

```
elif _operation == "MIRROR_Y":
    mirror_mod.use_x = False
    mirror_mod.use_y = True
    mirror_mod.use_z = False
elif _operation == "MIRROR_Z":
    mirror_mod.use_x = False
    mirror_mod.use_y = False
    mirror_mod.use_z = True

#selection at the end -add back the deselected mirror modifier object
mirror_ob.select= 1
modifier_ob.select=1

bpy.context.scene.objects.active = modifier_ob
print("Selected" + str(modifier_ob)) # modifier ob is the active ob
mirror_ob.select = 0

Name = bpy.context.selected_objects[0]
Name.data.attributes["name"] = "MIRROR_Z"
```

## MESURER ET SUIVRE LA POLITIQUE D'ACCUEIL

---

Analyse de la production, l'utilisation et la diffusion des données administratives du Parcours d'accueil.

Rapport de recherche

Décembre 2025

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI)

**Cbai** 

Centre bruxellois d' action interculturelle asbl

---

**Auteur·rices :**

Blanca Pérez Merle d'Aubigné et François Rinschbergh  
avec la contribution de Simon Debersaques  
et sous la supervision de Valeria Lucera

**Pour plus d'informations :**

Valeria Lucera (valeria.lucera@cbaï.be)

**Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI)**

Avenue de Stalingrad 24 – 1000 Bruxelles

Tel. : 02 289 70 50

infos@cbaï.be

[www.cbaï.be](http://www.cbaï.be)

**Pour citer ce document :**

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (2025).  
Mesurer et suivre la politique d'accueil : analyse de la  
production, l'utilisation et la diffusion des données  
administratives du Parcours d'accueil. Bruxelles : CBAI.

Deze publicatie bestaat ook in het Nederlands

---

## REMERCIEMENTS

Sans pouvoir les nommer à titre individuel, étant donné l'anonymat qui nous leur avons garanti, nous tenons à vivement remercier les personnes suivantes pour leur disponibilité et pour leur contribution à la réalisation de cette étude :

- Les professionnel·les du dispositif du parcours d'accueil (coordinateur·rices des Bapas, travailleur·euses sociaux·ales) qui sont parvenus à se libérer pour nous, malgré un agenda (très) chargé ;
- Les membres de l'Administration de la Commission Communautaire Commune (Vivalis), pour nous avoir permis de réaliser de cette recherche, pour leur participation à celle-ci;
- Les informaticiens de Vivalis qui ont donné de leur temps pour répondre à nos questions ;
- Le gestionnaire du Parcours d'accueil de la Cocof qui nous a partagé le riche historique de cette plateforme ;
- La représentante de la Cellule Social - Santé du Cabinet du Ministre Alain Maron

Ce rapport n'aurait tout simplement pas pu voir le jour sans leurs différents témoignages et leur précieuse implication.

Les membres de l'équipe remercient également leur ancien collègue pour sa contribution à la rédaction d'une partie de ce rapport, l'ensemble des collègues du CBAI pour leurs chaleureuses marques de soutien tout au long de la phase de rédaction, ainsi que le directeur pour ses remarques et commentaires constructifs.



## Table des matières

---

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 – Le monitoring dans l'évaluation des politiques publiques</b> .....	<b>4</b>
1. Pourquoi suivre une politique publique ? .....	4
2. La pratique de monitoring : une analyse synthétique « <i>in itinere</i> ».....	6
3. Comment monitorer un dispositif public ?.....	9
4. Les limites de la pratique de monitoring.....	15
<b>Chapitre 2 – Le cadre d'analyse de la recherche</b> .....	<b>18</b>
1. Problématisation et posture de recherche .....	18
2. Démarche et questionnements .....	20
3. Méthodologie .....	22
3.1. Volet qualitatif.....	22
3.2. Volet quantitatif exploratoire .....	23
<b>Chapitre 3 : L'état des lieux de l'APA</b> .....	<b>25</b>
1. La construction de l'outil de gestion administrative .....	25
1.1. Présentation de l'application d'Accompagnement des Primo-Arrivants (APA) .....	25
1.2. La base de données de l'APA, c'est quoi ? .....	29
1.3. Les changements dans l'export de données Cocof-Vivalis et l'organisme d'évaluation.....	31
1.4. Les transformations de l'outil suite aux réformes législatives .....	33
1.4.1. Le développement de l'Interactivité avec BruWelcome pour la gestion de l'obligation .....	34
1.4.2. La disparition des volets primaires et secondaires suite à la cocomisation.....	37
1.5. Les difficultés induites dans le traitement de données .....	38
1.5.1. Les suspensions .....	39
1.5.2. Les statuts des dossiers .....	40
1.5.3. La non-correspondance de nomenclature des statuts des dossiers.....	41
1.5.4. Les dossiers en liste d'attente.....	42
1.5.5. L'analyse des inscriptions.....	43
2. Analyse de la qualité des données : des divergences entre qualité administrative et statistique 44	
2.1. Les variables avec manques d'informations.....	44
2.1.1. Les variables présentant des dysfonctionnements.....	45
2.1.2. Les variables devenues obsolètes .....	47
2.1.3. Les variables rarement utilisées par les accompagnateur·rices sociaux·ales .....	47
2.1.4. Les variables partiellement complétées .....	48
2.2. Fiabilité de l'information, fiabilité des données .....	50
3. Les pratiques d'encodage des travailleur·euses sociaux·ales.....	53
3.1. Hétérogénéité des pratiques.....	53
3.1.1. Variations dans la formation à l'APA et à ses changements successifs .....	54
3.1.2. Variation dans les usages de l'APA et la compréhension de ses rubriques .....	56
3.1.2.1. Des notions parfois ambiguës.....	56
3.1.2.2. Des bilans sociaux « à sa façon » et selon ses sensibilités professionnelles .....	58
3.1.2.3. Une variété de méthodes de gestion pour le suivi du parcours .....	61
3.2. Difficultés rencontrées .....	61
3.2.1. Difficultés techniques.....	61
3.2.2. Difficultés liées au contenu de l'APA.....	64
3.2.3. Difficultés pour le travail social.....	68
3.3. Et pourtant... Utilité de l'APA du point de vue des TS .....	69

