – sur les pratiques de l'accompagnement social.

2.1.1. Un suivi social mis à mal par la saturation

a) Un accroissement de la charge de travail

En plus du suivi des demandes administratives et sociales des bénéficiaires, il convient de rappeler que les accompagnateur·rices sociales prennent également en charge :

- L'accueil : évaluation des conditions d'admissibilité et de la pertinence du recours (exemption et condition de l'obtention de la nationalité), explication des modalités du dispositif (contenu et suspensions), et inscription (convention) ;
- L'identification des besoins : bilans social (BS) et linguistique (BL) ;
- La planification des formations citoyennes et/ou linguistique (modules) ;
- L'organisation des formations d'information sur les Droits & Devoirs (DD).

La charge de travail des AS peut ainsi être mesurée tant par le flux d'inscriptions (bénéficiaires admis·ses sur une année) que par le stock de dossiers actifs (bénéficiaires suivi·es à une date).

Avec l'obligation de suivi des personnes primo-arrivantes et l'arrivée des « personnes étrangères », l'année 2023⁶⁴ a vu une explosion des inscriptions (6.255 personnes inscrites), soit une augmentation de +161% par rapport à l'année précédente. Autrement dit, nous sommes passés de 500 inscriptions par trimestre en 2022 à 1.500 inscriptions en 2023. Les accompagnateur·trices sociales ont ainsi réalisé près de **trois fois plus d'entretiens d'accueil qu'en 2022**. Comme nous le verrons dans la partie suivante, la durée de ces entretiens initiales s'est également allongée (cf. *infra*). De plus, les bilans sociaux (+137 %) et linguistiques (+127 %), ainsi que les modules Droits & Devoirs (+30 %), ont aussi augmenté, bien que dans une moindre mesure⁶⁵. Notons toutefois que la charge de travail liée à l'organisation des modules DD est amenée à diminuer en raison de l'ouverture de la « FOCI 60h » (fusion de la FOCI et la DD) depuis 2024 (Arrêté Cocom, janvier 2024). En définitive, si les BS, BL et DD n'augmentent pas aussi vite que les inscriptions, c'est en partie dû à un décalage temporel : les prises de premiers rendez-vous sont retardées en raison de la surcharge à l'accueil.

Au-delà la gestion des inscriptions (flux), il convient de se pencher sur les dossiers actifs (stock) pour évaluer la charge de travail réelle des AS. Au 31 décembre 2023, il y avait 5.628 dossiers actifs – ce qui signifiait une situation de saturation⁶⁶. En tenant compte des arrêts maladie et des congés parentaux, **les 38 ETP présent·es** à cette date **géraient chacun·e en moyenne 148 dossiers**. À cela s'ajoute une charge de travail latente liée aux dossiers suspendus, pouvant être réactivés à tout moment. A la même date, on dénombrait 563 dossiers suspendus, soit

⁶⁴ En raison de problèmes techniques liés à l'historique des dossiers, les données utilisées dans cette partie sont celles du monitoring de 2023 (export au 31 décembre 2023).

⁶⁵ Pour les modules droits et devoirs (croissance moindre), c'est surtout la capacité effective des modules qui a augmentée (surtout après la crise pandémique qui avait limité le nombre de personnes par module).

⁶⁶ En 2023, il y avait 2 BAPAs de catégorie IV (2.000 places) et un BAPA de catégorie III (1.500 places).

environ 15 dossiers latents supplémentaires par ETP. Notons qu'un an plus tôt, chaque travailleur·se gérait entre 85 et 100 dossiers actifs en moyenne⁶⁷.

Cette charge de travail moyenne par AS (148 dossiers / AS) peut être comparée à une norme implicite présente dans la législation : le rapport entre la capacité maximale de dossiers actifs par BAPA et le nombre d'ETP subventionnés pour l'accompagnement social (art.46 §1). Celle-ci s'élève à 138 dossiers en 2023 (5.500 dossiers / 40 ETP) et 133 dossiers en 2024 (6.000 dossiers / 45 ETP)⁶⁸. Mais cette charge de travail « légal » découle davantage des contraintes budgétaires que d'une réflexion sur la qualité de l'accompagnement social. A titre de comparaison, bien qu'il n'existe pas de norme claire concernant la charge de travail dans les CPAS (chaque centre étant organisé différemment), les études récentes estiment qu'au-delà de 100 dossiers, la charge de travail devient problématique⁶⁹

b) ... qui affecte la qualité de l'accompagnement social

Un tel accroissement de la charge de travail a inévitablement des répercussions sur la qualité de l'accompagnement social. En effet, aux dires des premier·ères concerné·es, lorsque le BAPA fonctionne à plein régime, la qualité de l'accompagnement social en pâtit :

« [...] Je pense qu'il y a vraiment un manque de moyen par rapport à cette augmentation du flux [inscriptions], et des demandes, du stock des demandes [dossiers actifs]. [...] Il y a un déséquilibre entre les moyens humains - les travailleurs sociaux – et les besoins – le flux d'admissions. Et donc, le travailleur social développe pas mal d'outils pour bien faire les choses, mais la pression est vraiment grande... » (AS1)

« Parce que plus de dossiers, c'est moins de suivi réel, moins d'investissement de l'AS... » (AS2)

« Oui, ça a un réel impact sur la qualité de l'accompagnement social. » (AS1)

Ce déséquilibre entre l'offre (ETPs d'AS) et la demande (dossiers actifs) a des effets en chaîne, impactant autant le suivi des bénéficiaires que les conditions de travail des AS :

- **Diminution de la réactivité aux demandes des bénéficiaires**, se traduisant par **une attente prolongée** pour obtenir un rendez-vous :

« Là, le discours est complètement différent quoi, je leur dis bien : "j'ai 200 dossiers, c'est ça la réalité. Je vais être honnête avec vous. Vous pouvez toujours m'appeler, mais laissez-moi un message parce que je vais sûrement pas répondre du premier coup. » (AS) ;

- **Priorisation des bénéficiaires selon l'urgence de la situation**, se traduisant par des **suivi à distance** (téléphone, mails, message WhatsApp) plus systématique pour les cas moins complexes et/ou les profils les plus autonomes :

⁶⁷ Il faut souligner qu'il existe des disparités entre les BAPAs et entre les travailleur·ses, notamment entre les AS nouvellement arrivé·es et celles plus expérimenté·es. En 2023 et 2024, **certain·es géraient plus de 200 dossiers**.

⁶⁸ On notera qu'on peut identifier une autre norme implicite en état de saturation : pour 100 dossiers actifs supplémentaires à la capacité maximale d'un BAPA (2.000 dossiers), un ETP supplémentaire est financé.

⁶⁹ Dans une étude inter-universitaire de 2007, les travailleur·euses sociaux·ales des CPAS belges estimaient une charge maximale de travail entre 85 et 100 dossiers (UA – ULG – OASES, novembre 2007). Plus récemment, sur base d'enquêtes de terrain, un communiqué de presse du SAAMO sous-entendait que le suivi de 95 Projets Individualisés d'Intégration Sociale (PIIS) était bien trop important pour un·e seul·e travailleur·se (<https://www.saamo.be/wp-content/uploads/2022/11/211004-Supprimez-le-PIIS-dossier.pdf>)

« C'est juste que là, c'est tellement saturé qu'on est obligé de filtrer. Il y a des gens je leur ai dit : "mais est-ce que ça peut se régler par téléphone parce que je ne peux pas vous prendre en rendez-vous avant 1 mois... » (AS) ;

- **Fatigue chronique**, se traduisant par des « oublis » et des « erreurs » dans les procédures administratives, sociales et techniques (APA) :

« Et donc, à un moment donné, il y a quelque chose qu'on zappe, comme oublier de scanner la carte d'identité et l'uploader dans l'APA ou encore réserver un interprète. Et donc, on appelle un autre collègue qui parle la langue mais qui n'a pas vraiment le temps » (AS) ;

- **Arrêts maladie plus fréquents**, conséquence directe de cette surcharge de travail :

« Et maintenant, il y a beaucoup de burn out à cause de ça... C'est aussi un indicateur. » (AS)

En dernière analyse, on observe un cercle vicieux : les arrêts maladie et les démissions se multiplient, accentuant dans le même temps la pression sur les travailleur·euses en place.

Les récits des bénéficiaires confirment les témoignages des accompagnateur·trices sociales, illustrant une frustration liée à la communication avec leurs AS dans un contexte d'obligation, renforcée par la crainte liée aux délais (obligation ou nationalité). C'est par exemple le cas d'une réfugiée angolaise qui a rencontré de grandes difficultés pour reprendre contact avec son accompagnateur social après une période de suspension liée à son accouchement :

« Je ne sais même pas si j'ai un référent ou pas en fait. [...] Il ne répond pas. [...] La première fois que je l'ai rencontré [été 2023 – Bapa non saturé], c'était bon : "appelez-moi pour savoir les horaires pour commencer le deuxième parcours [volet 2 après son accouchement]". Puis, j'appelle rien. Le mail, rien. Donc, je suis venue avec ma fille pour un rendez-vous parce qu'à la commune, on m'avait déjà dit que si vous ne faites pas [le parcours], vous allez avoir l'amende. Mais moi ce n'est pas possible l'amende, je n'ai même pas droit au CPAS. Donc, moi je suis disponible pour faire le parcours, et eux ils ne me répondent pas. Donc, un jour, je suis venue sans rendez-vous, chez la dame là [à l'accueil], je suis venue et on m'a dit : « madame, vous avez un rendez-vous? ». J'ai dit : « non, je n'ai pas de rendez-vous, mais j'ai envie de parler avec le monsieur », et elle m'a dit : « ah non, vous n'avez pas rendez-vous? ». Et je lui ai dit : « je l'appelle, mais il ne répond pas ». [...] Et j'ai entendu à l'intégration que je n'étais pas la seule. Moi, je pensais que c'était qu'avec mon assistant, mais là, c'était aussi avec d'autres assistants.[...] Aujourd'hui mon assistant, il ne sait même pas que je fais la formation citoyenne... Il ne sait rien du tout : il ne me laisse pas de message, et il ne me rappelle pas. Donc, vraiment là, je ne considère même pas que j'ai un assistant. [...] Franchement, toutes les questions que j'avais... Surtout pour l'emploi. Mais finalement, j'ai pu demander ces choses-là au formateur d'intégration. Du coup, là-bas, ils ont parlé d'Actiris, Mission locale, et tout ça. » (Bénéficiaire angolaise, en regroupement familial, PA obligée, 2023)

Cet exemple illustre en outre comment le manque de temps effectivement dédié à l'accompagnement social est progressivement, et en partie, « compensé » par les informations reçues dans les formations citoyennes. Face à la pression croissante, cette approche plus « informative » (présentation des institutions et services) est même assumée par certain·es, malgré qu'elle fasse fi d'un réel suivi (s'assurer que leurs besoins ont été satisfaits).

Ces frustrations liées à la difficulté de communiquer avec leur accompagnateur·trice social·e sont également exacerbées par la rotation (plus fréquente) de ces dernier·ères au sein des BAPAs. Plusieurs bénéficiaires ont témoigné avoir eu deux, voire trois, AS différent·es au cours de leur parcours d'accueil, ce qui a eu un impact direct sur le suivi de leurs demandes.

En définitive, cet accroissement de la charge de travail amène les AS à comparer la situation actuelle des BAPAs à celle des centres d'accueil de Fedasil :

« Je pense qu'on fait un peu la même erreur que les centres d'accueil : avoir trop de demande, plus de réel suivi, et donc moins de qualité. Ce ne sera plus du tout un accompagnement réel... Administratif, mais c'est tout ! » (AS, octobre 2023)

« [...] Oui, parce que les accompagnements nécessitent énormément de temps et de ressources. Notre fonction c'est quand-même accompagnatrice sociale, et sincèrement sur le terrain c'est assistante sociale, ou plutôt assistante administrative ou secrétaire. » (AS, octobre 2023)

Comme ces citations le suggèrent, le manque de temps effectif pour le suivi social des bénéficiaires est lié non seulement à l'augmentation du nombre de dossiers, mais aussi aux nouvelles tâches induites par les changements législatifs. Dans les parties suivantes, nous explorerons plus en détail cette transformation des pratiques d'accompagnement social, qu'elles soient liées à l'illisibilité ou à l'inaccessibilité d'un dispositif contraignant.

2.1.2. D'accompagnateur·rices sociales à logisticien·nes de parcours contraints

a) Rassurer et rendre intelligible le dispositif d'obligation

Dans le chapitre 1, nous avons constaté que, bien que l'obligation de suivi ait indéniablement amélioré la compréhension du parcours d'accueil, les enjeux de lisibilité de la contrainte n'ont pas pour autant disparu pour le public prioritaire. D'autant que l'amende administrative – l'information la plus intelligible – peut engendrer incompréhension et angoisse chez les bénéficiaires. Ce faisant, lors des premiers rendez-vous, les travailleur·ses sociaux·ales sont de plus en plus amené·es à **rassurer les bénéficiaires en réexpliquant – dans une langue comprise par ces dernier·ères** – les objectifs et le contenu du parcours, l'existence d'autres opérateurs potentiellement plus proches de leur domicile, ainsi que les conditions d'exemption et de suspension, ou encore les délais et les sanctions :

« Quand ils arrivent au BAPA, surtout les obligés, ils ne savent pas ce que c'est, ce qu'on fait, ce qu'ils doivent faire, pourquoi... Et il y en a qui arrivent avec ce papier, une adresse, mais ils ont reçu zéro explication. On doit vraiment tout expliquer, tout requalifier... Leur dire que quand on fait le bilan social, ce ne sont pas des infos qu'on transmet à la commune ; qu'il y a une obligation, mais que nous, on est là pour les soutenir, les accompagner. » (AS, octobre 2023)

« Ils viennent paniqués. Donc, déjà, ce n'est pas très agréable de recevoir des gens dans cet état de panique, et qui sont dans la méfiance. Ils pensent qu'ils ont des problèmes juridiques en fait. Et puis, ils confondent aussi le délai pour s'inscrire avec le délai pour finir son parcours... Donc, ils nous mettent beaucoup de pression pour aller vite. On passe beaucoup de temps à dire et redire comment ça marche, et les rassurer. Donc, au niveau de la communication en tant que telle, c'est compliqué parce qu'on n'est pas une institution comme les autres, on est aussi là pour aider les personnes, pour les informer. Rien que le mot « Obligation » fait peur. Moi, j'ai même une bénéficiaire qui m'a dit : « Qu'est-ce que j'ai fait pour être obligée ? ». » (AS, octobre 2023)

« Moi, j'ai eu récemment plusieurs personnes réfugiées qui ont eu un parcours d'exil compliqué et quand elle voit cette interface [Bruwelcome] avec la commune et le fait que le parcours soit obligatoire, il y a vraiment une méfiance. Quand ils voient que j'ai déjà leurs noms et adresse, ils s'étonnent et se méfient vraiment très fort... Il y en a qu'ils veulent même pas donner leur carte d'identité. C'est l'histoire d'un parcours particulier... Dans le pays d'origine, on ne donne pas ses papiers comme ça. » (AS, octobre 2023)

Cette détresse du public prioritaire doit se comprendre plus largement dans la temporalité et la singularité des trajectoires d'installation (cf. supra : chap. 1.3. – *Non-recours par non-demande*), déterminant les facteurs d'accessibilité (cf. supra : *chap.2.1. – Reconfiguration des enjeux d'accessibilité*), qui complique bien souvent le suivi immédiat du parcours d'accueil :

« Pour moi, la commune n'oriente pas du tout, ni au niveau de la géolocalisation [orienter vers le BAPA le plus proche], ni même par rapport à l'obligation [modalités de suivi], ils n'expliquent pas ce que c'est... Ou parfois ils donnent un papier « vous êtes obligés ». Et la personne est obligée de traduire et comprendre ce que ça veut dire. En général, ils viennent ils nous donnent le papier : « je suis là, ça veut dire quoi ? ». Il y en a qui travaillent et du coup ils pensent qu'ils doivent venir maintenant, mais ils ne peuvent pas. Et puis, toutes ces personnes, ils n'ont pas les outils pour trouver l'information. Donc, en inscription, on est censé faire le travail de la commune : réexpliquer le tout (les exemptions, les suspensions, le contenu), et ça, ça prend beaucoup de temps. » (AS)

« Moi, personnellement, quand je reçois une personne, j'essaie toujours de prendre en considération la situation familiale et professionnelle, afin de permettre à la personne d'avoir un parcours le plus adapté et qui est plus « facile » pour elle. Parce que c'est vrai que les personnes qui arrivent – surtout les obligés – elles ne comprennent rien, elles ont peur : « j'ai ça à faire, j'ai ceci à faire ». Alors, quand on prend le temps d'expliquer et d'adapter le parcours à la personne, ça se passe mieux. Rien qu'au niveau des écoles [Opérateurs linguistiques], j'oriente toujours en fonction de la demande, mais aussi des lieux qui sont à proximité, mais aussi en fonction de l'école des enfants. Et du coup, le parcours se passe un peu mieux pour les personnes. » (AS, focus group 2023)

Au-delà des (ré-)explications concernant le contenu et les modalités de suivi (conditions de suspension) avec le public prioritaire, le premier entretien d'accueil est en outre devenu un moment de « **screening** » des caractéristiques du bénéficiaire⁷⁰ pour pallier les lacunes d'information et d'orientation des communes, afin de :

- Vérifier les conditions d'obligation et/ou d'exemption (travail, diplôme, maladie, etc.) du **public prioritaire**, mais aussi, et surtout, les conditions d'obtention de la nationalité avec le **public non-prioritaire**, qui est de plus en plus systématiquement orienté par les communes dans le cadre de la demande de nationalité (sans vérification au préalable des autres preuves d'intégration sociale) ;
- Évaluer de la pertinence du choix du dispositif (BAPA/BON) et de l'opérateur BAPA – relative à la proximité au domicile, au travail, ou à la crèche/l'école des enfants.

