

Synthèse – L’obligation dans un contexte d’élargissement du public

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 **non-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-All). Et cette illisibilité semble persister tout au long du parcours, notamment concernant 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'efficience et d'efficacité

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 accueillaient 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 efficience, 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 FOCI. 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.