<i>Chapitre 4 : Le monitoring : des pratiques variées et des finalités contrastées</i> .....	71
1. Les travailleur·euses sociaux·ales .....	71
2. Les coordinations des travailleur·euses sociaux·ales et les directions .....	73
3. L'Administration.....	74
4. L'organisme d'évaluation .....	74
5. Vivalis et le projet de Dashboard .....	76
<i>Chapitre 5 : Encodage, indicateurs et outil informatique : trois leviers pour améliorer la qualité et l'exploitation des données du Parcours d'accueil</i> .....	80
1. A la source des données : former les TS pour harmoniser les pratiques .....	80
2. Révision des indicateurs utilisés dans les rapports d'activités et dans le monitoring .....	81
2.1. Des changements sur des indicateurs déjà existants .....	81
2.2. Proposition de nouveaux indicateurs .....	82
3. Proposition de changements dans la plateforme APA .....	86
3.1. Création d'un statut « liste d'attente » .....	86
3.2. Améliorer certaines fonctionnalités de l'APA .....	88
3.2.1. Renforcer les fonctionnalités de recherche, d'export et de notification dans l'APA .....	88
3.2.2. Renforcer la documentation sur la base de données de la plateforme APA.....	89
3.3. Éléments du Bilan social et du Bilan linguistique à réviser .....	89
<i>Conclusion</i> .....	93
<i>Recommandations A destination du Collège réuni de la Commission communautaire commune (Cocom) et de son Administration (les Services du Collège réuni (SCR-Vivalis))</i> .....	98
<i>Bibliographie</i> .....	104
<i>Annexes</i> .....	107
Annexe 1 : Mise à jour du canevas des rapports d'activités des Bapas.....	107
Annexe 2 : Glossaire du canevas des rapports d'activités .....	130
Annexe 3 : Note de synthèse des retours institutionnels suite à la présentation du rapport à l'Administration (Vivalis).....	132

## Introduction

---

Ce rapport est né du souhait de la cellule « primo-arrivant » du CBAI de mettre à l'épreuve de la réflexion une de ses missions d'évaluation : le monitoring<sup>1</sup> de la politique d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivant-es et des personnes étrangères.

Comme le stipule en effet l'article 82§3 de l'Arrêté d'exécution de la Cocom (18 janvier 2024), le CBAI – en tant qu'organisme d'évaluation – a notamment pour mission de produire « un rapport annuel de monitoring du dispositif "Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et personnes étrangères" [qui consiste en la réalisation d']une synthèse des données administratives produites par les opérateurs dans le cadre du dispositif ». Il est également précisé dans l'arrêté que ce rapport « vise à un suivi de la mise en œuvre concrète du dispositif ».

En nous penchant sur cette mission particulière, c'est donc à un exercice d'autoréflexivité que nous proposons de nous prêter dans le cadre de ce rapport de recherche, et ce, en faisant le point sur les objectifs, les moyens, les enjeux et les perspectives de cette composante – devenue centrale – de l'évaluation des politiques publiques.

Plusieurs constats conjoncturels soulignent l'intérêt de cet état des lieux aujourd'hui.

**Tout d'abord**, le moment est d'autant plus opportun que la politique d'accueil a connu récemment des **changements législatifs et organisationnels majeurs** :

- D'une part, **l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi** (juin 2022) et de l'élargissement du public à l'ensemble des personnes étrangères (novembre 2022) ;
- D'autre part, le **transfert institutionnel de la politique d'accueil** au 1<sup>er</sup> janvier 2024 de la **Commission communautaire française (Cocof)** à la **Commission communautaire commune** (Collège réuni de la Cocom et son administration Vivalis).

Ces réformes ont eu des répercussions importantes tant sur l'organisation du dispositif que sur l'intensité et la nature de la charge de travail des opérateurs<sup>2</sup>.

Se pose dès lors la question de l'adaptation non seulement des objectifs et des méthodes de suivi et d'évaluation, mais aussi du système informatique – l'Application « Accompagnement des Primo-arrivants » (APA)<sup>3</sup> – à ces évolutions législatives de la politique d'accueil. Bien que conçu

---

<sup>1</sup> Par le terme « monitoring », et par-delà la législation, nous entendons l'ensemble des pratiques et instruments permettant de collecter, traiter, analyser et diffuser des données de manière systématique et synthétique afin de suivre la mise en œuvre d'une politique.

<sup>2</sup> Pour une analyse des effets de cette double réforme législative sur les Bapas, voir le Rapport de recherche de 2024 du CBAI : « *L'obligation de suivi dans un contexte d'élargissement du public. Analyse d'une transition.* »

<sup>3</sup> L'Application pour Primo-Arrivants (APA) est le logiciel utilisé par les Bapas et destiné à la gestion harmonisée des données de leurs publics. « Ce système poursuit plusieurs objectifs : il s'agit d'un outil de travail pour les travailleurs sociaux (dossiers informatisés des usagers), d'un outil d'organisation individuelle du parcours (inscription dans les formations) et d'un outil de monitoring utile pour les directions des Bapa et pour l'Administration. Ces données portent sur un ensemble de caractéristiques individuelles (âge, sexe, niveau de diplôme, situation socio-économique, composition de ménage, motif de délivrance du titre de séjour en Belgique, etc.), sur certaines compétences évaluées dans le cadre du parcours (compétences linguistiques), et sur le parcours à proprement dit (opérateur choisi, avancement dans le parcours, etc.). » (CBAI & Observatoire de la santé et du social (Vivalis), 2025, p. 97).

à l'origine comme un outil de gestion au quotidien des données administratives et de suivi des publics usagers des Bapas, ce « moniteur », s'est-il adapté à ces réformes législatives et permet-il de suivre au mieux les nouveaux objectifs qui en découlent ?

**Ensuite**, dans son rapport d'audit de la mise en œuvre et du financement de la Politique d'accueil (francophone) en 2022<sup>4</sup>, la Cour des comptes faisait des observations contrastées. D'un côté, celle-ci reconnaissait en effet une **gestion opérationnelle « globalement efficace »**<sup>5</sup>, tandis que de l'autre, elle pointait une **gestion stratégique « insatisfaisante »** du fait d'un « défaut d'orientations politiques clairement objectivées et d'indicateurs correspondants », ce qui restreindrait *in fine* tout pilotage et toute évaluation efficace du dispositif<sup>6</sup>.