Le premier point met plus largement en lumière des dysfonctionnements au niveau de la cohérence du dispositif, en particulier dans l'interface entre les communes et les BAPAs : d'un côté, de nombreux cas de bénéficiaires se présentent volontairement avant d'avoir reçu une quelconque notification de l'obligation, et de l'autre, certain-es bénéficiaires sont notifié-es comme obligé-es de suivre un parcours d'accueil alors qu'ils remplissent les conditions d'exemption. A cet égard, les AS se heurtent à la rigidité des conditions d'exemption, qui ne tiennent pas compte de la diversité des profils, notamment en ce qui concerne les aptitudes cognitives ou la santé mentale des bénéficiaires :

⁷⁰ On notera ici que les AS témoignent d'un même travail de « *screening* » - si pas plus important et problématique – avec le public non-prioritaire dit « personnes étrangères » qui vient dans le cadre de la demande de nationalité dans la mesure où, depuis la modification du Code de la nationalité belge en 2018, établissant explicitement le suivi et la réussite du parcours d'accueil comme une « preuve d'intégration sociale », les communes orientent quasi systématiquement les demandeurs vers les Bureaux d'accueil sans même vérifier les autres conditions d'accès (preuves d'intégration linguistique, économique et sociale).

« Il y a des personnes qui ne sont pas aptes à suivre le parcours. [...] J'ai eu le cas récemment avec une « obligée ». Lors de l'inscription, elle avait un regard complètement vide. Elle était accompagnée de son père, et de fil en aiguille je me suis rendu compte qu'elle avait un souci neurologique. Et elle ne savait pas s'occuper de son hygiène corporelle, etc. Et si je n'avais pas creusé un peu, je l'aurais inscrite dans le parcours mais elle n'aurait pas été capable de suivre le parcours. Voilà, ce sont des choses du quotidien qui sont hyper compliquées à déceler quoi. Je suis AS avec une formation juridique... Et souvent je me suis dit que c'était parce que j'avais une formation juridique mais en fait je me suis rendu compte que tous mes collègues avaient le même souci... [...] Donc, ça reste quand-même au bon vouloir des AS. » (AS, focus group 2023)

A côté de la vérification des conditions d'exemption du public prioritaire, c'est surtout le travail chronophage de screening des conditions d'obtention de la nationalité avec les « personnes étrangères » qui constitue aujourd'hui la goutte d'eau administrative de trop pour les accompagnateur-trices sociales.

Le deuxième point a particulièrement été mis en avant lors du focus group avec les AS (*encadré 4*) vu qu'il a eu lieu à un moment d'accroissement des transferts de dossiers (pratique peu courante jusqu'alors), tant entre les BAPAs qu'entre les deux dispositifs en présence (de BON vers les BAPAs, et inversement). Dans les deux cas, ce travail de réorientation avant l'inscription permet de se prémunir de tâches couteuses en temps par la suite (cf. infra) :

« On devrait vraiment dire aux communes de bien les informer sur l'obligation et le parcours d'accueil, pas juste un courrier, qu'il y ait un contact humain. Qu'on leur explique pour ne pas qu'ils perdent du temps, avec des transferts de dossiers, le français et le néerlandais, qu'il y a plusieurs BAPAs, etc. Et ça nous éviterait de perdre plein de temps. » (AS, focus group 2023)

Plus substantiellement, que ce soit avec le public prioritaire ou non-prioritaire (personnes étrangères), les accompagnateur-trices sociales ont l'impression d'« exercer le devoir informatif des communes ».

En dernière analyse, ce temps consacré à rendre le dispositif intelligible et à établir la confiance avec le ou la bénéficiaire allonge le moment d'accueil et d'inscription, empiétant ainsi sur le temps effectivement dédié à l'accompagnement. Bien que cet enjeu temporel au moment de l'accueil puisse sembler anecdotique, il prend tout son sens à la lumière des (autres) effets des récents changements législatifs sur la charge de travail des AS, tant en termes de nombre de dossiers suivis (cf. *supra*) que de travail administratif supplémentaire (cf. *infra*).

Encadré 4 : les transferts de dossiers, une charge symptomatique de l'illisibilité du dispositif

Les réorientations des bénéficiaires peuvent s'effectuer soit entre les deux dispositifs équivalents en RBC, l'Inburgering (BON) et le parcours d'accueil (BAPA), soit entre les opérateurs de ce dernier. Dans la plupart des cas, ces mouvements entre opérateurs traduisent une illisibilité du dispositif chez le public prioritaire, ce qui peut affecter la trajectoire d'installation des bénéficiaires et alourdir la charge de travail des BAPAs.

Avec l'obligation de suivi et l'élargissement du public, les **réorientations entre les BAPAs** sont devenues plus courantes. Afin d'éviter les procédures de transfert de dossiers – couteuses en temps – les BAPAs évaluent désormais plus systématiquement les caractéristiques et motivations des bénéficiaires avant l'inscription, et réorientent vers un autre opérateur si nécessaire. Alors que par le passé ces transferts

étaient justifiées par divers facteurs (en particulier, une offre linguistique adéquate), aujourd'hui, seul le critère spatial – proximité du domicile, du travail, ou encore de l'école/crèche – est mobilisable.

Les transferts entre les deux dispositifs équivalents (BAPA et BON) peuvent aller dans les deux sens, bien que les **transferts des BAPAs vers BON soient moins fréquents**. Dans le contexte actuel de saturation, il existe toutefois des réorientations informelles lors du *screening* pré-inscription. Ces redirections vers BON concernent surtout un public plus autonome, motivé par deux imaginaires : une **offre plus efficace chez BON** (disponibilités, diversité des langues, flexibilité dans les modalités de formation) et une **plus grande opportunité d'emploi en Flandre** :

« J'ai l'impression que ceux qui ont demandé un transfert vers BON ou qui sont dirigés vers BON, ils ne connaissant ni le français, ni le néerlandais, et ils veulent trouver un travail assez rapidement, il y a plus d'opportunités en Flandre, et ça ressemble peut-être plus à l'anglais. Et puis, pour une question d'efficacité du parcours, pour certains c'est plus rapide du côté néerlandophone. [...] Mais, il y en a, je leur conseille vraiment d'aller chez BON, en fonction de leurs attentes et de leurs objectifs. » (AS, focus group 2023).

Cette citation illustre en particulier le cas du **public indien**⁷¹, caractérisé par des ressources propres (situation financière, diplômes, maîtrise des transports). D'après les six personnes indiennes rencontrées (dont une était inscrite chez BON), la raison de choisir BON reposait sur trois critères : la proximité linguistique entre le néerlandais et l'anglais, les spécificités de l'offre (formations en décalé et en ligne, accompagnement ISP plus poussé), et la perception d'opportunités professionnelles plus importantes en Flandre, notamment dans le secteur de l'IT. A l'inverse, le choix des BAPAs (encore 65% des ressortissant-es indien-nes soumis-es à l'obligation) s'explique d'une part par la scolarisation des enfants dans des écoles francophones (si pas inscrits dans une école internationale), mais aussi par les liens institutionnels historiques de certaines communes avec certains BAPAs (orientation spécifique avant l'obligation).

En revanche, **les transferts de BON vers les BAPAs sont plus fréquents**, souvent motivés par des difficultés d'apprentissage du néerlandais. Dans de nombreux cas, les bénéficiaires ne semblent donc pas réellement conscient-es des enjeux linguistiques que leur (non-)choix pose :

« Il y a beaucoup de personnes, surtout les bénéficiaires de pays d'Afrique qui ont déjà des bases en français, qui vont chez BON, parce que c'est proche de chez eux par exemple, et qui viennent ensuite vers les BAPAs en disant : « ah mais non, on n'a jamais voulu apprendre le néerlandais, on a mal compris » » (AS).

Ces transferts génèrent ainsi des démarches administratives supplémentaires lorsqu'une formation à la citoyenneté (*maatschappelijke oriëntatie*) a déjà été suivie chez BON. D'autant qu'à la fin 2023, BON avait limité l'octroi des attestations de suivi de ces formations pour compliquer ces réorientations :

« Depuis un petit temps, BON ne veut plus remettre cette attestation. [...] Je crois qu'ils ont capté qu'il y avait des gens qui ne finissaient pas le parcours chez eux à cause de la langue. [...] En fait, les bénéficiaires sont coincés : soit ils refont la citoyenneté chez nous, soit ils doivent apprendre le néerlandais chez eux. Mais ils ne peuvent plus combiner. » (AS, focus group 2023).

Bien que ce problème ait été résolu en 2024, un nouveau **dysfonctionnement lié à la concurrence entre dispositifs** est apparu : certain-es bénéficiaires reçoivent des **communications promotionnelles de BON** avant même d'avoir été informés de leur obligation par la commune (cf. supra : encadré 2). Cette pratique (proactive) de communication⁷² doit se comprendre plus largement dans le déséquilibre qui existe actuellement dans le recours du public prioritaire entre BON (20%) et les BAPAs (80%). Compliquant la lisibilité de l'offre dans son ensemble, cette pratique peut affecter négativement la trajectoire d'installation des bénéficiaires et la charge de travail des BAPAs en cas de transferts ultérieurs de dossiers.

⁷¹ 37% des Indien-nes soumis à l'obligation se rendent à BON, contre 20%, toutes nationalités confondues.

⁷² Le rapport annuel de BON de 2023, faisant le constat d'un manque d'attractivité vis-à-vis des BAPAs, annonçait d'ailleurs cette campagne promotionnelle vers les personnes primo-arrivantes (cf. « *Strategisch Plan 2021-2025 – Jaarverslag 2023* », Agentschap Integratie & Inburgering, maart 2024, p.61)

b) *L'inflation administrative d'un dispositif plus contraignant*

Aujourd'hui, on pourrait certes supposer que la charge de travail des AS se stabilisera avec : la diminution attendue des inscriptions (notamment avec la réduction progressive des personnes étrangères), la diminution du nombre des modules Droits et Devoirs (dans la FOCl 60h), mais aussi peut-être l'accroissement budgétaire et donc d'ETP destinés à l'accompagnement social. Mais ces hypothèses ne prennent pas en compte l'augmentation de la charge administrative qu'un dispositif obligatoire impose⁷³, tels que :

- La gestion de nombreuses **attestations** (enregistrement, suspension, fin de parcours, FOCl, etc.) : production, impression-numérisation, et envoi aux communes ;
- La gestion des **suspensions** : échanges avec les bénéficiaires pour obtenir les « preuves », suivi avec les communes pour la validation de ces « preuves », et reprise de contact pour la dé-suspension ou le prolongement de la suspension ;
- et, comme mentionné précédemment (encadré 4), les procédures de **transfert de dossiers** entre les BAPAs ou depuis/vers BON.

Concernant la gestion des suspensions, le suivi de ces dossiers était nettement moins chronophage avant l'obligation, puisqu'il n'y avait pas de restrictions temporelles strictes, ni de nécessité de prouver une incapacité à suivre le parcours⁷⁴. Bien que certains délais de suspension aient été prolongés (eg. de 3 à 6 mois pour les motifs professionnels), la répétition des suspensions des dossiers prioritaires est perçue comme un non-sens aux yeux des AS (cf. infra : Chapitre 2.1.1.) et leur demande une attention particulière afin d'éviter que les bénéficiaires se retrouvent dans des situations administrativement délicates :

« Donc, pour les travailleurs, on fait directement une suspension de 3 mois [6 mois depuis 2024, Ordonnance COCOM], mais directement après il faut redemander une attestation à l'employeur pour renouveler la suspension... Et un moment donné... Ça n'a pas de sens parce qu'en fait ils s'intègrent déjà en travaillant aussi, donc... Ça les rappelle sans cesse qu'ils ne sont pas encore intégrés, qu'ils doivent faire un parcours malgré qu'ils travaillent, qu'ils cotisent. Et qu'il faut chaque fois renouveler, et pour nous aussi c'est du travail. » (AS, 2023)

« Les suspensions, les Congés éducation, c'est de nouveau du travail administratif. Alors que de fait ils sont intégrés, ils sont PA mais ils ont déjà un boulot. Là-dessus, on n'a pas de solution » (AS, 2023)

Plus fondamentalement, les AS sont confronté-es à la rigidité des conditions de suspension, qui sont très éloignées de la réalité vécue par les personnes primo-arrivantes :

« C'est du cas par cas, parce que, par exemple, dans l'APA quand on parle de suspension, on a souvent la mention « naissance » – sans allaitement – et moi souvent moi j'ai des femmes qui sont enceintes et en fait elles développent d'autres complications dues à leur grossesse. Et c'est tout un micmac, et moi je dois à chaque fois aller voir avec ma direction parce que, sur l'APA, je ne sais pas mettre « Grossesse ». En fait, on a des difficultés à prendre la situation du bénéficiaire. On doit toujours essayer d'intégrer des spécificités, et parfois ce n'est pas toujours possible. [...] » (AS, 2023)

« C'est vraiment très rigide quoi les modalités de suspension, c'est comme si ceux qui avaient conçu ces modalités, ils exigeaient une rigidité du programme par rapport à la situation du bénéficiaire. [...]. Ça nous prend du temps au détriment de l'accompagnement social... » (AS, 2023)

⁷³ Voir également les rapports d'activités 2024 des BAPAs, notamment de BAPA-BXL (pp.105-106) et de VIA (p. 9).

⁷⁴ Ceci ne veut pas dire que leur gestion n'était pas problématique (inflation de dossiers suspendus sans nouvelles du bénéficiaires), mais comme le suivi était sur base volontaire, il y avait moins d'enjeux temporels pour les bénéficiaires.

Toutes ces tâches de suivi administratif, liées aux exigences de contrôle et à l'inaccessibilité dans un régime d'obligation, entraînent un nombre conséquent d'échanges avec les bénéficiaires, les administrations communales (validation des preuves), et les autres opérateurs du parcours d'accueil. Face à ce constat, amplifié par le screening à l'inscription de la pertinence des recours dans le cadre de la procédure de demande de la nationalité, certains BAPAs ont décidé de créer des postes spécifiquement destinés au travail administratif afin de décharger les AS en vue d'un réel accompagnement social.

c) *Une gestion logistique des parcours contraints... et des frustrations.*

Depuis l'entrée en vigueur de l'obligation, les travailleur·euses sociales constatent un changement dans leurs pratiques professionnelles, qui se résumerait de plus en plus à **une gestion logistique des parcours de bénéficiaires contraints**, au détriment d'un véritable suivi social⁷⁵. Autrement dit, face à la surcharge de travail (nombre croissant de dossiers et tâches administratives) et aux enjeux d'accessibilité des bénéficiaires (obligations professionnelles et/ou familiales), leur rôle principal est désormais de veiller à ce que le parcours avance dans les temps impartis, tant pour les bénéficiaires (gestion des délais et des suspensions) que pour l'opérateur (gestion de la liste d'attente). Dans ce contexte, **la planification des formations** est devenue une tâche centrale de leur travail :

« La première question qui vient à chaque première inscription : « combien de temps, ça va prendre ? ». Mais en fait ça dépend très fort de la personne et de sa situation et il faut voir nos disponibilités. Donc, c'est tout un travail logistique en prenant en compte tous leurs facteurs de vulnérabilité. [...] En fait, nous – travailleurs sociaux – nous sommes chargés d'inscrire les bénéficiaires à leurs formations, de faire la logistique entre les différentes dates de leur parcours, donc de les inscrire et de les prévenir. Parce qu'ils n'ont pas accès à ces informations-là tant que nous ne les contactons pas pour les informer. Donc, effectivement, ils sont dans l'attente jusqu'à ce qu'on prenne contact avec eux... » (AS, focus group 2023)

Outre le caractère chronophage de cette tâche, cet aspect du design du dispositif – plaçant les AS dans un rôle de logisticien·nes des parcours – est aujourd'hui pointé comme peu efficient et pertinent au vu de la saturation et de la diversité des profils amenés par les changements législatifs, se traduisant par des **frustrations** :

« Mais je pense que le facteur principal de frustration des deux côtés, c'est le manque d'informations sur les cours. Parce qu'en fait, on prône l'autonomie des bénéficiaires, une émancipation, mais finalement, nous les AS, on se retrouve dans un rôle de secrétaire pour ces personnes : gérer leurs horaires, gérer leur temps de parcours, etc. Ce qui fait qu'ils sont frustrés finalement parce qu'ils n'ont pas accès à ces informations, il y a que nous qui avons le pouvoir d'accéder à ces informations. Sauf que nous, on n'a pas les informations personnelles des bénéficiaires, on dépend aussi d'eux... Mais aussi de la hiérarchie, la coordination, qui va ouvrir des cours ou pas. Et donc, la frustration, elle se met sur les TS, car c'est nous qui avons le contact direct et le pouvoir de les inscrire ou pas. Et comme les deux parties n'ont pas les informations, ça frustre énormément de monde. Alors que si les personnes étaient plus autonomisées... ils attendraient moins. Et donc, ils nous harcèlent toutes les deux, trois semaines quoi ! Mais je les comprends hein, ils sont dans l'attente, ils pensent qu'on les a oubliés... Et finalement, nous, ça nous fait énormément de travail de répondre à tous ces mails : « je ne sais pas, il faut attendre » (AS, focus group 2023)

⁷⁵ Ce sentiment est également dû à la présence massive et conjoncturelle des « personnes étrangères » (public non-prioritaire) qui font face à une contrainte temporelle pour obtenir l'attestation de la FOCl et à des problèmes d'accessibilité (public plus à même d'avoir un emploi ou d'être en formation qualifiante).

On précisera toutefois que, comme le cas de la bénéficiaire angolaise citée dans la sous-partie précédente l'a démontré, c'est avant tout les personnes à l'accueil qui font le plus directement face à la frustration des bénéficiaires liée à la communication et l'organisation de leur parcours avec leurs AS :

« A l'accueil, c'est ceux qui prennent le plus ces dégâts, les frustrations. C'est vraiment la première ligne quoi... Parce que nous, souvent, on est en rendez-vous, dans notre bureau. Ils attendent toujours à l'accueil : « elle est où ? Pourquoi elle n'est pas là ? ». (AS, focus group 2023)

« Et ce qu'ils font souvent c'est quand la journée ou la demi-journée de FOCl ou de DD se termine, ils viennent directement chez nous... Mais alors, parfois, on a 3 FOCl en même temps, donc ça veut dire 50 personnes qui arrivent. Et de nouveau, c'est l'accueillant qui se prend tout... C'est pour ça qu'on dit « non » lors des formations. Mais on peut les comprendre hein : « comme je suis là, je vais passer dans son bureau » » (AS, focus group 2023)

Par ailleurs, au niveau de cette charge logistique croissante, il est important de noter que dans le dispositif équivalent de BON, les AS ne s'occupent pas des bilans linguistiques qui sont centralisés par la *Huis van het Nederlands*⁷⁶. De plus, les bénéficiaires disposent d'une plus grande autonomie dans le choix des modules d'*orientation sociale* (citoyenneté) dans la mesure où ils ont accès au calendrier sur le site interne des opérateurs. En d'autres termes, ce design semble responsabiliser les bénéficiaires tout en allégeant la charge de travail des AS.

La trajectoire professionnelle d'une accompagnatrice sociale résume bien les enjeux liés à cette évolution des pratiques de l'accompagnement social. Engagée sur la base de son expérience (Actiris et CPAS) lors de l'ouverture de ce troisième BAPA en 2020, destiné à accroître progressivement la capacité d'accueil en prévision de l'entrée en vigueur de l'obligation, elle a quitté le CPAS en raison de l'impossibilité de mener à bien un travail social efficace avec un tel nombre de dossiers et une telle lourdeur administrative (notamment liées au dispositif PIIS). A cette époque, elle avait besoin de retrouver du sens dans sa pratique d'assistante sociale, *« en considérant le bénéficiaire comme une personne et non comme un dossier »*. Bien que cela ait été le cas lors des deux premières années (au sein d'un petit BAPA de catégorie 2 puis 3), elle se trouve aujourd'hui dans une tension similaire à celle de ses précédentes expériences professionnelles, oscillant entre une responsabilité déontologique (offrir une prise en charge personnalisée) et un impératif de contrôle et d'efficacité (gérer les contraintes et l'efficacité du dispositif) :

« Là, j'ai 157 dossiers et je travaille en 4/5ème. Ce qui est dur pour moi, c'est faire le Bilan linguistique, faire les conventions, tout l'administratif, les attestations, scanner, imprimer, etc. Ça, ça me pompe... Appeler les personnes qui commencent leur cours de français à J-10, etc. Pour l'instant, c'est impossible d'avoir un nouveau dossier. Donc, j'inscris des gens, puis je les renvoie chez des collègues. Le problème, c'est quand tu crées une relation de confiance avec la personne dès le début. Par exemple la femme te raconte qu'elle subit des violences conjugales, là tu ne peux pas l'envoyer ailleurs ! Impossible... Mais, du coup, je n'arrive pas à envoyer les dossiers chez les collègues et je me retrouve avec toujours plus de dossiers. » (AS, focus group 2023)

Ce type de témoignage, révélant des tensions éthiques, est fréquent et traduit, en dernière analyse, une **perte de sens** chez les professionnel·les de l'accompagnement social.

⁷⁶ Les BAPAs revendiquent depuis plusieurs années dans leurs rapports d'activités la création d'un organisme similaire à la HVN du côté francophone (COCOF), qui les déchargeait de cette tâche pour laquelle les accompagnateur·rices sociales ont toujours estimé ne pas être totalement compétent·es.

2.1.3. Impacts sur le dispositif : une offre holistique en péril ?

Il convient tout d'abord de rappeler que les propos des AS sur l'inflation de la charge de travail ont été recueillis à une période particulière, fin 2023, moment où le dispositif faisait face pour la première fois à une saturation généralisée (avant la mise en place centralisée des procédures de gestion de la saturation). Cependant, cela ne signifie pas que ces témoignages doivent être minimisés, car ils mettent en évidence de nouveaux enjeux d'efficacité et d'efficacité de l'accompagnement social, ainsi qu'interroge la cohérence interne (relations entre les différentes composantes du dispositif) et externe (relations entre le parcours d'accueil et la société d'accueil) du dispositif.

a) Un déficit de proximité : « un accompagnement social ? Ici au BAPA ? »

Plus qu'une autre composante de l'offre, l'accompagnement social est ce qui fait « proximité » entre le BAPA et le·a bénéficiaire. Or, comme nous l'avons vu, la surcharge de travail engendrée par l'obligation de suivi et l'élargissement du public – qu'elle soit liée au nombre de dossiers à traiter ou à l'inflation des tâches administratives et logistiques – réduit considérablement le temps effectivement dédié à l'accompagnement social. La rapidité de la prise en charge et le temps consacré sont pourtant des éléments essentiels afin de minimiser les effets néfastes des situations urgentes et complexes sur le processus d'intégration.

Prenons, par exemple, les problèmes psychologiques et/ou de violences intrafamiliales. En 2023, cet enjeu a été souligné par les accompagnateur·trices dans le rapport de recherche du CBAI sur les pratiques d'orientation, qu'il s'agisse des difficultés à détecter ces besoins (sujets intimes et parfois tabous, nécessitant du temps et une relation de confiance) ou de l'orientation vers des services spécialisés (inaccessibilité due au décalage entre l'offre et les primo-arrivant·es). Il est évident que la surcharge de travail actuelle complique encore un peu plus la détection et la prise en charge de ces problématiques :

« Le dispositif en soi n'invite vraiment pas – qu'on soit victime de troubles mentaux ou pas – les bénéficiaire à se confier et surtout à faire confiance à l'institution. [...] Fin, moi, franchement, je trouve que nos bureaux, ils font un peu penser à la commune en fait. Donc, voilà, on demande la nationalité, on enregistre le numéro de registre national, et puis on fait un Bilan Social. Mais le Bilan social, c'est une table, un ordi et des questions... très personnelles de surcroît. [...] La deuxième fois qu'on les voit, ils doivent se confier comme ça... Si on le fait comme ça avec les questions de santé mentale, c'est très intrusif je trouve. » (AS, focus group 2023)

« On revient ici au temps qu'on a pour faire l'accompagnement : une écoute active des personnes, prendre le temps de créer un lien de confiance, plutôt qu'une démarche administrative de remplissage de données. Pour nous, les travailleurs sociaux, cette tension entre rapidité-efficacité et qualité de l'accompagnement, est complexe aujourd'hui. » (AS, focus group 2023)

Parallèlement à cette prise en charge moins rapide et d'un suivi social moins systématique, il est plus inquiétant encore de constater **une méconnaissance de l'offre en accompagnement social** – au-delà de l'aide administrative et logistique du référent·e – chez certain·es bénéficiaires en fin de parcours, et ayant pourtant de réel besoin d'accompagnement :

« Qu'est-ce que ça veut dire accompagnement social ? Ici au BAPA ? [explication de l'enquêtrice]. La personne avec laquelle j'ai fait le test. C'est ça ? [...] [Non je ne l'ai] pas souvent vu, je l'ai rencontré je pense trois fois dans ce parcours. La première fois quand je me suis inscrite, la deuxième fois quand on a fait le test, le bilan social, puis pour m'inscrire à la formation citoyenne et c'est tout. [...] (marocaine en RF, PA obligée, 2023)

« Acc... Acc... Accompa... Accompagnement social... Ici au BAPA ? [explication de l'enquêteur]. Oui, oui, oui, il m'a demandé des choses et j'ai répondu. Après voilà... c'était juste pour les horaires [des formations]. [...] Non je ne l'ai jamais revu après l'inscription, fin, on a échangé des sms pour finir le parcours... Pour avoir l'attestation. Parce qu'avant je pensais que c'était le prof du cours de citoyenneté qui donnait l'attestation. Et on m'a dit que non et que je devais retourner à BAPA pour recevoir l'attestation. » (réfugié sénégalais, 2023)

En dernière analyse, la diminution du temps effectif de l'accompagnement social pourrait même avoir un effet rétroactif : les bénéficiaires, ressentant cette saturation, auraient moins tendance à demander un accompagnement sur certaines démarches :

« Je pense qu'ils voient qu'on a moins de temps aussi. Il y a plein de choses qu'ils nous demandaient avant, et qu'ils nous demandent peut-être plus aujourd'hui. Ils font ça ailleurs... » (AS, FG, 2023).

Les entretiens avec les bénéficiaires ont en effet montré un accompagnement social « concurrent » – en-dehors des BAPAs – associé à une pré-socialisation dans le tissu associatif (centre d'hébergement, aide à la famille, etc.). Toutefois, ces assistant-es sociales ne sont pas toujours aussi compétent-es que les BAPAs pour accompagner les personnes primo-arrivantes dans les démarches d'installation. Par conséquent, le parcours d'accueil est de plus en plus perçu par le public prioritaire – tout comme les accompagnateur-trices sociales – comme **une formalité administrative**, plutôt que comme agent au cœur de leur installation.

b) Un déficit de cohérence : les enjeux de l'orientation interne et externe

Dans ce contexte de saturation, où le temps consacré à l'accompagnement social diminue, son **externalisation** devient de plus en plus fréquente. Cela se manifeste soit de manière indirecte, par l'information dispensée lors des formations citoyennes, jugée suffisante pour les profils les plus privilégiés et autonomes, soit de manière directe, avec l'orientation vers des services spécialisés pour les publics les plus vulnérables. A ce propos, on observe un discours ambivalent chez les AS : d'un côté, une frustration de ne pas pouvoir suivre pleinement tous les bénéficiaires, et de l'autre, une (auto-)justification fondée sur l'objectif cardinal du dispositif : l'autonomisation des bénéficiaires, qu'un accompagnement trop poussé pourrait entraver. Mais, dans tous les cas, cette reconfiguration de l'accompagnement soulève des questions de cohérence tant interne qu'externe.

On peut d'abord s'interroger sur les effets d'un accompagnement social s'appuyant de plus en plus sur une orientation. En effet, comme l'indiquent certain-es AS, le manque de temps effectif pour l'accompagnement individualisé contraint à une orientation plus fréquente des bénéficiaires vers des opérateurs spécialisés. Or, comme nous l'avons vu dans la recherche 2023 du CBAI¹, bien que les services complémentaires au sein des BAPAs (juristes, psychologues, projets ISP, activités socio-éducatives, etc.) montrent des effets positifs, **l'efficacité de l'orientation externe est mise à mal par la saturation, la barrière linguistique, la territorialisation et la numérisation grandissante des autres dispositifs régionaux**. Si ces problèmes d'inaccessibilité aux services externes soulignent l'importance d'un suivi social de l'orientation pour garantir que les besoins ont bien été satisfaits, la surcharge de travail des AS rend aujourd'hui ce suivi social bien plus difficile.

Il est ensuite légitime de s'interroger sur l'impact de la relégation insidieuse des missions d'orientation de l'accompagnement social vers les missions d'information sur les formations citoyennes. Comme l'indiquent certain-es AS, le manque de temps, couplé à la diversité croissante du public, a conduit les AS à faire un tri selon le niveau d'autonomie et l'urgence des situations des bénéficiaires. Cette tendance repose sur l'hypothèse selon laquelle les seules informations obtenues dans les formations citoyennes suffiraient à l'identification des services appropriés à leurs besoins ainsi qu'à leur recours. Or, des recherches antérieures du CBAI⁷⁷ ont démontrés que **l'accompagnement individualisé agit comme un catalyseur des effets des formations citoyennes**, notamment en ce qui concerne l'accès aux droits sociaux et à l'insertion socio-professionnelle. Si cela est particulièrement vrai pour les publics les plus vulnérables, au premier rang desquels se trouvent les profils « alpha », il ne peut être exclu que ces informations reçues lors des formations n'induisent pas des demandes spécifiques d'accompagnement pour les profils relativement plus privilégiés et autonomes.

⁷⁷ Voir Rapport de recherche 2023 du CRAcs : « *L'orientation en question. La place du parcours d'accueil dans l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale.* » (pp.70)

2.2. Les formations : un renforcement de tensions préexistantes

A l'instar de l'accompagnement social, les formations sont affectées par la saturation, la diversification du public, et la surcharge administrative engendrées par l'obligation de suivi et par l'élargissement du public. Plus que des effets propres de l'obligation, ces changements de la demande ont surtout exacerbé des tensions existantes dans l'organisation des formations citoyennes et linguistiques. Nous nous attachons ici à mettre en lumière l'amplification de ces difficultés, tout en soulignant certains effets directement imputables à l'obligation de suivi. Les constats étant assez similaires entre les formations citoyennes et linguistiques, nous avons opté pour une présentation croisée.

2.2.1. La saturation : cadence élevée, capacité maximale, répercussions pédagogiques

La saturation a conduit les BAPAs à augmenter l'offre de formations à la citoyenneté et a également engendré la saturation - dans certaines filières – d'opérateurs linguistiques fin 2024. Cette situation a des répercussions sur la charge de travail des formateur·trices, l'organisation des formations, mais aussi la durée des parcours des bénéficiaires.

Concernant les **formations** à la citoyenneté (Figure 20), aucun accroissement du nombre de modules n'a été constaté en 2023 par rapport à 2022, malgré une croissance de 20% du nombre de participant·es. Cette stabilité s'explique par les effets prolongés de la pandémie mondiale qui, d'une part, avait entraîné une augmentation du nombre de modules en 2020 et 2021 en raison d'une réduction de moitié de la capacité maximale (10 au lieu de 20 personnes), et, d'autre part, avait accru la demande à la sortie de la crise sanitaire en 2022. Le graphique ci-dessous illustre l'écart grandissant entre le nombre de modules et celui des participant·es à partir de 2022, avec un ratio de 10 en 2020-21 contre 18 en 2023 (capacité moyenne). Néanmoins, il convient de noter que le nombre de modules a plus que doublé (+111 %) par rapport à 2019, dernière année non affectée par le contexte sanitaire. En 2019, le ratio entre modules et participant·es était donc également de 18⁷⁸.