Face à ces constats, la Cour des comptes a proposé une série de recommandations<sup>7</sup>. Nous pointerons ici deux d'entre elles :

- 1) « Finaliser le projet de datawarehouse afin de fluidifier le processus de collecte et de traitement des données » (recommandation 1). Ce « datawarehouse » – soit, en français, cette base de données centralisée et structurée – pourrait ainsi alimenter des outils de reporting et de visualisation des données, tel que le projet de « dashboard » – ou tableau de bord – annoncé par l'Administration de la Cocom (Vivalis) au début de l'année 2025.
- 2) « Préciser les orientations stratégiques et élaborer des indicateurs représentatifs des objectifs stratégiques » relatifs au parcours d'accueil (recommandation 5), ce qui, selon la Cour des Comptes, n'a jamais été réalisé, notamment du fait du transfert de la matière de la Cocof à la Cocom.

A travers le prisme de la pratique de monitoring, ce rapport de recherche s'inscrit très clairement dans cette réflexion, quand bien même cette deuxième recommandation s'inscrit dans une pratique d'évaluation plutôt que de (simple) suivi de la politique.

**Enfin**, au cours des réunions de concertation de cette année – autre forme plus qualitative de monitoring réunissant le CBAI, les directions des Bapas, le Cabinet en charge de la politique d'accueil et des représentant·es de l'administration (Cocom et Cocof) –, le CBAI a pu constater des divergences dans les pratiques d'encodage dans l'APA entre les différents opérateurs du parcours. Ces difficultés portent non seulement sur l'encodage lui-même, mais aussi sur la compréhension, la construction et la diffusion des principaux indicateurs de suivi entre les Bapas, le CBAI, et l'Administration du Collège réuni de la Cocom (Vivalis). Si ces confusions dans

---

<sup>4</sup> Cour des comptes. (2022, octobre). *Le parcours d'accueil des personnes étrangères organisé par la Commission communautaire française : Mise en œuvre et financement* (Rapport transmis à l'Assemblée de la Cocof).

<sup>5</sup> Selon la Cour des comptes, cette gestion opérationnelle efficace serait notamment due à son système informatique performant (APA) et au travail de traitement et de rapportage (annuel) des données encodées par le CBAI : « La gestion de ce parcours repose sur un outil informatique qui assure l'enregistrement des bénéficiaires, de leurs besoins et de la majeure partie de l'offre de services. Le traitement des données encodées permet, moyennant le rapportage effectué par le Cracs [CBAI], un suivi des activités réalisées et de la mesure dans laquelle l'offre de services couvre la demande actuelle » (Cours des comptes, 2022, p.20).

<sup>6</sup> D'après le Cour des compte toujours, « [le] système d'information présente par ailleurs des faiblesses qui restreignent toute tentative d'évaluation du dispositif sous l'angle de l'efficacité, des résultats, des impacts ou encore de la qualité. La Cour des comptes ne peut notamment se prononcer sur la qualité des prestations dispensées puisque cet aspect est insuffisamment investigué par la Cocof. [...]. En ce qui concerne la performance du dispositif, [...] [la] plus-value sociétale du parcours d'accueil demeure globalement peu objectivée » (ibid., p.2).

<sup>7</sup> Cour des comptes (2024). « Le Parcours d'accueil des personnes étrangères organisée par la Commission communautaire française. Mise en œuvre et financement - Suivi des recommandations. », novembre 2024.

le « reporting » trimestriel ont été résolues en 2025 (mise en place d'un protocole de collecte de traitement et de présentation de l'information), elle n'enlève pas moins l'intérêt d'aller un pas plus loin dans la réflexion sur les indicateurs de suivi, et la pratique de monitoring dans son ensemble.

Ce faisant, cette recherche ne se limite donc pas à une simple actualisation du rapport de monitoring réalisé par l'organisme d'évaluation (CBAI), tel que défini dans l'Arrêté d'exécution. Elle vise également à alimenter une réflexion plus large sur les adaptations nécessaires du dispositif de monitoring et de l'APA, à la lumière des évolutions législatives récentes et des recommandations formulées par la Cour des comptes, ainsi qu'au regard des analyses et des expériences des acteur·rices de terrain rencontré·es (travailleur·euses sociaux·ales, coordinations et représentant·es de l'Administration).

Dans cette perspective, notre réflexion s'articulera autour de deux finalités complémentaires :

- Questionner les pratiques de monitoring au sein du dispositif et interroger la pertinence des indicateurs de suivi, tant au regard des besoins des opérateurs de terrain que des objectifs du nouvel outil de traitement et d'analyse des données – le *dashboard* – proposé par le service informatique de l'Administration de la Cocom (et également prescrit par la Cour de compte) ;
- Évaluer la qualité du moniteur, celui-ci étant autant dépendant de l'évolution de son développement technique que de la manière dont les données sont récoltées par les travailleurs et travailleuses des opérateurs (Bapas).

\*\*\*

Le rapport est structuré en **cinq chapitres** :

- Le **chapitre 1** introduit l'objet de cette étude, c'est-à-dire la pratique de monitoring au sein de l'évaluation des politiques publiques.
- Le **chapitre 2** présente notre cadre d'analyse, nos questionnements et hypothèses ainsi que la méthodologie adoptée.
- Le **chapitre 3** dresse un état des lieux de l'Application destinée à l'Accompagnement des Primo-Arrivants (APA). Il revient d'abord sur sa genèse, sa structure et ses transformations successives ainsi que sur les difficultés que celles-ci ont entraînées pour le traitement des données. Il propose ensuite une analyse de la qualité des données produites à travers l'APA et, dans une dernière partie, décrit les manières dont les travailleur·euses sociaux·ales des Bapas s'approprient l'outil et y encodent des données.
- Le **chapitre 4** propose une mise à plat des différents niveaux auxquels la politique d'accueil est suivie (par les Bapas, par l'Administration, par le CBAI, par un éventuel *dashbord*) afin de distinguer les finalités plurielles et complémentaires de ces différentes pratiques de monitoring.
- Le **chapitre 5** identifie trois leviers qui, à l'issue de nos échanges avec l'ensemble des acteur·rices rencontré·es, apparaissent déterminants pour améliorer la qualité et l'exploitation des données du Parcours d'accueil.