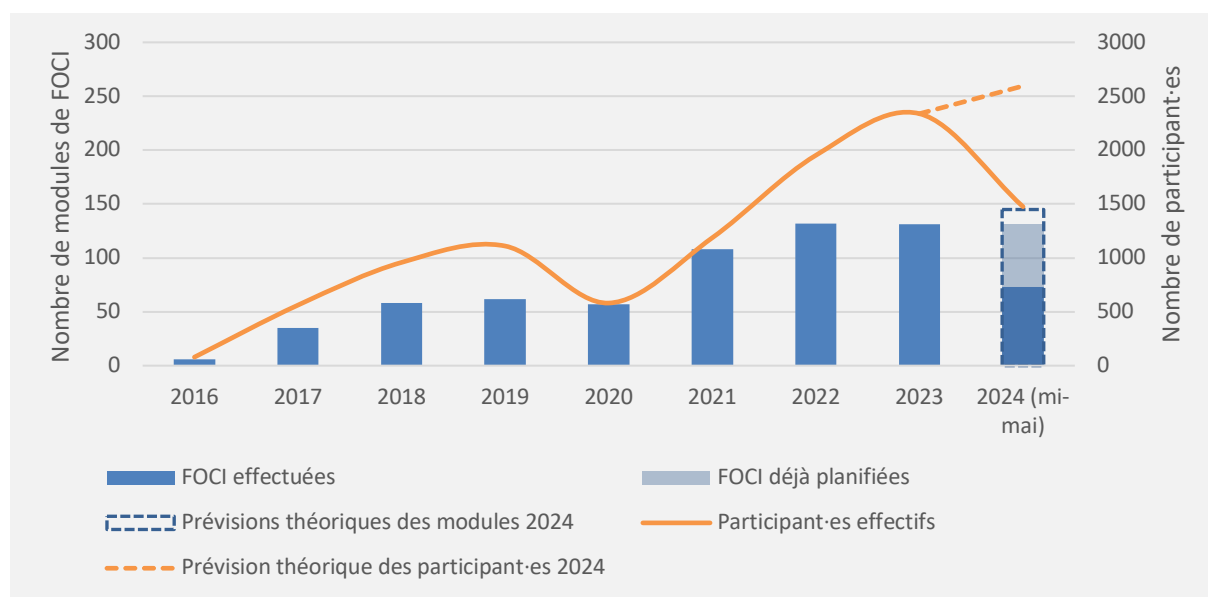


Figure 20. Évolution **effective et théorique** du nombre de modules FOCI et du nombre de participant·es. (Source : APA, 2024)

⁷⁸ Un des deux BAPAs historiques avait déjà connu une saturation (2018-19) faisant augmenter son offre en FOCI.

En 2024, sur la base des FOCl planifiées dans l'APA à la mi-mai, on note le même nombre de modules qu'en 2023 (probablement sous-estimé). A cette date, 73 modules de FOCl ont déjà été réalisés. Toutefois, on constate une augmentation de 11% des participant·es inscrit·es à la mi-mai par rapport aux inscrit·es à la même date en 2023. Si l'on calcule la même augmentation à la fin de l'année, on peut ainsi estimer une capacité effective d'environ 2.595 participant·es en 2024. En faisant de même, on peut donc estimer qu'à la fin de l'année, le nombre de modules pourrait atteindre environ 145 modules.

Aux dires des formateur·trices à la citoyenneté, vu que les ressources humaines au sein des BAPAs n'ont pas fondamentalement évolué (à l'exception de la croissance progressive de l'offre à Convivial), cette augmentation de la demande et de l'offre s'est traduite par une **cadence plus soutenue** dans l'organisation des formations, avec en moyenne 11 FOCl par an et par formateur·trice en 2024. Les modules sont en outre systématiquement remplis à leur **capacité maximale** (20 participant·es). La différence entre la capacité moyenne effective et la capacité maximale théorique s'explique par les différentes dynamiques de développement des BAPAs, mais aussi par les désistements en début de formation (cf. *supra*).

Une FOCl (50h) comprend 17 modules de 3 heures, désormais répartis sur trois semaines (15 jours ouvrables) au lieu de quatre. Cette organisation impose au minimum deux journées de formation de 6 heures (matin et après-midi)⁷⁹. Les formateurs rapportent également une augmentation des formations dites « en accéléré ». Si ces formations étaient autrefois rares et réservées à des profils spécifiques nécessitant une progression rapide et à des moments particuliers de l'année (fin de l'été), elles sont désormais davantage utilisées pour s'adapter aux contraintes de planification, notamment lors des périodes de congés ou durant les mois comptant de nombreux jours fériés.

Cette intensification de la cadence est renforcée par l'introduction progressive, en 2024 et 2025, des « FOCl 60h », une combinaison de la FOCl et de la DD rendue possible par la législation COCOM. Ce dispositif vise à alléger la charge de travail des assistant·es sociaux·ales et à améliorer l'accessibilité pour les bénéficiaires. Toutefois, il ajoute 3 modules supplémentaires (9 heures) à une période de formation non extensible.

Si un des BAPA « historiques » connaissait déjà une situation proche de la saturation avant l'obligation, cette nouvelle réalité est également ressentie par ses formateur·trices :

« On essaie de jongler en fait pour arriver à dispenser le nombre d'heures, mais en moins de temps. On ne peut plus étaler la FOCl sur 4 semaines, comme c'était le cas au début. Chez [nous], on n'a pas trop modifié le tempo [car déjà presque saturé avant l'obligation]. Pour le moment, on est toujours à 50h, on va passer un peu en 60h. Et on est toujours sur 3 semaines et demie, avec 3 jours de pause entre une FOCl et l'autre. Et parfois, on a des journées complètes, quand il y a le 11 novembre à rattraper, par exemple. Mais par contre, sur le nombre d'inscrit·es, là oui, je pense qu'avant, on était plus régulièrement à 15-17. Si ce n'était pas tout à fait rempli, ce n'était pas si grave, mais là, on sent bien qu'on est bien obligés d'être à 20, 20, 20. » (Formatrice à la citoyenneté, focus group, octobre, 2024)

Les cadences élevées et les modules remplis à leur capacité maximale ont des répercussions sur la charge de travail des formateur·trices, ainsi que sur l'organisation et la qualité des FOCl :

⁷⁹ On passe en effet, selon l'APA, d'une durée moyenne de 25 jours avant 2022, à 22 jours après 2022. En retirant 6 jours de weekend, on n'arrive à 16 jours ouvrables de formation (3 semaines) contre 19 jours (4 semaines).

- **Manque de locaux adaptés** : la gestion logistique et le suivi des formations sont rendus compliqués par l'absence de locaux suffisamment spacieux pour accueillir de tels groupes ;
- **Réduction du temps inter-formation** : la diminution de la période entre chaque formation limite le temps disponible pour renouveler les aspects pédagogiques et les contenus, mais aussi pour la préparation et le repos, tant physique que mental. Comme le souligne un·e formateur·trice : « *Chaque mois, c'est un nouveau groupe, c'est assez énergivore. Ce n'est pas comme une formation linguistique de 6 mois...* » Certain·es rapportent même préférer venir donner formation malade plutôt que de devoir rattraper les jours manqués dans un planning aussi serré ;
- **Gestion accrue des inscriptions** : la charge administrative liée aux inscriptions à J-10 pour maintenir des groupes complets empiète également sur le temps inter-formation. En raison des désistements plus fréquents suite à l'allongement de l'attente entre l'inscription et le début de la FOCl (cf. supra), en particulier du public prioritaire (cf. supra), les formateur·trices doivent souvent recontacter d'autres bénéficiaires en liste d'attente, souvent non prioritaires. La répartition de cette tâche logistique entre les AS et les formateur·trices varie selon les pratiques internes des BAPAs ;
- **Externalisation vers des partenaires** : le besoin accru de recourir à des opérateurs partenaires, eux-mêmes confrontés à une offre limitée, à savoir les opérateurs de Cohésion sociale (P3b)⁸⁰, en particulier pour le public non prioritaire (personnes étrangères), et des interprètes spécialisés (SETIS) ;
- **Impact sur la dynamique collective** : la taille importante des groupes accentue la tension entre la nécessité de *transmettre le contenu* et celle de privilégier un *apprentissage ludique et collectif*. Cette contrainte est d'autant plus marquée dans un contexte où le temps est compté. Certains formateur·trices témoignent toutefois avoir développé de nouvelles pratiques pour préserver l'animation, comme l'organisation d'activités en sous-groupes.

Concernant les **formations linguistiques**, l'accroissement des besoins s'est fait de manière plus progressive. Ce n'est qu'à partir de 2024 que l'offre a atteint un niveau de saturation dans certaines filières, notamment en FLE B et, de façon plus graduelle, en Alpha⁸¹. Ces tendances reflètent également, comme nous le verrons plus loin, les effets conjugués de l'obligation et de l'élargissement du public sur la diversification des bénéficiaires.

Il convient également de noter un décalage temporel plus marqué dans l'ajustement de l'offre aux besoins pour les formations linguistiques, comparativement aux formations citoyennes. En effet, ces dernières sont directement extensibles dans les limites des ressources humaines disponibles. En revanche, pour les formations linguistiques, une extension de l'offre nécessite une évaluation centralisée des besoins, fondée notamment sur l'évolution des bilans linguistiques, suivie d'une décision de l'Administration de la Cocof. De plus, la période pré-obligation, marquée par la pandémie et une diminution significative de l'offre, a exacerbé ce décalage entre les besoins croissants et l'offre disponible suite aux changements législatifs introduits fin 2022.

⁸⁰ Deux opérateurs : la Chambre de l'Art et de la Culture et Solidarité Savoir.

⁸¹ Cette information a été confirmée par la réunion de concertation BAPAs-Vivalis-CBAI (22 novembre).

En analysant la croissance du nombre de positionnements linguistiques en 2023, on observe que **la filière d'alphabétisation (alpha) double par rapport à 2022 (+108%)**. Les positionnements en FLE A augmentent également significativement (+80%), tandis que la sous-filière FLE B reste la croissance la plus modérée (+38%), bien qu'en chiffres absolus le nombre de bénéficiaires y est toutefois le plus élevé. En effet, en 2023, 40% des bilans linguistiques effectués sont positionnés dans la sous-filière FLE B, 33% en FLE A et 24% en alphabétisation. Cette structure, ainsi que le décalage temporel existant entre le bilan linguistique et le début de la formation, explique que la filière d'alphabétisation ne soit saturée qu'à la fin 2024⁸².

Cette saturation a des effets sur l'organisation des formations. D'une part, les modules remplis à leur capacité maximale compliquent l'organisation des cours, mais également l'apprentissage des bénéficiaires, impactant probablement **l'efficacité globale de l'offre linguistique** :

« Depuis l'entrée en vigueur de l'obligation, et surtout depuis que le parcours est ouvert aux personnes étrangères de plus de 3 ans, nos cours sont presque tout le temps remplis et le public est encore plus hétérogène. Le nombre maximal d'apprenants dans chaque module est de base fort élevé (20 en filière B ; 15 en filière A) et nous ne pouvons pas faire un bon travail oral en classe (correction, répétition, etc.) avec autant de personnes. C'est frustrant pour tout le monde, mais surtout pour les formateurs qui s'épuisent. [...] Il est nécessaire de diminuer encore le nombre maximal d'apprenant-es dans les groupes (12 pour la FA et 14 pour la FB) pour que la qualité des cours soit assurée. » (Formatrice de FLE, focus group, novembre 2024)

D'autre part, l'accroissement rapide de la demande et la saturation des BAPAs, impactant la charge de travail des AS (cf. supra), amplifient des problèmes existants (historiques) dans l'organisation de l'offre linguistique. Ces problèmes concernent tant l'ajustement de l'offre aux besoins que la communication entre les BAPAs et les opérateurs linguistiques (OLs). Malgré les adaptations mises en place dans les pratiques professionnelles des formateur-trices, cette situation a des répercussions sur **l'efficience et la cohérence interne de l'offre linguistique**, notamment en termes de fluidité dans le suivi de la filière linguistique :

« Beaucoup de bénéficiaires se plaignent du manque de place et des délais d'attente. Ce qu'on remarque nous, c'est qu'une partie des apprenants ne sont pas inscrits dans la suite du module [filière]. Nous avons eu le cas cette semaine : j'ai demandé il y a 10 jours que 3 personnes soient inscrites dans un module A2.1 parce qu'elles avaient suivi le A1.2 avec nous. Malheureusement ça n'a pas été fait et à J0 la liste était complète ; les 15 personnes sont venues ainsi que les 3 apprenants du A1.2, nous avons donc 18 personnes en classe. Heureusement, il y a eu 3 réorientations. (Formatrice de FLE, discussion collective, novembre 2024)

Les opérateurs linguistiques observent par ailleurs que les BAPAs, et en particulier les assistant-es sociaux-ales, rappellent moins systématiquement les bénéficiaires à J-10 avant le début des formations. À ce sujet, il convient de rappeler que les BAPAs préconisent depuis de nombreuses années une centralisation de l'organisation de l'offre linguistique, à l'image du modèle néerlandophone (*Huis van het Nederlands*)⁸³. Comme cela existe dans l'un des BAPAs, l'alternative est de créer un poste dédié à l'organisation des formations linguistiques.

⁸² Notons qu'il existe de grandes différences dans les flux selon les opérateurs linguistiques.

⁸³ Voir les différents Rapport d'activités de BAPA VIA et BAPA-BXL.

2.2.2. Hétérogénéité des groupes : formalité administrative et adaptabilité de l'offre

Tant les formateur-trices à la citoyenneté que les formateur-trices linguistiques ont d'abord exprimé que les changements législatifs n'avaient que peu d'impact sur leurs pratiques professionnelles, évoquant « *une obligation cachée* » déjà existante. Ils travaillaient en effet avec un public dont le parcours était souvent contraint ou prescrit par une Administration communale ou un CPAS, ce qui pouvait influencer la motivation et la participation des bénéficiaires. Par ailleurs, pour certain-es formateur-trices, s'il y a des effets propres (en-dehors de la gestion de la saturation), ce serait avant tout la présence des personnes étrangères qui changerait la nature des formations. Mais force est de constater qu'au fil des témoignages lors des deux focus group, qu'autant l'élargissement du public que l'obligation exacerbent des **tensions existantes inhérentes à l'organisation des formations**. Deux principales tensions émergent de manière récurrente.

Premièrement, les changements législatifs, en augmentant la proportion de bénéficiaires contraints, semblent transformer progressivement la nature des formations. Une formatrice linguistique résume cette évolution en ces mots : « *On sent que la nationalité, c'est un peu devenu la carotte.* » Par « *nationalité* », elle désigne ici les personnes étrangères qui suivent une formation dans le cadre de leur demande de nationalité, mais elle inclut également les primo-arrivant-es soumis-es à l'obligation dans la mesure où cette obligation anticipe l'idée d'*intégration sociale* comme préalable à l'accès à la nationalité. Les formateur-trices témoignent des effets de ces changements législatifs sous forme de tension :

- d'un côté, **ces contraintes ont renforcé le taux de présence**⁸⁴ (au sens strict d'une présence physique, du moins), ce qui a été **bénéfique pour la stabilité et la dynamique des groupes**. Cela a été particulièrement le cas dans les formations linguistiques, où les groupes avait été fortement réduits pendant la pandémie, rendant l'organisation des formations difficile.

Toutefois, ce constat général mérite d'être nuancé, notamment au regard des difficultés d'accessibilité des personnes primo-arrivantes, dont l'immédiateté de l'obligation peut aggraver les problèmes d'accès (cf. supra – Chapitre 2.1), avec des effets sur la participation de certains profils plus vulnérables :

« Donc, effectivement, entre juin 2022 et maintenant, le taux de présence est meilleur. [...] Après, il n'y a pas que la présence. Il y a des personnes qui sont là, mais qui ne sont pas là, dans leur tête. Je veux dire, elles sont là physiquement, mais elles ne sont pas du tout là, parce qu'elles ont une montagne de différents problèmes. Et selon les personnalités, il y en a, au contraire, venir au cours, ça leur fait oublier leurs problèmes. Et puis d'autres, ils n'y arrivent pas du tout. [...] Ils ne sont peut-être pas encore prêts comme primo-arrivants, finalement, à aller dans des cours. Ça, c'est une autre question. » (Formatrice linguistique, focus group, novembre 2024)

- Et d'un autre côté, **ces contraintes ont renforcé un suivi perçu et vécu comme une « formalité administrative »**, tant pour les bénéficiaires que pour les formateur-trices. Cela se traduit par des apprenant-es plus stressé-es – face à la crainte de l'amende, des délais, et d'un hypothétique test final – et pressé-es d'obtenir les attestations (FOCI et

⁸⁴ On notera ici qu'au vu de ce haut taux de présence, la pratique de « surbooking » des modules en vue d'anticiper les désistements avant le début de la formation et/ou les abandons en cours de formation, est amenée à disparaître dans le contexte d'obligation et de saturation de l'offre. Cette période de transition (2023-24) a ainsi amené certain-es formateur-trices à donner des formations bien au-delà des capacités maximales, rendant l'organisation de la formation particulièrement difficile.