## Chapitre 1 – Le monitoring dans l'évaluation des politiques publiques

---

Dans ce premier chapitre, nous définissons et délimitons le suivi d'une politique publique, et plus précisément la pratique de monitoring, au travers de ses objectifs (1), de sa distinction et complémentarité aux autres dispositifs de l'évaluation (2), de sa mise en œuvre technique (3), et enfin de ses limites (4). Pour ce faire, nous nous appuyons à la fois sur la littérature scientifique et la documentation existante sur la pratique de monitoring en Région de Bruxelles-Capitale (Déclarations de politique gouvernementale et études en la matière des agences régionales<sup>8</sup>).

### 1. Pourquoi suivre une politique publique ?

Le suivi d'une politique publique émane avant tout d'une demande politique, qui elle-même s'inscrit dans de nouvelles visions et pratiques en matière de gestion du secteur public à partir des années 1980<sup>9</sup>. Souvent désignée par les termes de « *new public management* »<sup>10</sup>, cette gestion publique « orientée résultats » cherche à objectiver quantitativement les performances, en opposant les ressources mises à disposition (inputs) et les prestations offertes (outputs). D'abord diffusées par des organisations internationales, comme l'*Organisation de Coopération et de développement économique* (OCDE)<sup>11</sup> ou la *Banque mondiale*<sup>12</sup>, ces pratiques ont depuis été largement encouragées (au nom des principes de bonne gouvernance), voire imposées (via les conditionnalités des fonds monétaires) par l'Union européenne<sup>13</sup>. Cette gouvernance par les chiffres tend aujourd'hui à s'institutionnaliser durablement dans les pratiques des États membres confrontés à un contexte de restrictions budgétaires.

Les derniers Accords de gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sont révélateurs de cette tendance. L'Accord 2014-2019 institue en effet la pratique de l'évaluation continue des dispositifs publics, en particulier à travers le sous-chapitre « *Mise à plat du budget et évaluation permanente des politiques* » de son *Chapitre 5 – Révolutionner la Gouvernance* :

*Le Gouvernement doit travailler selon de nouveaux paradigmes en évaluant [...], l'ensemble des politiques. [...]. Ce travail [d'évaluation] est indispensable puisque depuis 25 ans, on lance de nouvelles initiatives sans remettre en cause des politiques initiées*

---

<sup>8</sup> Ce chapitre s'inspire largement du Focus n°6 de l'*Institut bruxellois de statistique et d'analyse* (Cipriano et Fastré, 2014).

<sup>9</sup> Ce changement de paradigme s'inscrit plus largement dans le tournant néolibéral de l'État. Pour un exposé détaillé et un argumentaire solide de l'évolution du lien entre les formes de gouvernementalité, le marché et l'outil statistique depuis le XVII<sup>e</sup> siècle (typologie), voire les travaux d'Alain Desrosières, en particulier son article « *L'État, le marché et les statistiques. Cinq façons d'agir sur l'économie* » (Desrosières, 2008).

<sup>10</sup> « *Cette idéologie reprend diverses conceptions portant sur la bonne gestion du secteur public. Son idée principale repose sur l'utilisation dans le secteur public de techniques de management issues du secteur privé, que l'on suppose fondamentalement similaire au secteur public. Particulièrement, l'appréciation des prestations offertes par l'administration se fait davantage sur base de sa performance, ce qui a nécessité le développement d'indicateurs mesurant les rendements des actions du secteur public* (Peters, 2010). » (Cipriano et Fastré, 2014).

<sup>11</sup> Oxley, H., Maher, M., Martin, J.-P., Nicoletti, G., & Alonso-Gamo, P. (1991). *The public sector: Issues for the 1990s*(OECD Economics Department Working Papers, No. 90, pp. 17–24). OECD Publishing.

<sup>12</sup> Bamberger, M., Clark, M., & Sartorius, R. (2004). *Monitoring and evaluation: Some tools, methods, and approaches*. World Bank.

<sup>13</sup> Citons par exemple la stratégie de gouvernance « *Better regulation* » développée par l'UE au début des années 2000. Ce principe promeut notamment une meilleure évaluation sur base d'indicateurs de performance relatifs aux objectifs des politiques ([https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation\\_fr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_fr)).

*précédemment. Il faut reconnaître que certaines actions ont atteint leurs objectifs et ne nécessitent plus autant de moyens budgétaires. Ou, à l'inverse, que d'autres ont été inefficaces et méritent d'être supprimées. Ou encore que certaines nécessitent plus de moyens financiers pour atteindre ses objectifs. Loin d'être un exercice purement théorique, évaluer l'efficacité des politiques doit permettre de réaffecter des moyens budgétaires selon des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis. (p.98)*

Pour ce faire, le gouvernement annonce la mise en place d'une méthodologie d'évaluation continue des politiques au travers un ensemble de « tableaux de bord » (*Dashboard*) dont l'objectif est de servir de « système d'alerte », un outil déjà largement diffusé dans la communication de l'Union européenne.

A travers son sous-chapitre « *une transparence accrue et des mesures de contrôle renforcées (p.109-110)*, la Déclaration de politique générale commune du gouvernement de la RBC et du Collège réuni de la Cocom 2019-2024 poursuit et réaffirme ce nouveau paradigme en mettant cette fois l'accent sur les études d'impact. En toute hypothèse, la Déclaration de politique générale du prochain gouvernement régional poursuivra cette orientation.