A2), au détriment d'un suivi guidé par le plaisir d'apprendre et de progresser. Ce constat est particulièrement marqué chez les opérateurs linguistiques qui dispensent également des cours dans le cadre du dispositif de Cohésion sociale, où la dynamique et le rapport aux cours sont très différents.

« La différence entre public prioritaire et sur base volontaire est le niveau de stress. Les personnes en obligation sont plus stressées. Le public prioritaire demande en permanence des attestations, demande quand la filière se termine, quand ils pourront demander la nationalité. Le but devient la nationalité et non l'apprentissage. » (Formatrice linguistique, focus group, novembre 2024)

« On ressent quand même chez nos apprenants une pression plus forte pour terminer le parcours au plus vite. Pour certains l'attestation de fin de parcours est plus importante que le fait d'apprendre le français. Certaines personnes nous supplient pour passer dans le module suivant. On avait déjà ça avant, mais ça s'est empiré. » (Formatrice linguistique, focus group, novembre 2024)

Deuxièmement, les changements législatifs ont eu pour conséquence de diversifier les profils de bénéficiaires, tant en termes de trajectoires et de durée de séjour (l'élargissement aux personnes étrangères), de nationalités (surtout avec l'obligation de suivi), et de capital culturel (diplômes). L'obligation a notamment renforcée les bénéficiaires avec un diplôme égale ou supérieur au secondaire (CESS). Si cette diversification des profils est souvent présentée comme un atout sur lequel les formateurs peuvent s'appuyer pour animer les formations (enrichissant la dynamique et les interactions du groupe), **l'arrivée de profils plus diplômés a ravivé une tension liée aux objectifs et aux modalités d'organisation des FOCl :**

- D'un côté, cette diversité des profils – en particulier ceux plus diplômés et/ou privilégiés – soulève la question de **l'adaptabilité de l'offre en fonction des profils**, telle que définie dans l'Arrêté d'exécution :

« La forme et le contenu du cursus du programme de formation à la citoyenneté sont proposés en fonction du bénéficiaire. Cela comprend entre autres : 1° prévoir une offre différenciée du programme de formation, compte tenu des différents parcours et ambitions des bénéficiaires afin de répondre au mieux aux attentes et aspirations de chacun ; 2° garantir au mieux l'accessibilité en organisant également des cours en soirée ou durant les week-ends, ou des formations en ligne ; 3° Proposer des formations dans une langue comprise ou un langage accessible par le bénéficiaire, le cas échéant en recourant à un interprète. » (art.23, Arrêté Cocom, janvier 2024)

En dehors de l'offre linguistique des FOCl⁸⁵, force est de constater que cette offre différenciée peine encore à se développer dans les BAPAs comme nous l'avons déjà souligné précédemment au regard des difficultés d'accès des bénéficiaires (cf. supra - Chapitre 2.1.). Si l'offre en décalé s'est partiellement développée à partir de 2023 (7 modules sont prévus en 2024), l'offre en distanciel, quant à elle, reste inexistante, contrairement à BON⁸⁶. Pour illustrer cette situation, prenons le témoignage de Ferdinand, un médecin congolais déjà présenté plus haut, complété par celui d'un formateur :

⁸⁵ On observe en effet un élargissement de l'offre linguistique des FOCl dans chaque BAPA : BAPA-BXL (japonais et espagnole), VIA (renforcement des FOCl en anglais), Convivial (renforcement des FOCl en arabe et espagnole). De plus, la mutualisation récente de l'offre entre les BAPAs permet de remplir (plus vite) les FOCl dispensées dans des langues plus « rares » (japonais, portugais, etc.).

⁸⁶ On peut citer ici l'exemple de la communauté indienne, dont la présence dans le parcours est antérieure à l'obligation de suivi (recours prescrit dans le cadre du renouvellement du titre de séjour), qui semble privilégier de plus en plus l'offre néerlandophone, notamment pour son offre plus flexible en décalé et surtout en distanciel.

« Moi, finalement, je me dis que tout le parcours on pourrait le faire en deux semaines... Là c'est un mois, juste la citoyenneté... Il y a une grande partie qu'on pourrait nous même lire en fait. Pas besoin, de venir jusqu'ici. [...] Et c'était vraiment lent. Et quand je dis lent, ça veut dire : beaucoup de dépense en transport public pour des répétitions [avec la DD]. Quand je veux dire lent, ça veut dire par exemple : beaucoup de retard pour la recherche d'emploi. Je ne dirais pas lent pour rien... Mais c'est vrai que quand on est arrivé, il y a eu des jeux... Moi, je suis du style : je viens, j'apprends, je ne joue pas. Quand on faisait des jeux, j'étais là mais moi j'ai une famille, une femme, j'ai une équivalence à faire, j'ai tellement de choses à faire, et là je viens et je perds plus d'une demi-heure pour faire un jeu pour retenir les noms de gens qui sont morts. C'était cool mais pas à ce stade-là de ma vie quoi... » (Ferdinand, congolais en RF, Uccle).

« Il y avait un autre bénéficiaire, un médecin aussi, qui a un peu donné ce type de feedback, lui était tout à fait content d'être là, surtout parce qu'il y a des liens qui se créent dans le groupe, mais il avait plus un regard critique sur l'organisation, c'est-à-dire qu'il disait, un peu comme cette phrase-là [témoignage de Ferdinand], tout le parcours, en tout cas la formation, pourrait s'organiser d'une manière plus efficace. C'était un américain et il disait que ça pourrait être plus « cost-efficient ». Il y a des capsules vidéo qui peuvent se créer on n'est pas forcément obligé de faire tout dans le cadre du présentiel, il y a certaines choses qu'on pourrait tout à fait lire nous-même, etc. Mais, lui, il était tout à fait content d'être là. » (Formateur à la citoyenneté, focus group, octobre 2024)

- D'un autre côté, et comme le laisse sous-entendre cette deuxième citation, cette diversité de profils est perçue par les formateur·trices comme un atout permettant de travailler sur certaines valeurs du Parcours d'accueil, telles que définies dans l'Ordonnance – en particulier ici **l'approche interculturelle** – comme le précise l'Arrêté d'exécution : « La formation à la citoyenneté vise à rencontrer les objectifs du parcours d'accueil définis à l'article 4 de l'Ordonnance [l'approche interculturelle et la citoyenneté active, mais aussi l'autonomisation] » ;

« C'est aussi important de remettre le cadre : chaque personne compte, mais elle fait partie d'un groupe et les attentes sont différentes. Donc, bien sûr, qu'il y a le contenu, les informations à donner. Donc ça, on est d'accord. Mais il y a un autre objectif qui est vraiment dans notre culture : c'est la création de liens. C'est aussi que des personnes sortent de l'isolement. C'est aussi favoriser la rencontre. [...] Ce n'est pas comme si chaque contenu, on le déverse chaque fois pareil. Donc on doit vraiment adapter aux besoins du groupe. Et finalement, même ces personnes [diplômées], c'est les mettre en garde contre plusieurs choses. Moi, j'ai des personnes qui ont réalisé pendant la FOCl, qu'ils étaient de faux indépendants par exemple, qui ont appris des choses sur le système de sécurité sociale, sur leurs impôts, donc essayer que chaque personne puisse trouver un intérêt. » (Formatrice à la citoyenneté, focus group, octobre 2024)

« Mais on n'est pas là que pour l'emploi. On est là aussi pour créer des liens, pour se faire un réseau, pour l'interculturalité, apprendre les uns des autres, etc. Et oui, on perd un peu du temps, mais c'est important. Et en fait, il faut bien dire aussi que commencer par un petit jeu, c'est se réapproprier la matière, qu'est-ce que vous avez retenu d'hier, tout ça, c'est la pédagogie. Et puis, ça permet aux gens qui sont en retard d'arriver... Parce que si tu dois tout répéter à chaque nouvelle arrivée, c'est pénible. » (Formatrice à la citoyenneté, focus group, octobre 2024)

Ainsi, en 2024, l'approche interculturelle, et donc les cours en présentiel avec des profils diversifiés, demeure dominante. Mais cela résulte également de freins financiers et logistiques : l'ouverture des BAPAs en dehors des horaires de bureau dépend directement de leur propre fonctionnement interne, l'impossibilité de maintenir des visites en extérieur en décalé, le coût du distanciel, etc.

Les effets de la diversification des profils s'observent également dans l'organisation des **formations linguistiques**, mais ici, c'est surtout la présence des « personnes étrangères » présent-es en Belgique depuis plus longtemps qui modifient l'organisation des formations linguistiques. Bien qu'iels estiment également que cette diversité de profils est bénéfique pour des opérateurs de proximité où les « logiques communautaires » sont plus marquées, il existe dorénavant de plus grand écart dans la connaissance du français, en particulier dans les compétences orales.

« Nous avons plus d'apprenants vivant en Belgique depuis plus longtemps et donc déjà habitués au français, et ces personnes sont mélangées à des primo-arrivants qui découvrent complètement la langue. Ce n'est pas tellement un problème quand le groupe est composé de 6 ou 8 personnes, mais avec 15 personnes c'est difficile à gérer. En filière FLEA le plus souvent, on a donc des primo-arrivants qui partent de zéro et en même temps des personnes qui sont faibles à l'écrit mais fortes à l'oral, et qu'on ne peut pas toujours mettre en A2.2 parce que leurs compétences à l'écrit ne dépassent pas le A1.2. Cela pose problème dans les cours puisque nous devons sans cesse freiner ces apprenants forts à l'oral pour laisser les autres participer. Or, nos cours sont principalement axés sur les compétences orales. Un autre problème est que ces personnes progressent souvent très peu, parce qu'elles ont des erreurs « fossilisées », difficiles à corriger, surtout quand le groupe est nombreux. » (Formatrice FLE, focus group, novembre 2024)

Bien qu'une offre linguistique spécifique à ce profil en croissance « bon à l'oral et moins à l'écrit » ait été progressivement développée chez certains opérateurs, cette offre limitée (en termes de créneaux horaires) pose des problèmes d'accessibilité pour ces apprenant-es, qui ont plus de chance d'être « en emploi » et/ou avec une « charge parentale » (car installé-es en Belgique depuis plus longtemps) :

« [Un OL] a créé un groupe pour les apprenants forts à l'oral et faibles à l'écrit ; malheureusement à cause des horaires, ce module n'a pas eu de succès. Ça pourrait être intéressant de créer plus de groupes comme celui-là. » (Formatrice FLE, commentaires, novembre 2024)

2.2.3. Le renforcement des charges de travail invisibles

Comme déjà mentionné dans des rapports précédents du CBAI⁸⁷, les formateur-trices à la citoyenneté et de langue sont confronté-es à une charge d'accompagnement social peu valorisée. En raison de la proximité quotidienne des formateur-trices avec les bénéficiaires, ces dernier-ères leurs demandent régulièrement de l'aide pour diverses démarches administratives et sociales, plus ou moins complexes et urgentes.

Face à cette situation, les formateur-trices réorientent souvent vers les référent-es BAPA (AS), mais dans certains cas – pour des demandes simples (eg. compréhension d'une facture) ou des situations urgentes (eg. violence intrafamiliale) – les formateur-trices les aident directement, sachant que l'aller-retour vers le-a référent-e peut être long, ou parce que les bénéficiaires préfèrent s'adresser à elleux qu'iels estiment de confiance :

« C'est le lien que tu as créé avec les groupes, ils se sentent en confiance avec toi, ils viennent te parler, et puis ils voient la personne physiquement, avec le TS, il faut faire un rendez-vous, il faut attendre, ils ne répondent pas toujours directement. » (Formatrice FOCL, focus group, octobre 2024)

⁸⁷ Notamment, un encadré dans le Rapport d'évaluation du CBAI 2024 (p.63)

« Et on est en train de voir comment est-ce qu'on peut gérer cela, parce qu'à chaque fois qu'on va les renvoyer chez l'AS, ils se sentent frustrés. Moi, il y a eu plusieurs fois où on me dit : « c'est à vous que je veux parler. » Moi, j'ai eu trois fois comme ça dernièrement, et j'ai dit : « okay. » » (Formateur FOCl, focus group, octobre 2024)

Pour les formateur·trices, cette situation s'est accentuée avec les changements législatifs, dans la mesure où les accompagnateur·trices sont surchargé·es et les bénéficiaires arrivent plus vite en formation, sans vraiment connaître (le nom de) leur référent. Ce constat d'une perte de cohérence interne du dispositif amène une formatrice à la citoyenneté à dire qu'iels sont devenu·es des « **facilitateur·trices** » vers l'accompagnement social, en faisant le lien entre les bénéficiaires et leurs référent·es ou la coordination du BAPA. On soulignera encore ici, comme l'indiquent les constats de la première partie de ce chapitre, que ces demandes peuvent se voir renforcer en raison de l'immédiateté du recours des personnes primo-arrivantes obligées, qui se trouvent encore souvent dans une multitude de démarches administratives :

« Chez nous, on a un avantage, c'est qu'on a une permanence sociale. Quand les personnes arrivent avec des questions, des demandes autres que directement liées au cours, nous, on peut proposer que la personne prenne un rendez-vous parce qu'il y a eu des questions de logement, de nationalité, etc. C'est sur place, ils prennent rendez-vous, c'est le côté pratique. Sinon, évidemment, s'il n'y a pas de place, c'est le formateur qui va essayer ou qui va revenir vers le référent BAPA. Mais après, il faut recontacter le BAPA, que leur accompagnateur leur trouve un rendez-vous. Je crois qu'ils sont vraiment débordés sur ces questions-là. Il y a quand même quelques personnes qui disent : "oui, c'est ça, je vais avoir un rendez-vous dans 20 jours avec mon référent". Alors je leur dis, écoutez, moi, si vous êtes OK, moi, j'envoie un mail et moi, je téléphone. Parce qu'eux-mêmes, avec leur référent, ils n'arrivent pas à les avoir rapidement. » (Formatrice linguistique, FG, novembre 2024)

Cette « double casquette », comme iels l'appellent, peut être difficile à porter. Si certain·es estiment disposer de temps suffisant, comme par exemple en utilisant ces demandes concrètes pour alimenter les discussions en FOCl, et/ou les compétences nécessaires pour y répondre pour les opérateurs linguistiques disposant d'une permanence sociale en interne, d'autres se sentent « limité·es » et « embarrassé·es » face à ces demandes croissantes.

A cette « charge sociale » croissante se superpose une plus grande charge « **logistico-administrative** », associée à la gestion des inscriptions dans les modules en contexte de saturation, mais aussi liée à l'illisibilité du dispositif (dates/horaires de formation, planification de la formation, modalités de suspension, distinction entre les dispositifs *Parcours d'accueil* et *Cohésion sociale*, etc.). Comme nous l'avons vu dans le cas des FOCl, la gestion des désistements en début de formation peut entraîner de nombreux échanges entre le·s formateur·trices, les accompagnateur·trices sociales et le·s bénéficiaires. De même, pour les formations linguistiques, les difficultés de communication entre BAPAs et OLs se trouvent également renforcées dans un tel contexte, notamment concernant les rappels à J-10 et dans la fluidité au sein d'une même filière. Les formateur·trices sont de plus en plus confronté·es à des bénéficiaires qui ne peuvent poursuivre dans le module suivant faute d'inscription par l'AS, ce qui entraîne le mécontentement des bénéficiaires contraintes d'attendre des mois avant d'être réinscrit·es – en particulier le public prioritaire stressé par les délais et les sanctions.