Au-delà des intentions et directives politiques qui cherchent à faire de la quantification un instrument de gouvernement<sup>14</sup>, la littérature scientifique portant sur l'évaluation des politiques publiques évoque **une série d'objectifs derrière le suivi des interventions publiques**. Nous pouvons en citer au moins quatre dans le cas de la politique d'accueil :

1. Le **pilotage des opérateurs** (suivi opérationnel) : observer et suivre les actions menées par les différents opérateurs (réalisation, portée, performance) au regard des moyens fixés au départ, afin de veiller à sa cohérence interne et d'ajuster les ressources allouées du dispositif en fonction de la demande réelle. Par exemple, dans le cadre de la politique d'accueil, les Bapas sont classés dans une des quatre catégories de subventionnement en fonction du nombre moyen de dossiers à charge pendant une année ;
2. L'**évaluation du dispositif** (suivi stratégique) : suivre l'état d'avancement général du dispositif, en analysant quantitativement son efficacité (les résultats par rapport aux ressources) et son efficacité (les résultats par rapport aux objectifs), afin de donner des premières indications sur sa qualité, son utilité et son impact. Le monitoring ne peut toutefois prétendre évaluer à lui seul une politique publique et devra être complété d'études scientifiques complémentaires, mobilisant notamment l'enquête qualitative et/ou quantitative ;
3. La **redevabilité et la transparence du dispositif** (suivi politique) : **rendre compte des actions, décisions, résultats ou usages des ressources**, devant une ou plusieurs parties prenantes (autorité, acteur·rices du secteur, citoyen·nes...). Avec un tel dispositif, le pouvoir exécutif peut par exemple plus facilement répondre aux questions des député·es et parlementaires, et à l'inverse ces dernier·ères peuvent s'appuyer sur celui-ci pour questionner la mise en œuvre de la politique en termes d'allocation des ressources ou d'efficacité de la politique ;
4. La **communication et la lisibilité du dispositif** (suivi citoyen) : informer tout un chacun sur la mise en œuvre de la politique, et par extension ce qui est mis en place pour répondre à un problème social devenu public (en l'occurrence ici l'accueil et l'intégration des personnes étrangères).

A la lumière de ces différents objectifs, le monitoring d'une politique publique est donc **un outil d'aide à la décision, construit par et pour l'Administration**, que cela soit à des fins de gestion opérationnelle, stratégique ou politique.

---

<sup>14</sup> Notons ici que, si l'usage des statistiques n'est pas nouveau dans la gestion public (Desrosières, 1993), c'est bien sa finalité qui change à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, en passant d'un enjeu de planification à celui de contrôle.

## 2. La pratique de monitoring : une analyse synthétique « *in itinere* »

Le terme anglais *monitoring* trouve ses racines étymologiques dans le verbe latin *monere*, signifiant « avertir », « conseiller », « aviser » ou « mettre en garde »<sup>15</sup>. Ce verbe a d'abord donné naissance au mot *monitor* (moniteur en français), désignant à l'origine une personne ou un instrument chargé de surveiller activement quelque chose. De là, le verbe *to monitor* – et par extension *monitoring* – signifie l'action d'observer ou **suivre de manière régulière et/ou systématique un processus ou un dispositif sur une période donnée, à l'aide d'un traitement (souvent informatique) de données, et à des fins d'ajustements en temps utile.**

Cet anglicisme désigne une pratique spécifique de l'évaluation des politiques publiques : le suivi statistique des dispositifs publics. Ce suivi vise à donner **une indication synthétique continue sur les ressources, réalisations et résultats du dispositif**, en complémentarité avec l'évaluation du dispositif à proprement parler, à savoir un examen plus approfondi de l'impact et de l'utilité d'une politique à l'aide de critères spécifiques (efficacité, efficacité, pertinence). Cette « distinction-complémentarité » entre ces deux approches de l'évaluation d'une politique publique est particulièrement bien exposée dans le Focus n°6 de l'*Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse* de la RBC (IBSA, 2014)<sup>16</sup> :

*Le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques est un outil d'aide à la décision important. Il s'attache à présenter, systématiquement et de manière continue, l'état d'avancement d'une politique publique, en termes de ressources allouées (humaines, matérielles, financières, etc.), de réalisations accomplies et de résultats obtenus. Il permet de veiller à la cohérence des actions, tant au sein d'une politique que par rapport à d'autres politiques publiques.*

*L'exercice de suivi se distingue de l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci consiste en l'examen, de manière systématique et objective, à un ou plusieurs moments déterminés, des processus, des produits ou des effets d'une politique publique en portant un jugement sur celle-ci à l'aide de critères d'appréciation précis (ex. : efficacité, efficacité, durabilité, pertinence, etc.) (Jacob, 2010). L'évaluation se nourrit en partie des informations fournies par le suivi, mais recourt aussi à des études, analyses, enquêtes et entretiens complémentaires. Le travail évaluatif est généralement réalisé par des acteurs externes à la mise en œuvre de la politique publique en question, mandatés à cet effet. (Focus n°6, IBSA, 2014)*

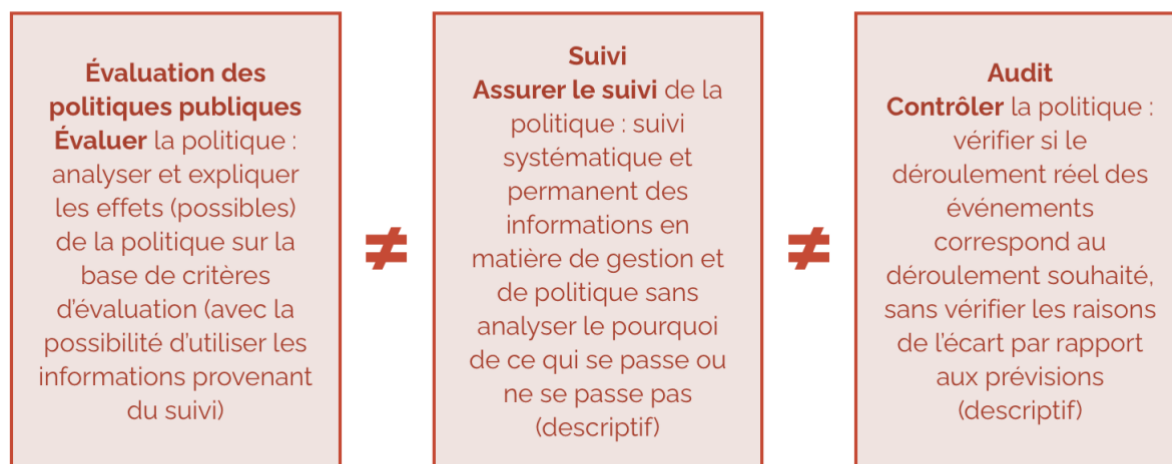
En outre, comme l'illustre un schéma développé par l'*Institut de statistique et d'Analyse* (figure 1), si elle se distingue du travail d'évaluation, qui cherche à comprendre et à expliquer les (non) effets, en ce compris les effets inattendus ou pervers, **la pratique de monitoring** se distingue tout autant d'un travail d'audit tel que celui exercé par la Cour des comptes. En effet, bien que ces deux dernières pratiques de l'évaluation visent à décrire les réalisations au regard des ressources, le suivi (monitoring) l'aborde, non pas dans une perspective de contrôle (audit), mais bien dans une perspective **d'aide à la décision et d'ajustement en temps réel de l'intervention publique.**

---

<sup>15</sup> Wagner, D. A. (2005). *Monitoring and measuring literacy* (Rapport préparatoire pour le *EFA Global Monitoring Report 2006*). UNESCO.

<sup>16</sup> Notons ici que cette publication (méthodologique) de l'IBSA découle directement des (nouvelles) intentions du gouvernement bruxellois présenté plus haut : la mise en place d'une pratique de suivi statistique des politiques. La rédaction de ce chapitre s'appuie particulièrement sur ce travail synthétique de grande qualité.

## Évaluation des politiques contre suivi et audit



Sources:

- Paraphrasé de Verlet, D. & Devos, C. (2008). *Beleidsvaluatie: een inleidende situering*. Dans Verlet, D. & Devos, C. (eds.) *Over beleidsvaluatie: van theorie naar praktijk en terug* (pp. 7-21). Bruxelles : Studiedienst van de Vlaamse Regering (Service d'études du Gouvernement flamand).
- Paraphrasé de Peuter B., De Smedt J., Van Dooren W. et Bouckaert G. (2007). *Handleiding beleidsvaluatie. Deel 2: Monitoring van beleid*. Louvain : Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (Centre d'appui de l'organisation administrative en Flandre).

Figure 1 : Distinction entre trois outils de l'évaluation de l'intervention publique. Source : IBSA (schéma en ligne<sup>17</sup>, non daté)

Dans la pratique de l'évaluation des politiques publiques, on distingue communément trois types d'études relatifs à la temporalité ou au cycle de l'intervention publique évaluée<sup>18</sup> :

- Les **études ex ante** (conception des programmes) : ces évaluations préalables à une intervention publique, telles que des études de programmation ou des diagnostics territoriaux, permettant d'évaluer la pertinence et la faisabilité d'une politique, de concevoir les stratégies et les modalités des programmes, sur la base d'une analyse des besoins réels dans un espace et une temporalité donnés ;
- Les **études in itinere** (mise en œuvre des programmes) : ces analyses en cours de mise en œuvre des programmes de l'intervention publique décrivent les effets de manière continue, permettant ainsi aux décideur-euses d'observer comment le programme progresse vers la réalisation des objectifs, mais aussi, le cas échéant, d'ajuster et optimiser le programme ;
- Les **études ex post** (achèvement des programmes) : ces évaluations *a posteriori* – généralement à la fin d'un programme ou d'un cycle de l'intervention publique – visent à mesurer l'atteinte des objectifs, les résultats obtenus, et surtout les impacts à plus long terme de la politique.

<sup>17</sup> <https://ibsa.brussels/qu-est-ce-que-l-evaluation-des-politiques-publiques>

<sup>18</sup> Site de l'IWEPS : <https://www.iweps.be/definition-et-missions-de-liweps-en-evaluation-de-politiques-publiques/> ; Union européenne (European Network for Rural development) : [https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle\\_fr.html](https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle_fr.html)

Ainsi, le suivi (**monitoring**) et l'évaluation (**recherche évaluative**) se distinguent autant dans leurs **objectifs spécifiques** que dans leur **temporalité** et leurs **méthodes** (tableau 1) : le suivi s'effectue pendant la mise en œuvre de la politique sur base de données administratives et d'indicateurs standardisés, tandis que l'évaluation de l'impact intervient après un cycle d'intervention sur base d'une question de recherche, d'hypothèses et de méthodes variés nécessitant bien souvent une enquête de terrain (questionnaire, entretiens, observations).

	Monitoring (suivi)	Évaluation (recherche)
<b>Type d'outil</b>	Outil de pilotage de l'action publique	Outil de gestion de l'action publique
<b>Objectif</b>	Décrire la <b>mise en œuvre</b> d'un dispositif : ses ressources, ses réalisations, et ses résultats.	Comprendre et expliquer l' <b>état d'avancement</b> et l' <b>impact</b> d'un dispositif : ses effets à plus ou moins long terme
<b>Critères d'évaluation</b>	Effectivité, Efficacité, Efficience et Cohérence interne	Efficacité, Qualité, Utilité, Pertinence et Cohérence interne et externe
<b>Temporalité</b>	<i>In itinere</i>	<i>Ex post ou ex ante</i>
<b>Méthodes</b>	Traitement et analyse statistique (systématique)	Méthodes qualitatives et/ou quantitatives (spécifique à une question de recherche et à des hypothèses à tester)
<b>Données</b>	Base de données administrative	- Production de données (enquête de terrain) - et/ou BD administrative (monitoring)
<b>Rendu</b>	Rapport synthétique basé sur des indicateurs standardisés de suivi/programme	Rapport manuscrit proposant un jugement argumenté et éclairé à l'aide de critères d'évaluation et par la preuve scientifique (eg. Indicateurs d'impact)
<b>Destinataire principal</b>	Administration	Pouvoir exécutif
<b>Finalité</b>	Ajuster le dispositif « en temps réel »	Modifier structurellement le dispositif (Arrêté d'exécution et/ou Ordonnance)

Tableau 1 : Distinction synthétique entre le suivi (monitoring) et l'évaluation (recherche).

Cette approche dichotomique et complémentaire de l'évaluation telle que présentée dans le tableau 1, mais dont les frontières ne sont toutefois pas totalement hermétiques, s'observe également dans les missions de l'organisme d'évaluation du Parcours d'accueil (*encadré 1*).

### Encadré 1 : Les missions de l'organisme d'évaluation de la politique d'accueil

L'article 82 de l'Arrêté d'exécution de la Politique d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères (Cocom, janvier 2024) distingue une **double mission d'évaluation** : la **recherche** (§2) et le **monitoring** (§3), donnant chacune naissance à un rapport annuel.