En résumé, nous pouvons retenir les points suivants sur les formations :

- La situation de saturation affecte à la fois la **charge de travail** des formateur-trices (cadence, groupes élargis, gestion des inscriptions, etc.) et **l'organisation des formations** (salles inadaptées, manque de temps pour renouveler et préparer le contenu des formations, dynamique du groupe) ;
- La situation de saturation renforce les **difficultés de communication** entre les formateur-trices, en particulier les Opérateurs linguistiques, et les accompagnateur-trices sociales, ce qui peut in fine avoir des conséquences sur la fluidité du parcours linguistique des bénéficiaires ;
- La diversification des publics renforce la tension historique, en particulier dans les FOCIs, entre une **adaptabilité de l'offre** selon les besoins/profils des bénéficiaires (décalé et distanciel) et **l'approche interculturelle** dans les formations (s'appuyer sur des groupes les plus diversifiés possibles) ;
- Le renforcement des recours contraints (obligation et nationalité), couplé à l'illisibilité des bénéficiaires concernant les modalités de suivi du parcours, transforme la nature des formations. Elles sont de plus en plus perçues et vécues par les bénéficiaires, mais aussi par les formateur-trices, comme une « **formalité administrative** » (finir dans les délais et obtenir le document). Ce phénomène est exacerbé par la saturation, pour laquelle la rapidité de suivi des formations devient une variable d'ajustement – un équilibre entre les flux « entrants » et « sortants », et donc un élément central de l'efficacité du dispositif. En effet, le nombre médian de jours d'attente entre l'inscription et le début de la FOCl a doublé entre 2022 (25 jours) et 2024 (50 jours).

Conclusions

Cette recherche s'est attachée à évaluer l'impact de deux réformes, entrées en vigueur en 2022, sur le dispositif des BAPAs : l'obligation de suivi pour les personnes primo-arrivantes extra-européennes (juin) et l'élargissement du public aux personnes étrangères disposant d'un titre de séjour de plus de 3 ans (novembre). Pour examiner cette transition législative, nous avons scindé l'analyse en deux temps : d'une part, l'analyse de la mise en œuvre de l'obligation et son efficacité en termes de réduction du non-recours ; et d'autre part, l'analyse des effets combinés de ce double changement législatif sur le dispositif existant des BAPAs. Nous revenons ici sur les principaux résultats de cette double analyse qui a mobilisé une grande diversité de données quantitatives et qualitatives, récoltées en 2023 et 2024.

1) L'obligation de suivi : un dispositif « efficace », mais pas totalement efficient

Si on estime que l'objectif de l'obligation était de réduire les différentes formes de non-recours existant avant son entrée en vigueur, le dispositif d'obligation a démontré une certaine efficacité. Alors que les BAPAs accueillaient 80% du public prioritaire début 2024 (contre 20% pour BON), **l'effet de cette mesure sur l'augmentation du recours des personnes primo-arrivantes – obligées comme ayant droit – dans les BAPAs est estimé à +75%**. Cette croissance, bien que notable, n'a toutefois pas mis, à elle seule, en péril le dispositif puisque le public prioritaire représente en moyenne depuis début 2023 qu'un tiers de la capacité maximale des BAPAs (dossiers actifs). Même dans le BAPA le plus sollicité par le public prioritaire, un tiers des places est encore disponible mi-2024 pour le public non prioritaire.

L'obligation de suivi a contribué à améliorer l'accessibilité des personnes primo-arrivantes au dispositif, en agissant d'abord sur le **non-recours involontaire**. L'enquête auprès des bénéficiaires a en effet révélé qu'elle permet de répondre aux situations de non-recours liées à **un manque d'information** et/ou **l'absence de proposition**. Avant son instauration, le dispositif souffrait d'un déficit de visibilité et d'une illisibilité accrue, en raison d'une orientation inégale vers les BAPAs entre les administrations locales (Services Population, Services des étrangers, et CPAS). Les communes situées dans la première couronne, plus proches des BAPAs, orientaient plus systématiquement vers le dispositif – notamment, sous la contrainte liée aux « preuves d'intégration sociale » requis par d'autres dispositifs –, tandis que celles de la seconde couronne, plus éloignées et plus aisées, orientaient plutôt vers leurs structures locales ou ne connaissaient tout simplement pas l'offre. **Le dispositif a donc le mérite de visibiliser une « obligation cachée » et de viser une égalité de traitement.**

L'effet de la contrainte influe également sur les **recours par non-demande**, qu'elle soit **subie** (en raison d'une inaccessibilité) et/ou **choisie** (par absence de besoin ou non-adhésion à l'offre). L'obligation de suivi répond en effet aux contraintes et logiques sociales qui éloignent le public cible du dispositif, telles que les situations de précarité administrative et matérielle, les inégalités et violences de genre, les dynamiques « communautaires », etc. Elle attire aussi, non sans frustrations, un public aux besoins plus limités (eg. maîtrise de la langue, intégration économique, etc.) et/ou simplement réfractaire à l'offre (distinction sociale, méfiance institutionnelle, etc.). Ces frustrations peuvent par ailleurs se voir renforcées lorsqu'un sentiment d'injustice émerge au regard de certaines conditions d'exemption.

Cependant, plus de deux ans après son entrée en vigueur, le dispositif d'obligation demeure confrontée à des enjeux d'efficience et de cohérence. Malgré des améliorations récentes, le

rôle des communes dans la détection, l'information et le suivi du public prioritaire reste insuffisant. Ces dysfonctionnements tiennent autant à des difficultés d'appropriation technique (Application *Bruwelcome*) et législative (Arrêtés d'exécution) du dispositif qu'à des problèmes de communication, aussi bien envers les bénéficiaires (absence, lenteur et insuffisance d'information) qu'entre les acteurs impliqués (interface *Bruwelcome* - APA).

De plus, la notification de l'obligation n'a pas suffi à rendre le parcours plus lisible pour les bénéficiaires, comme en témoigne le recours systématique aux ressources sociales (famille, amis, connaissances, etc.) pour comprendre le dispositif et s'orienter vers les opérateurs. Cette illisibilité peut par ailleurs se voir accentuée par un manque de coordination dans la promotion des deux organisateurs équivalents (BAPAs-Vivalis et BON-AII). Et cette illisibilité semble persister tout au long du parcours, notamment en ce qui les modalités de suspension, pourtant cruciales pour répondre aux difficultés d'accessibilité du public prioritaire.

2) L'impact sur les BAPAs : malgré les efforts, une perte d'efficacité et d'efficacités

Les évolutions législatives ont eu un double impact sur l'organisation des BAPAs : d'une part, une **intensification des flux**, et d'autre part, une **diversification du public**.

Alors qu'en 2022, les BAPAs accueillait en moyenne 500 bénéficiaires par trimestre, ce flux a triplé dès 2023 pour atteindre de l'ordre de 1.500 admissions par trimestre. Malgré l'anticipation du dispositif avec l'ouverture d'un troisième BAPA (6.000 places en 2024), cette hausse massive a conduit à une saturation progressive, se traduisant par la mise en place de listes d'attente dès la fin 2023. Dans le même temps, l'obligation de suivi et l'élargissement du public ont entraîné une plus grande hétérogénéité des profils du public, tant sur le plan sociologique – avec une hausse de bénéficiaires plus diplômés et francophones – que sur le plan administratif, avec une diversité croissante des types de recours. Cette pluralité reflète *in fine* une large variété de besoins et de motivations.

Malgré les efforts des BAPAs pour optimiser la gestion des flux à leur échelle, et ainsi maintenir leur efficacité, cette conjoncture affecte l'efficacité globale du dispositif. Nous identifions ci-après **quatre principales carences qui, selon nous, se renforcent mutuellement**.

○ *Un déficit d'accessibilité*

Les changements législatifs ont redéfini les enjeux d'accessibilité, qui se manifestent différemment selon qu'il s'agisse des publics prioritaires ou non prioritaires.

En ce qui concerne le **public prioritaire**, les facteurs qui pouvaient expliquer le non-recours « volontaire » se transposent, en régime d'obligation, en **difficultés de suivi**. Celles-ci sont principalement liées, et souvent articulées entre elles, à des contraintes familiales, professionnelles, et de santé. Si, avant l'obligation, les personnes primo-arrivantes agençaient bien souvent le recours au parcours et le suivi des différentes formations dans des moments de « creux » de leur « carrière d'installation » (entre deux formations et/ou emplois, durant des congés de parentalité, durant un arrêt maladie, ou encore après une période de dépression, etc.), l'immédiateté et la contrainte du recours « obligé » peut compliquer le suivi, en particulier pour les femmes en regroupement familial et/ou en emploi.

Les réponses institutionnelles à ce déficit d'accessibilité propre à un régime d'obligation ont montré certaines limites : alors que la flexibilité des horaires restait encore trop peu développée début 2024, les conditions de suspension demeurent rigides et souvent méconnues. Mais c'est surtout la logique de suspension qui est remise en question, tant par les bénéficiaires que par les travailleur·euses des BAPAs : il existe à la fois une impossibilité concrète – des facteurs d'inaccessibilité qui n'évolueront pas spécialement – et subjective – la perception d'une « épée de Damoclès » dans la carrière d'installation – d'y recourir plus tard. Il convient de rappeler ici que l'inaccessibilité est souvent liée à une insertion professionnelle.

Concernant le **public non-prioritaire**, c'est bien **une exclusion** – *a priori* temporaire – qui s'observe du fait de la saturation du dispositif. Le **taux de surpopulation du dispositif oscille en 2024 entre 110-120%**, touchant exclusivement le public non-prioritaire, pour lequel le taux d'exclusion était de 23% en mai 2024. Cette non réception de l'offre est d'autant plus préjudiciable que ces publics dits « non-prioritaires » ont rarement recours « volontairement », mais sont bien souvent contraints par d'autres dispositifs et institutions prescriptrices : la preuve d'un effort d'intégration dans le cadre du renouvellement du titre de séjour (communes), la preuve d'intégration dans le cadre du PIIS (CPAS), ou encore les preuves d'intégration sociale et linguistique dans le cadre de la nationalité. Cette situation peut ainsi entraîner des complications administratives et sociales pour ce public.

Si cette exclusion est théoriquement amenée à se réduire – la majorité du public non-prioritaire devant, à terme, suivre le parcours d'accueil – elle devrait encore se poursuivre en 2025 au regard des listes d'attente actuelles et des délais de parcours qui s'allongent (concentration et inertie des bénéficiaires avec le plus de besoins).

Ainsi, bien que le dispositif d'obligation ait permis de réduire le non-recours des personnes primo-arrivantes, il a aussi, dans un contexte d'élargissement du public, fait émerger de nouveaux problèmes d'accessibilité, tant pour les publics prioritaires que non-prioritaires. Pour ces derniers, les besoins peuvent par ailleurs être plus importants que pour certaines personnes prioritaires.

- *Un déficit de proximité*

L'état de saturation, ainsi que le flux élevé et constant d'admissions, impactent fortement la charge de travail des accompagnateur·trices sociaux, ce qui se répercute *in fine* sur la qualité de l'offre. En 2023, **un·e AS gérait en moyenne 148 dossiers actifs**, avec des pics dépassant parfois 200 dossiers. Cette surcharge a considérablement réduit le temps effectivement consacré à l'accompagnement individualisé, incluant l'écoute, la réponse aux demandes, et la résolution des problèmes des bénéficiaires. En dehors des inscriptions au BAPA (convention), des bilans sociaux et linguistiques, de l'organisation des modules « Droits & Devoirs », de la gestion des inscriptions aux formations, et de la délivrance des multiples attestations – qui ont par ailleurs explosé avec les changements législatifs –, le temps dédié aux bénéficiaires se réduit drastiquement. Cela se traduit notamment par :

- Une **orientation plus systématique** vers des services externes (souvent saturés) ou des projets internes adaptés aux primo-arrivant·es (non financés par le dispositif) ;
- Dans le pire des cas, une **méconnaissance de l'offre** en accompagnement social.

En dernière analyse, si l'accompagnement social constituait la pierre angulaire pour maintenir une relation de proximité avec les bénéficiaires, les changements législatifs ont engendré un **affaiblissement notable de cette proximité**. Ce déficit fragilise la capacité du dispositif à offrir un suivi adapté et à répondre efficacement aux besoins spécifiques des publics.

- *Un déficit de cohérence interne*

Les effets de l'intensification et de la diversification des publics sur l'efficacité et l'efficacé de l'accompagnement social sont amplifiés par un manque de cohérence interne du dispositif. Et cette surcharge de travail des AS a, en retour, un impact sur la cohérence interne du dispositif.

Le manque d'informations, voire la mésinformation, des communes quant aux conditions des recours contraints, accentuent la charge de travail des accompagnateur·trices sociales. Tout d'abord, l'absence d'informations au guichet sur le contenu de l'offre, les modalités de suivi (eg. délais), et surtout les conditions d'exemption et de suspension, génère de l'angoisse et de la frustration chez le public prioritaire, qu'il convient d'apaiser et de corriger au moment de l'inscription. A ceci s'ajoutent les non-détections et les non-exemptions qui entraînent de nombreux échanges a posteriori entre les communes, les BAPAs, et l'Administration. Ensuite, il y a l'orientation systématique des personnes étrangères vers les BAPAs – sans même informer et vérifier les autres conditions prouvant l'intégration sociale dans le cadre de l'accès à la nationalité. Beaucoup se présentent dans les BAPAs, par exemple, en ayant déjà une formation professionnelle (400h). Ce **travail de screening des conditions** – tant pour l'exemption de l'obligation que pour l'accès à la nationalité – est à la fois crucial pour alléger la pression sur les BAPAs, et une charge supplémentaire imputée aux BAPAs.

Cette surcharge pour les accompagnateur·trices sociales impacte, ensuite, non seulement la logistique des parcours des bénéficiaires, mais aussi le caractère « holistique » de l'offre.

Dans ce contexte de saturation, avant d'être des accompagnateur·trices sociales, les travailleur·euses sociales se voient contraintes de jouer **un rôle de logisticien·ne pour maintenir l'efficacité du dispositif**, en gérant notamment les inscriptions aux modules de formations. Cependant, avec une telle charge de travail, les rappels à J-10 du début des formations et les inscriptions dans les modules suivants de la filière linguistique peuvent faire défaut, ce qui peut *in fine* avoir des conséquences sur la durée de parcours et l'installation des bénéficiaires. A cet égard, la réalisation des bilans linguistiques, pour lesquels les accompagnateur·trices sociales ne disposent pas toujours des compétences nécessaires, ainsi que l'organisation des trajectoires linguistiques, pourrait être externalisée vers un opérateur compétent, comme c'est le cas du côté néerlandophone (*Huis van het Nederlands*).

Plus fondamentalement, c'est le **caractère « intégré » et « global » de l'offre** – c'est-à-dire les effets catalyseurs générés par l'articulation des différentes composantes de l'offre – qui est menacé. Ce manque de coordination se manifeste par deux constats : d'une part, l'orientation des bénéficiaires repose de plus en plus sur les informations reçues en formation à la citoyenneté (institutions publiques, services sociaux), plutôt que sur l'accompagnement social qui a pour atout de vérifier si les besoins sont satisfaits ; d'autre part, les formateur·trices à la citoyenneté et en langue prennent de plus en plus en charge les demandes sociales des bénéficiaires, par crainte qu'elles ne soient pas traitées ou rapidement résolues par les AS.

Ce cloisonnement entre les différentes composantes de l'offre met en péril l'intégration de celles-ci et, par extension, l'efficacité globale du dispositif.

○ *Un déficit d'image et d'adaptabilité de l'offre ?*

La pertinence de l'offre semble, dans une certaine mesure, renforcée par les nouveaux recours contraints, car son utilité est désormais arrimée aux besoins d'attestations afin d'éviter les sanctions ou d'accéder à des droits. Cependant, cette contrainte administrative, combinée à l'illisibilité et à la saturation du dispositif, semble progressivement transformer la perception et l'expérience qu'en ont tant les bénéficiaires que les travailleur·ses. Initialement conçu comme un outil d'accompagnement à l'installation, le dispositif est de plus en plus perçu comme une simple **formalité administrative** dans la carrière d'installation des personnes étrangères. Ce constat contraste avec le haut niveau de satisfaction des bénéficiaires ayant terminé le parcours observé en 2021 (cf. Rapport de recherche 2021 du CBAI).

Cette évolution de l'image du dispositif est par ailleurs renforcée par la priorité donnée à la **gestion des flux** dans un contexte de saturation des BAPAs, où l'objectif consiste à maintenir un équilibre entre les « flux entrants » et les « flux sortants », au détriment parfois de la qualité de l'offre. Selon les accompagnateur·trices sociales, cette réalité serait même perceptible chez les bénéficiaires, dont les demandes tendraient à diminuer, conscients que les AS éprouvent des difficultés à répondre à leurs besoins dans des délais raisonnables.