Bien que les missions de l'organisme d'évaluation n'ont pas fondamentalement changé dans la pratique depuis la « cocomisation » de la politique d'accueil, il convient toutefois de souligner une **évolution terminologique** dans la nouvelle législation Cocom (Arrêté d'exécution, Cocom, janvier 2024). Si la Cocof (Arrêté d'exécution, Cocof, 2016/584) proposait déjà la production annuelle d'un

double rapport – un « Rapport de recherche » et un « Rapport d'évaluation » –, force est de constater qu'il existait une confusion dans leurs objectifs et contenus respectifs (cf. articles 6, 7, 8, 9). Désormais, par le terme de « monitoring » (en lieu et place du terme « recherche ») et du terme « recherche » (en lieu et place du terme « évaluation »), la Cocom, en collaboration avec le CRAcs-CBAI (organisme d'évaluation depuis 2016), a cherché à distinguer et préciser, au regard de la pratique de ce dernier, les objectifs de chacun de ces deux rapports annuels qui font partie intégrante de l'évaluation de la politique.

Alors que la « Recherche » a une ambition de faire évoluer structurellement le dispositif (notamment au niveau législatif), au travers de recommandations, le monitoring vise plutôt un suivi annuel en vue d'ajuster l'offre selon la nature et l'intensité de la demande. Plus fondamentalement, si le monitoring vise les critères d'effectivité, d'efficacité et d'efficacités (à court terme), la recherche abordera plutôt les questions de la qualité, de la pertinence, de l'utilité et de l'impact (à moyen et long terme)<sup>19</sup>.

**Toutefois, l'Arrêté d'exécution de la Cocom n'explique pas le contenu du rapport de monitoring.** Comme nous le verrons plus loin (*chapitre 4*), certaines informations sont pourtant indirectement attendues par le législateur.

### 3. Comment monitorer un dispositif public ?

La pratique de monitoring vise à produire des indicateurs spécifiques à l'analyse de la mise en œuvre d'une intervention publique à partir du traitement de données primaires produites par le dispositif lui-même (ici, le Parcours d'accueil). Par **indicateur**, nous entendons généralement « *(toute) variable fournissant des informations quantitatives et qualitatives sur un phénomène donné. Il inclut normalement une valeur et une unité de mesure* »<sup>20</sup>. A la différence de la recherche évaluative, le monitoring s'appuie essentiellement sur des indicateurs statistiques afin de sortir du domaine de l'intuition politique pour évaluer et ajuster un dispositif public : « *il me semble* » devient « *je constate* » ou « *je démontre* »<sup>21</sup>. Ainsi, « l'argument statistique » permettrait de balayer les idées reçues en leur substituant « l'implacable évidence des faits »<sup>22</sup>.

Pratique de quantification par excellence de l'évaluation des politiques publiques, le monitoring repose ainsi sur **quatre grandes étapes** d'agrégation de données statistiques :

---

<sup>19</sup> « L'organisme réalise annuellement un rapport de recherche. La recherche vise à une meilleure compréhension et une meilleure réflexivité du dispositif, du contexte dans lequel il s'inscrit et des effets que son action produit sur les publics cibles. [...]. Ces analyses seront alimentées par les missions d'appui et de monitoring. Le rapport de recherche doit comporter des **recommandations en vue d'améliorer l'intégralité du dispositif** institué par l'ordonnance. » (art. 82 §2)

« L'Organisme élabore également un rapport annuel de monitoring du dispositif [...]. Le rapport consiste en une synthèse des données administratives produites par les opérateurs dans le cadre du dispositif. Il vise à **un suivi de la mise en œuvre concrète du dispositif**. Le rapport de monitoring peut également porter sur l'orientation du public vers les opérateurs linguistiques francophones et néerlandophones. » (art. 82 §3)

<sup>20</sup> Commission européenne. (2014, mars). *Période de programmation 2014–2020. Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion : Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion. Concepts et recommandations* (Document d'orientation). Direction générale de la politique régionale et urbaine. (Cité dans le Focus n°6 de l'IBSA, 2014).

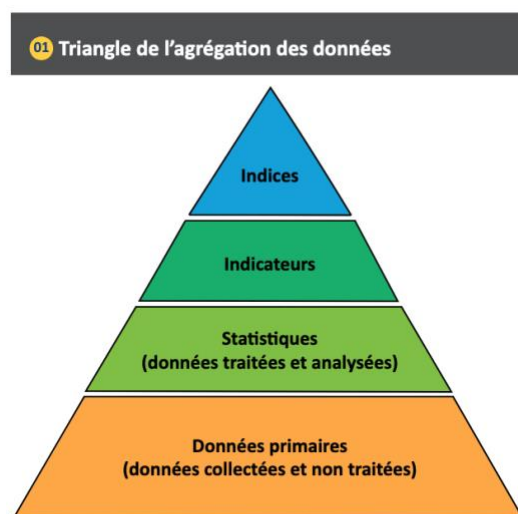
<sup>21</sup> Dethier, J.-L. (2012, 16 novembre). *Évaluation et pilotage*. Présentation dans le cadre du Certificat interuniversitaire en évaluation de politiques publiques, Bruxelles, document non diffusé. (Cité dans le focus n°6 de l'IBSA, 2014).

<sup>22</sup> Desrosières, A. (2003). Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960. *Courrier des statistiques*, (108), 41–52.

1. La **récolte** des données : acquisition de données brutes (primaires), généralement issue d'une base de données administrative mise en place par le dispositif ;
2. Le **traitement** des données : transformation des données brutes (primaires) en « statistiques », notamment par leur agrégation en variables (simples) ;
3. L'**analyse** des données : production de « l'argument statistique » au travers d'indicateurs (combinaison de variables) et d'indices (combinaison d'indicateurs), permettant de décrire la mise en œuvre et la situation d'un dispositif public sur base des missions, normes et conventions associées à son « bon » fonctionnement.
4. La **restitution** des données : sélection et présentation de l'information la plus pertinente pour décrire la situation au travers d'outils de visualisation graphique (tableaux, graphiques, cartographie, etc.) et les commentaires associés ;

Ce processus d'agrégation successive des données est schématisé dans la figure ci-contre proposée par Bauler et ses collègues<sup>23</sup> et réactualisée par l'IBSA.