En outre, la diversité des profils et des besoins des publics ayant désormais recours au Parcours d'accueil soulève des questions sur l'**adaptabilité de l'offre**, notamment face aux difficultés d'accessibilité rencontrées par les publics contraints, souvent pressés par des délais administratifs et/ou personnels. Une solution réside dans l'augmentation de l'offre en formation à la citoyenneté afin de désengorger le dispositif, en particulier les personnes étrangères qui s'inscrivent uniquement pour la FOCl. Toutefois, une adaptation plus poussée de l'offre en fonction des catégories de bénéficiaires, par exemple avec la mise en place de formations (en distanciel) spécifiquement dédiées à certains profils, pourrait compromettre l'**approche interculturelle** du Parcours d'accueil. Une telle évolution risquerait en effet de nuire aux objectifs initiaux, notamment en termes de participations sociale et culturelle.

En définitive, l'articulation de ces différentes carences par rapport aux objectifs initiaux du dispositif – qu'il conviendra néanmoins de réévaluer au-delà de cette période d'adaptation législative – affecte aujourd'hui son efficacité. Ces déficits font d'ailleurs écho aux réserves exprimées lors des débats parlementaires sur l'obligation de suivi du parcours d'accueil : une obligation de moyens, une obligation d'information et d'orientation de qualité, ainsi qu'une obligation de coordination entre les deux dispositifs équivalents (face au risque d'un déséquilibre et d'une concurrence). Seule la réserve concernant la discrimination de certaines catégories de personnes étrangères a été levée. Toutefois, cet élargissement du public aux personnes étrangères, sans moyens supplémentaires, contribue à la congestion des BAPAs et, par ricochet, à la discrimination de ce public non-prioritaire à l'entrée du dispositif.

Recommandations

1. Refinancement et renforcement des capacités d'accueil des BAPAs afin de préserver la qualité de l'offre.

À destination du Collège de la Commission communautaire commune :

Cette recommandation souligne l'urgence d'agir pour garantir l'efficacité et l'efficacités du parcours d'accueil, mis à mal aujourd'hui par :

- La **saturation du dispositif** due à l'accroissement de la demande résultant de l'effet conjoncturel de l'obligation de suivi et de l'élargissement du parcours aux personnes étrangères (e.a. parcours dans le cadre de demande de nationalité) ;
- La **diversification des profils** sociaux et administratifs (primo-arrivants et personnes étrangères) des bénéficiaires dus aux changements législatifs ;
- L'**inflation administrative** induite par le caractère contraignant du recours au dispositif et le manque de cohérence avec les communes (vérification des conditions d'exemption/d'obtention à la nationalité, production et vérification d'attestations, gestion des suspensions, gestion de la liste d'attente, etc.).

Cette charge de travail croissante sur les BAPAs a pour conséquence pour les bénéficiaires, d'une part de ralentir les inscriptions dans les formations citoyennes, et ainsi d'allonger la durée de parcours, et d'autre part de réduire le temps effectivement consacré à l'accompagnement social. Plus fondamentalement, cette pression, en dénaturant l'efficacité et la cohérence interne, réduit le caractère « holistique » de l'offre, à savoir les effets catalyseurs entre l'accompagnement social et les formations.

Cette recommandation vise donc à :

- Réduire la saturation et les listes d'attente : ce stock comprend autant des « personnes étrangères » que des personnes primo-arrivantes ayant droit pour qui le recours s'est fait après juin 2022. Beaucoup d'entre elles ont des profils similaires au public prioritaire (besoins d'orientation et d'apprentissage de la langue). Si à terme, ce flux devait se réduire avec l'obligation de suivi, il reste néanmoins problématique plus de deux ans après son entrée en vigueur.
- Augmenter le nombre de formations à la citoyenneté organisées afin de permettre à un plus grand nombre de bénéficiaires de clôturer leurs parcours chaque mois, et ainsi assurer un *turn over* plus important dans la cohorte de 2.000 dossiers de chaque BAPA.
- Alléger la charge des travailleur·euses sociaux·ales : limiter le nombre de dossiers par professionnel·le et la charge de travail administratif associée au suivi et contrôle de l'obligation (multitude d'attestations) pour préserver la qualité de leur intervention.
- Renforcer l'accompagnement social : garantir un soutien adapté et efficace pour résoudre les problématiques complexes des bénéficiaires et les accompagner tout au long de leur parcours (e.a. : détection des problèmes psychologiques).

Mesures spécifiques proposées :

- **A minima, activer l'élargissement de « l'équipe de base » (art.46, Arrêté 2024) et revaloriser les coûts de fonctionnement (art.72, Arrêté 2024) des BAPAs.**

Il s'agira tout d'abord d'activer la mesure de l'article 46 de l'Arrêté relative à la gestion de la saturation : 1 ETP supplémentaire pour 100 dossiers actifs au-delà de la capacité maximale (2.000 dossiers actifs en moyenne par an). En sachant que le taux de surpopulation en 2024 oscillait entre 110-120%, soit entre 600 et 1200 personnes en liste d'attente, les ressources humaines pourraient être élargies à **3 ETP par BAPA – soit un total de 9 ETP** (en prenant 900 personnes en moyenne en liste d'attente).

Il s'agira ensuite de revaloriser les coûts de fonctionnement globaux des opérateurs agréés qui couvrent notamment la rémunération des formateur-trices à la citoyenneté et la location de salles adaptées aux capacités maximales (20 participants). Aujourd'hui, ces coûts de fonctionnement doivent se trouver entre 20% et 55% des 2.080.000€ de la subvention forfaitaire pour un BAPA de catégorie IV (art. 72).

Cette double mesure permettrait de **renforcer temporairement les capacités d'accueil** :

- d'une part, en ajustant le nombre de dossiers par travailleur·euse sociale, ou en développant de nouveaux postes « administratifs » ou chargés spécifiquement des bilans linguistiques permettant *in fine* de décharger les AS de ces tâches chronophages ;
- et d'autre part, en ajustant l'offre de formations à la citoyenneté (augmentation du nombre de formateur-trices et de locaux adaptés au grand groupe) pour désengorger le dispositif, en particulier des personnes étrangères pour qui le parcours est très court (uniquement la FOCl à réaliser).

Il s'agira enfin de monitorer les flux entrants et sortants des différentes catégories de bénéficiaires afin d'ajuster l'offre à l'évolution de la demande.

- **Garantir un agrément en catégorie V (de 2000 à 2500 dossiers actifs) de manière structurelle** aux BAPAs qui le souhaiteraient : cette mesure vise à préserver la qualité de l'offre de manière pérenne en permettant de renforcer les capacités d'accueil des BAPAs de manière durable. Ce renforcement permettra d'assurer une gestion plus équilibrée de la charge de travail tout en maintenant l'efficacité et l'efficacité du dispositif d'accueil.

2. Assurer la lisibilité du dispositif en harmonisant les pratiques des communes

À destination du Collège de la Commission communautaire commune : il est essentiel d'assurer la lisibilité du dispositif du parcours d'accueil pour les bénéficiaires et pour les professionnel·les impliqué·es. Cela inclut la clarification des processus d'orientation, des droits et des responsabilités des parties prenantes, ainsi que la visibilité des dispositifs d'accompagnement disponibles.

Malgré les formations données par Vivalis en 2022 et la mise en place depuis lors d'une formation continuée (sur demande), les **communes ne communiquent pas de la même façon**, ce qui peut entraîner des différences dans l'information donnée et l'orientation, et ainsi la compréhension du dispositif, notamment pour un public qui cumule des fragilités au départ (non-maitrise de la langue, non scolarisation, isolement, etc.).

Le CBAI recommande :

- À **minima**, il est donc nécessaire de relancer une campagne de **formation** à destination des employé·es communaux·ales des Services des étrangers et des Services Population (État civil) afin de garantir l'harmonisation dans la communication et dans les pratiques d'orientation à travers l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette formation, qui pourrait être proposée une fois par an, afin de répondre aux changements de personnel dans les services communaux, devra aborder à tout le moins le contenu de l'offre, une présentation des opérateurs (BAPAs et BON), les conditions et modalités d'exemption et de suspension, et enfin le fonctionnement de l'outil **Bruwelcome**, la plateforme qui détecte les primo-arrivant·es prioritaires (soumis à l'obligation), pour assurer une utilisation homogène et efficace de cet outil.

La formation devra également s'adresser aux fonctionnaires concerné·es par les conditions d'obtention de la nationalité, soit le service de l'état civil afin de réduire le nombre de personnes étrangères se présentant à l'accueil des BAPAs, alors qu'il·elles remplissent déjà bien souvent les critères pour déposer une demande de nationalité.

Pour aller plus loin, et en cohérence avec les principes de l'ordonnance, il nous semble également pertinent d'intégrer dans cette formation à destination des fonctionnaires communaux, une composante consacrée à la posture qui mobilise des compétences interculturelles des agents communaux face au public cible du dispositif.

3. Modifier les conditions d'exemption et de suspension de l'obligation

Le rapport a montré les difficultés concernant la sollicitation des exemptions et suspensions pour les bénéficiaires, mais également la charge de travail qu'elles induisent pour le personnel des BAPAs. Les conditions d'instabilité matérielle, administrative, émotionnelle et psychologique peuvent par ailleurs être difficiles à cerner par l'AS de référence. Certaines situations ont aussi montré des cas de « suspensions répétitives » (les personnes ayant un travail ou encore les personnes qui s'occupent d'un proche gravement malade) qui ajoutent de la charge administrative tant pour les opérateurs de parcours que pour les personnes primo-arrivantes obligées.

À destination du Collège de la Commission communautaire commune, le CBAI recommande la mise en place d'un groupe de travail sur la « simplification administrative » des suspensions, dans lequel les opérateurs de parcours (y compris BON), les Services du Collège réunis et les communes, pourraient harmoniser les pratiques de remise des attestations mais également leur suivi. Ce groupe permettrait de dégager des solutions concrètes sur les situations que nous avons nommées « suspensions répétitives », et à terme une possible modification de l'arrêté d'exécution de l'ordonnance.

Le cas du public en emploi

Les résultats de notre analyse ont permis d'objectiver les difficultés de suivi pour les personnes qui travaillent (ce que nous avons notamment appelé *agencer et/ou négocier la contrainte*). Les modalités de l'offre, les suspensions et le mécanisme du congé éducation (pour lesquels les 3 BAPAs ont reçu l'agrément) ne permettent pas de répondre efficacement à la diversité des régimes de travail sans causer un dommage pour les personnes primo-arrivantes.

Le CBAI recommande des mesures spécifiques pour ce public cible :

- Il est proposé d'**exempter les travailleur·euses, sous contrat de travail à mi-temps ou à temps plein**, des exigences liées au parcours d'accueil, à l'instar de ce qui est pratiqué en Wallonie. Cette mesure vise à reconnaître les spécificités des travailleur·euses à temps partiel, dont les horaires réduits peuvent limiter leur capacité à participer pleinement aux démarches du parcours. En allégeant ces obligations, on éviterait des contraintes disproportionnées pour ces travailleur·euses.
- **À minima**, il serait pertinent **d'étendre, tout en renforçant la mutualisation entre les BAPAs, de l'offre en décalé** afin de mieux répondre aux exigences de ce profil spécifique. Le CBAI salue toutefois l'effort des BAPAs dans la tentative d'adaptation de l'offre en ce sens, qui reste insuffisante à la lumière de la demande et des crédits budgétaires.
- Concernant la législation actuelle et la possibilité de suspension due à l'incompatibilité des horaires proposés par les BAPAs pour ce profil et afin de simplifier la charge administrative, il serait également intéressant de prévoir que la durée de suspension soit équivalente à la durée du contrat de travail de la personne concernée.

Le cas des détenteur·trices d'une « carte orange »

Il est nécessaire de **clarifier le flou juridique** qui existe actuellement concernant les détenteur·trices d'une carte orange. Ces dernier·ères sont détecté·es de manière différente selon les pratiques communales du fait de la durée temporaire de leur séjour (incohérence entre la durée de séjour et les délais d'inscription et de suivi du parcours). De plus, l'instabilité de leur titre de séjour complique la gestion de ces dossiers par les BAPAs et les communes (suspension pour interruption de séjour qui nécessite une re-détection des communes). Ce rapport a aussi montré en quoi cette catégorie de personnes primo-arrivantes étaient plus exposées aux difficultés de suivi du parcours à ce stade précoce de leur installation.

Il est essentiel de définir clairement les critères d'éligibilité, et le cas échéant les critères de détection, des détenteur·trices de la carte orange. Une **harmonisation des pratiques communales** est indispensable pour éviter toute ambiguïté et garantir qu'ils bénéficient d'un traitement équitable. Cette clarification permettra d'assurer une gestion cohérente et unifiée de ce public particulièrement vulnérable.

Le CBAI recommande :

- D'exempter de l'obligation de suivi les détenteur·trices d'une carte orange, et de reporter ainsi cette obligation au moment de la réception de leur première carte de séjour (et non du document d'immatriculation).

4. Soutenir les bureaux d'accueil dans la pérennisation de leur offre complémentaire

Le CBAI avait déjà montré, dans son rapport de recherche 2023 sur la pratique de l'orientation dans le parcours, la pertinence et la nécessité des actions menées par les BAPAs dans l'accompagnement psychologique, l'appui juridique, la pratique de la langue, le logement, l'insertion socio-professionnelle, la participation socioculturelle, et le *gender-mainstreaming*. Les résultats de toutes nos recherches précédentes ont détaillé la place centrale que l'approche holistique a dans les réalités d'installation.

Nous avons également vu que l'accompagnement social agit comme « *catalyseur* » de parcours notamment en articulation avec les composantes de l'offre définie dans l'ordonnance et de l'offre complémentaire.

Dans ce contexte d'afflux important de public et de grande charge de travail pour les AS, ces actions complémentaires sont d'autant plus essentielles pour répondre aux besoins exprimés par les personnes primo-arrivantes et démontrent la grande capacité d'analyse, d'adaptabilité et de réponse des bureaux d'accueil aux sollicitations et aux réalités de terrain.

À destination du Collège de la Commission communautaire commune : il est essentiel que cette liberté soit préservée voire même soutenue davantage dans le contexte de saturation des BAPAs, mais aussi face à la saturation des services externes au parcours vers lesquels les BAPAs essaient d'orienter les bénéficiaires.

5. Centraliser le positionnement linguistique via la création d'une Maison du Français

À destination de la COCOF (Commission communautaire française) : il est recommandé de **centraliser le positionnement linguistique et le suivi du parcours linguistique**, à l'instar de ce qui se pratique du côté néerlandophone en Région bruxelloise par la *Huis van het Nederlands*, en créant une **Maison du Français**. Cette structure centralisée permettrait de clarifier et d'harmoniser le processus de suivi et d'évaluation linguistiques des primo-arrivant·es, en offrant un point unique de référence pour l'ensemble des dispositifs d'accompagnement linguistique existants. Elle faciliterait la gestion de l'offre en fonction des besoins spécifiques aux personnes primo-arrivantes ainsi que l'accès aux modules de langue et la continuité des filières linguistiques pour les bénéficiaires.

Actuellement, les travailleur·euses sociaux·ales des Bureaux d'accueil sont toujours responsables de la réalisation des tests de positionnement linguistique, une tâche qui peut être chronophage, et qui nécessite des **compétences spécifiques**. Le positionnement linguistique étant un métier à part entière, il serait pertinent, à minima, de permettre aux **BAPAs** d'engager un profil spécifique chargé de réaliser ces tests de positionnement. Cela permettrait aux travailleur·euse·s sociaux·ales de se concentrer sur les missions spécifiques qui relèvent de l'accompagnement social.

6. Soutenir la mise en place d'une formation initiale et continue à l'approche interculturelle pour les travailleur·euses sociaux·ales

À destination du Collège de la Commission communautaire commune et des BAPAs :

Il est souhaitable de mettre en place une **formation initiale et continue à l'approche interculturelle** pour les travailleur·euses sociales des Bureaux d'accueil.

Dans les premières années du parcours, le CBAI avait notamment construit un format spécifique élaboré à l'aide des accompagnateurs·trices sociales, des coordinations et directions des BAPAs sur le nouveau dispositif « parcours d'accueil ».

Une **formation initiale**, à l'instar de celle organisée par les formateurs à la citoyenneté, permettrait de préparer les nouvelles recrues à leurs missions, et notamment à une posture qui prenne en compte la diversité grandissante des bénéficiaires et leurs cadres culturels de référence, tandis qu'une **formation continue** (telle que sur le modèle de la formation continue « GAP – groupes d'échange des pratiques ») offrirait un lieu d'échange de pratiques et la création d'une culture commune, pour s'adapter aux évolutions du secteur et prévenir l'épuisement professionnel. En complément à la formation continue, il nous semble pertinent que cette dernière prenne la forme d'espace d'**interview**, permettant aux travailleur·euse·s sociales de se confronter à des situations complexes et d'échanger sur des cas spécifiques. Ces échanges, fondés sur une approche interculturelle (principe clé de l'ordonnance instaurant le parcours d'accueil), permettront d'améliorer la gestion des situations diversifiées et de promouvoir une pratique professionnelle enrichissante et partagée.

Les constats de ce rapport montrent également la pertinence d'associer les accueillant·es à la formation initiale et aux moments d'interview. Ces professionnel·les sont, en effet, en première ligne quand il s'agit de faire face à des usager·ères en état de fragilité ou d'agressivité. Ils constituent aussi le premier point de contact avec la personne primo-arrivante et par conséquent, déterminent le lien de confiance avec l'opérateur et le dispositif.

Les modalités précises pour cette recommandation devraient être concertées avec les **Services du Collège réuni de la COCOM** ainsi qu'avec les **bureaux d'accueil** afin de proposer un format qui réponde efficacement aux besoins des équipes et aux contraintes organisationnelles.

7. Réaliser une nouvelle étude d'impact à l'horizon 2028

À destination du Collège de la Commission communautaire commune (COCOM), il est recommandé de permettre au **CBAI (Centre Bruxellois d'Action Interculturelle)** de réaliser une **nouvelle étude d'impact**, comme le suggère également la **Cour des comptes**⁸⁸, afin d'évaluer de manière approfondie l'efficacité du dispositif, c'est-à-dire les résultats spécifiques que le parcours d'accueil produit sur son public cible.

Cette étude doit notamment englober le fait que le parcours est devenu **obligatoire depuis 2022**, ce qui en modifie potentiellement les effets et l'impact sur les bénéficiaires. **Cinq**

⁸⁸https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2024_51_ParcoursAccueilPersonnesEtrangereCoCofSuivi2024.pdf

ans après l'entrée en vigueur de cette obligation, il sera pertinent de réaliser une évaluation afin de pouvoir **cerner les effets spécifiques** produits par le parcours d'accueil sur les primo-arrivant·es. Cette étude devra être menée en utilisant les **indicateurs définis dans l'étude d'impact de 2021**, afin d'assurer une comparaison cohérente et d'analyser les évolutions depuis la mise en place de l'obligation. Toutefois, la faisabilité et la qualité de cette étude dépendra de l'accès aux données relatives aux dossiers clôturés, qui devraient, selon la réglementation (Ordonnance Cocom, 2023, art. 16), être supprimées de l'APA un an après leur clôture (normes RGPD).

Annexes

Annexe 1 : Liste des bénéficiaires participant à l'enquête

| | Nom | Opérateur | Genre | Age | Catégorie bénéficiaire | Nationalité | Motif de séjour | Année d'arrivée | Commune résidence (actuelle) |
|------|------------|-----------|-------|------|------------------------|-------------|---------------------------|-----------------|------------------------------|
| PA01 | Arya | BAPA 1 | F | 40 | PA ayant droit | Inde | Regroupement familial | 2019 | Etterbeek |
| PA02 | Natasha | BAPA 1 | F | 46 | PE ayant droit | Arménie | Travail — Établissement | 1996 | Jette |
| PA03 | Esha | BAPA 1 | F | 32 | PA obligé-e | Inde | Regroupement familial | 2022 | Evere |
| PA04 | Priya | BAPA 1. | F | 32 | PA ayant droit | Inde | Regroupement familial | 2022 | Ixelles |
| PA05 | Alina | BAPA 1 | F | 48 | PA ayant droit | Ukraine | Protection internationale | 2022 | W-S-L |
| PA06 | Caterina | BAPA 1 | F | 41 | PA obligé-e | Philippines | Regroupement familial | 2010 | Schaerbeek |
| PA07 | Jaya | BAPA 1 | F | 37 | PA ayant droit | Inde | Regroupement familial | 2021 | Evere |
| PA08 | Aliya | BAPA 1 | F | 63 | PA obligé-e | Maroc | Travail — Établissement | 2011 | Anderlecht |
| PA09 | Chaïma | BAPA 1 | F | 28 | PA obligé-e | Algérie | Regroupement familial | 2023 | Anderlecht |
| PA10 | Nourredine | BAPA 1 | H | n.a. | PA ayant droit | Syrie | Protection internationale | 2014 | Saint-Josse |
| PA11 | Nawal | BAPA 1 | F | n.a. | PA ayant droit | Syrie | Regroupement familial | 2023 | Molenbeek |
| PA12 | Assia | BAPA 1 | F | 43 | PE ayant droit | Maroc | Regroupement familial | 2007 | W-S-L |
| PA13 | Mohan | BON | H | 37 | PA obligé-e | Inde | Regroupement familial | 2022 | Ixelles |
| PA14 | Nafissatou | BAPA 2 | F | 36 | PA obligé-e | Sénégal | Regroupement familial | 2023 | W-B |
| PA15 | Thérèse | BAPA 2 | F | 44 | PA ayant droit | Burundi | Protection internationale | 2022 | Molenbeek |
| PA16 | Fatima | BAPA 2 | F | 34 | PE ayant droit | Sénégal | Regroupement familial | 2017 | Laeken |
| PA17 | Carolina | BAPA 2 | F | 37 | PA ayant droit | Mexique | Regroupement familial | 2022 | W-S-L |
| PA18 | Ferdinand | BAPA 2 | H | 33 | PA obligé-e | RD Congo | Regroupement familial | 2022 | Uccle |
| PA19 | Aïsha | BAPA 2 | F | 26 | PA obligé-e | Maroc | Regroupement familial | 2023 | Schaerbeek |
| PA20 | Maria | BAPA 2 | F | 40 | PA obligé-e | Paraguay | Regroupement familial | 2017 | Anderlecht |
| PA21 | Nour | BAPA 1 | F | 38 | PA ayant droit | Égypte | Regroupement familial | 2018 | Ixelles |
| PA22 | Ana | BAPA 2 | F | 31 | PA obligé-e | Brésil | Regroupement familial | 2021 | Bruxelles |
| PA23 | Assane | BAPA 2 | H | 40 | PA obligé-e | Sénégal | Protection internationale | 2012 | Ixelles |
| PA24 | Ibrahim | BAPA 1 | H | 29 | PA obligé-e | Syrie | Protection internationale | 2022 | Schaerbeek |
| PA25 | Chahine | BAPA 1 | F | 29 | PA ayant droit | Syrie | Protection internationale | 2015 | Anderlecht |
| PA26 | Hasna | BAPA 2 | F | n.a. | PA obligé-e | Maroc | Regroupement familial | 2022 | Anderlecht |
| PA27 | Asma | BAPA 1 | F | n.a. | PA obligé-e | Tunisie | Regroupement familial | 2022 | Laeken |

| | | | | | | | | | |
|------|------------|--------|---|------|----------------|----------|---------------------------|------|--------------|
| PA28 | Hamza | BAPA 3 | H | 34 | PA obligé-e | Yémen | Protection internationale | 2022 | Ixelles |
| PA29 | Hugo | BAPA 2 | H | 29 | PA obligé-e | RD Congo | Regroupement familial | 2021 | Saint-Josse |
| PA30 | Mani | BAPA 2 | H | 38 | PA obligé-e | Inde | Regroupement familial | 2023 | Ixelles |
| PA31 | Lucas | BAPA 3 | H | 38 | PA obligé-e | Brésil | Regroupement familial | 2022 | Uccle |
| PA32 | Lara | BAPA 3 | F | 27 | PA obligé-e | Angola | Regroupement familial | 2019 | Anderlecht |
| PA33 | Christelle | BAPA 3 | F | 36 | PA obligé-e | RD Congo | Santé | 2022 | Uccle |
| PA34 | Issam | BAPA 3 | H | 29 | PA obligé-e | Syrie | Protection internationale | 2022 | Anderlecht |
| PA35 | Adriana | BON | F | 34 | PA ayant droit | Brésil | Travail — Établissement | 2021 | Forest |
| PA36 | Daniela | BAPA 3 | F | 34 | PE ayant droit | Colombie | Regroupement familial | 2019 | Etterbeek |
| PA37 | Diana | BAPA 3 | F | 50 | PA obligé-e | Pérou | Regroupement familial | 2019 | Laeken |
| PA38 | Sara | BAPA 3 | F | 42 | PE ayant droit | Maroc | Regroupement familial | 2013 | Forest |
| PA39 | Moustapha | BAPA 1 | F | 35 | PA obligé-e | Soudant | Regroupement familial | 2024 | Schaerbeek |
| PA40 | Huda | BAPA 3 | F | 49 | PA ayant droit | Érythrée | Protection internationale | 2022 | Saint-Gilles |
| PA41 | Christina | BAPA 2 | F | 29 | PA ayant droit | Brésil | Regroupement familial | 2022 | Ixelles |
| PA42 | Hassan | BAPA 3 | H | 42 | PA obligé-e | Syrie | Protection internationale | 2022 | Anderlecht |
| PA43 | Mohammed | BAPA 3 | H | n.a. | PE ayant droit | Maroc | Regroupement familial | 2007 | Anderlecht |
| PA44 | Shadia | BAPA 3 | F | n.a. | PA ayant droit | Syrie | Regroupement familial | 2021 | Anderlecht |


Annexe 2 : Document standardisé, produit par Vivalis expliquant les modalités de l'obligation et de l'offre.

Version en français

Parcours d'accueil obligatoire pour primo-arrivants
Région bilingue de Bruxelles-Capitale

C'est pour qui ?

Vous êtes inscrit pour la première fois au registre des étrangers d'une commune bruxelloise.




Avec un titre de séjour de plus de 3 mois.

18+

Vous avez entre 18-65 ans.

Vous séjournez légalement en Belgique depuis moins de 3 ans.



Cependant, vous pouvez bénéficier d'une exemption si par exemple, vous venez d'un pays de l'Union Européenne, si vous avez déjà obtenu une attestation d'intégration, etc.

Dans ce cas, vous pouvez toujours suivre un parcours d'accueil sur base volontaire.

Où ?


Pour un parcours d'accueil francophone ou néerlandophone, adressez-vous à un des bureaux d'accueil suivants :

- **BAPA BXL** (www.bapabxl.be) à :
☎ Bruxelles — ☎ 02.279.49.70
- **Convivial** (www.convivial.be/parcours-daccueil) :
☎ Forest — ☎ 02.315.39.00
☎ Anderlecht — ☎ 02.315.40.50
- **VIA** (www.via.brussels) à :
☎ Molenbeek — ☎ 02.563.52.51
☎ Schaerbeek — ☎ 02.563.52.50


Pour un parcours d'accueil néerlandophone, adressez-vous au bureau d'accueil suivant :

- **BON** — ☎ 02.701.73.80 (www.bon.be) à :
☎ Bruxelles ☎ Schaerbeek
☎ Anderlecht


Qu'est-ce que c'est ?



Accueil
Bilan de vos besoins, accompagnement dans votre langue (logement, santé, formation, revenus, loisirs...), mieux connaître vos droits et devoirs...




Langues
Apprendre le français ou le néerlandais.




Citoyenneté
Informations utiles sur le fonctionnement de la Belgique: histoire, géographie, institutions, économie, emploi, culture,...

Quand ?



Après la réception de votre titre de séjour et de l'attestation d'obligation, vous avez **6 mois pour vous inscrire** dans un bureau d'accueil.













⚠ En cas de non-respect de votre obligation, vous vous exposez à une amende administrative pouvant aller de 100 € à 2.500 €




Quand vous êtes inscrit dans un bureau d'accueil vous avez **18 mois pour terminer le parcours**.




Vous pouvez bénéficier d'une suspension de votre obligation de suivre un parcours d'accueil, par exemple pour des raisons médicales, si vous travaillez ou suivez une formation, etc.

Plus d'informations

-  **FR** Plus d'informations sur le parcours d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles
-  **NL** Meer informatie over het inburgeringstraject voor nieuwkomers in Brussel
-  **EN** Further information on the integration programme for newcomers in Brussels
-  **ES** Más información sobre el itinerario de acogida para los recién llegados a Bruselas
-  **PT** Informações adicionais sobre o programa de acolhimento para recém-chegados a Bruxelas
-  **AR** المزيد من المعلومات حول برنامج الاندماج للوافدين الجدد في بروكسل
-  **TR** Brüksel'e yeni gelenler için entegrasyon programı hakkında daha fazla bilgi
-  **RU** Более подробная информация о программе интеграции для новоприбывших в Брюссель
-  **DA** Informationen om integrationsprogrammet for nyankomne til Bruxelles
-  **PS** بروكسل ته د نويو راتلونكو د ادغام د پروگرام په اړه نور معلومات
-  **FA** اطلاعات بیشتر درخصوص برنامه یکپارچگی برای افراد تازه وارد در بروكسل
-  **TI** ተወላጅ ላብጾት ብዛዕባ ማዕባ ውህደት ነፃም ኣብ ብራጉልስ ካህዞ. ኣደስቲ ሰባት



• www.bewelcome.brussels

Version en néerlandais :

Verplicht inburgeringstraject nieuwkomers

Tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad

Wie is verplicht?

Wie zich voor de 1^{ste} keer inschrijft in het vreemdelingenregister van een Brusselse gemeente.



Met een verblijfstitel van meer dan 3 maand.

18+

U bent tussen 18-65 jaar.

Bij minder dan 3 jaar wettig verblijf in België.



U kan wel een vrijstelling verkrijgen als u bijvoorbeeld uit een land van de Europese Unie komt, als u al een attest van inburgering hebt behaald, enz.

In dit geval, kan u het onthaaltraject steeds volgen op vrijwillige basis.

Waar?

Voor een Nederlandstalig onthaaltraject, wendt u tot volgend onthaalkantoor:

- **BON** – ☎ 02.701.73.80 (www.bon.be);
 ☪ Brussel ☪ Schaarbeek
 ☪ Anderlecht

Voor een Nederlandstalig of Franstalig onthaaltraject, wendt u tot één van de volgende onthaalkantoren:

- **BAPA BXL** (www.bapabxl.be):
 ☪ Brussel – ☎ 02.279.49.70
- **Convivial** (www.convivial.be/parcours-daccueil):
 ☪ Vorst – ☎ 02.315.39.00
 ☪ Anderlecht – ☎ 02.315.40.50
- **VIA** (www.via.brussels):
 ☪ Molenbeek – ☎ 02.563.52.51
 ☪ Schaarbeek – ☎ 02.563.52.50

Wat is het?



Onthaal

Evaluatie van uw behoeften, begeleiding in uw taal (huisvesting, gezondheidszorg, opleiding, inkomen, vrije tijd,...), uw rechten en plichten beter kennen,...



Talen

Nederlands of Frans leren



Burgerschap

Nuttige info over de werking van België: geschiedenis, geografie, instellingen, economie, werk, cultuur,...

Wanneer?



Na ontvangst van uw verblijfstitel en van het attest tot verplichting, hebt u **6 maand** om u aan te melden bij een onthaalbureau.



Als u uw verplichting niet nakomt, riskeert u een administratieve boete die tussen de 100 en 2.500 € kan bedragen.



Na aanmelding bij een onthaalbureau hebt u **18 maand** om uw traject te voltooien.

U kan voor uw verplichting om het inburgeringstraject te volgen een opschorting verkrijgen, bijvoorbeeld om medische redenen, als u werkt of een opleiding volgt, enz.

Meer informatie

NL Meer informatie over het inburgeringstraject voor nieuwkomers in Brussel

FR Plus d'informations sur le parcours d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles

EN Further information on the integration programme for newcomers in Brussels

ES Más información sobre el itinerario de acogida para los recién llegados a Bruselas

PT Informações adicionais sobre o programa de acolhimento para recém-chegados a Bruxelas

AR المزيد من المعلومات حول برنامج الاندماج للوافدين الجدد في بروكسل

TR Brüksel'e yeni gelenler için entegrasyon programı hakkında daha fazla bilgi

RU Более подробная информация о программе интеграции для новоприбывших в Брюссель

DA معلومات بیشتر در مورد پروگرام ادغام تازه واردها در بروكسل

PS بروكسل ته د نويو راتلونكو د ادغام د پروگرام په اړه نور معلومات

FA اطلاعات بیشتر درخصوص برنامه یکپارچگی برای افراد تازه وارد در بروكسل

TI ተጠቃሚ ለዘመናዊ ስራዎች ለዘመናዊ ስራዎች



www.bewelcome.brussels



GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE



Vlaanderen
 Flanders
 Région flamande