*Source : IBSA, Focus n°6 (Cipriana et Fastré, 2014).*



*Source: Bauler et al., 2004*

*On distingue plusieurs degrés d'agrégation de données : les données primaires (données administratives ou collectées par enquête) sont traitées pour devenir des statistiques, elles-mêmes compilées ou extraites pour constituer des indicateurs. Ces derniers peuvent encore être agrégés pour former des indicateurs composites, également appelés indices (Bauler et al., 2004).*

Suivre une politique publique nécessite dès lors **l'accès à des données quantitatives exhaustives et de qualité**. Dans l'évaluation des politiques publiques, tout comme dans la recherche académique, deux moyens de collecter des données statistiques existent : les **bases de données administratives** et **l'enquête par questionnaire**. Si l'enquête est plutôt privilégiée dans la perspective d'une évaluation (elle-même guidée par une question de recherche et des hypothèses à investiguer), le monitoring nécessite quant à lui des données exhaustives produites par le dispositif lui-même. Il existe deux types de bases de données administratives : celles relatives aux institutions fédérales (registres ou recensements nationaux), portant ainsi sur l'ensemble de la population belge ou régional, et celles développées par et pour des dispositifs particuliers (par l'APA et pour le Parcours d'accueil, dans le cas qui nous préoccupe ici), portant autant sur leurs activités que sur leur public. Le tableau 2 compare ces trois types

<sup>23</sup> Bauler, T., & Zaccai, E. (2004). Indicateurs pour un développement durable. Dans *Dictionnaire du développement durable belge*. Institut pour un développement durable.

de sources de données statistiques en termes tant d'objectifs, de portée et de limites, que d'utilité au sein de l'évaluation de politique publique.

Sources statistiques	Base de données administrative nationale	Base de données administrative spécifique à un dispositif	Enquête par questionnaire
<b>Objectif initial de la collecte</b>	Gérer des politiques et services administratifs (fédéraux et régionaux)	Faciliter le travail des opérateurs (outil de gestion) et gérer le dispositif dans son ensemble (outil de suivi)	Répondre à des besoins statistiques spécifiques (questions et hypothèses de recherche)
<b>Population</b>	Population exhaustive du public cible (ou large sous-population)	Population exhaustive des bénéficiaires du dispositif	Échantillon représentatif des bénéficiaires (ou sous-catégorie de bénéficiaires)
<b>Nature des informations</b>	Variables administratives factuelles	Variables administratives factuelles et/ou déclaratives	Variables déclaratives, subjectives et comportementales
<b>Périodicité du traitement</b>	Régulière (annuel, pluriannuel)	Continue et/ou régulière	Ponctuelle
<b>Coût</b>	Réduit (réutilisation de données existantes*)	Réduit – Moyen (exportation des données de la plateforme de collecte)	Élevé (collecte et traitement)
<b>Fiabilité des définitions (catégories)</b>	Légales, mais évolutive	Légales, mais interprétables (collecte de l'opérateur), déclaratives (réponses du bénéficiaires) et/ou évolutive	Standardisée (questions fixées par les chercheur·euses-enquêteur·rices), mais déclaratives (réponses des enquêté·es)
<b>Évaluation – Catégories d'indicateurs</b>	Indicateurs contextuels	- Indicateurs de suivi (programmation) - Indicateurs d'impact	- Indicateurs d'impact - Indicateurs de satisfaction
<b>Exemples (Parcours d'accueil)</b>	- Registre des étrangers (Office belge de statistique, Statbel) - Flux migratoires (IBSA)	- L'application pour primo-arrivant (APA) - Bruwelcome (Salesforce)	Étude d'impact de l'organisme d'évaluation (CRAcs-CBAI, 2021)

\* Cf. Loi « Only Once » (2014) : une administration publique ne doit pas poser une nouvelle fois la question à un usager lorsque l'information aurait déjà été transmise à une autre administration.

Tableau 2 : Comparaison des sources de données statistiques. Source : Statbel, « Enquêtes et données administratives » : <https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/sources-administratives/enquetes-et-donnees-administratives>

Comme ce tableau le laisse sous-entendre, et en particulier quand il s'agit d'évaluation, ces différentes sources de données statistiques peuvent être combinées – souvent après un travail d'harmonisation – pour renforcer à la fois la compréhension, la pertinence et la précision des données collectées :

*Les deux sources sont **complémentaires** : les enquêtes explorent des dimensions absentes des données administratives, tandis que les bases administratives apportent de la précision, de l'exhaustivité et une fréquence de mise à jour utile. [...] L'évolution*

*des méthodes statistiques et des technologies de traitement des données permet aujourd'hui d'envisager des modèles hybrides où enquêtes et bases administratives se renforcent mutuellement. L'objectif n'est pas de remplacer les enquêtes par des données administratives, mais de tirer parti des atouts de chaque source pour produire des indicateurs plus précis, plus fréquents et mieux contextualisés. (Statbel, « Enquêtes et données administratives », 2021)*

Toutefois, dans l'évaluation des politiques publiques, « l'un des enjeux majeurs reste la **qualité et l'accessibilité des données administratives** : leur exploitation à des fins statistiques doit, comme pour les données d'enquêtes, respecter des principes de protection des données et de comparabilité »<sup>24</sup>. A cet égard, les données produites par les opérateurs du Parcours d'accueil à travers l'application pour l'Accompagnement des Primo-Arrivants (APA) ne font pas exception.

L'APA a été pensée comme étant à la fois un **outil de gestion et de suivi quotidien des dossiers** des publics du Parcours d'accueil, et un véritable **instrument de pilotage du dispositif** dans son ensemble. Cette tension, présente dès la conception du système d'information, a des répercussions directes sur la qualité des données produites (voir chapitre 3, sections 1 et 2). Par ailleurs, la fiabilité de ces données repose à la fois sur les modalités de collecte – marquées par des pratiques d'encodage variables selon les travailleur-euses (voir section 3 du même chapitre) – et sur la confiance accordée aux informations déclarées par les publics du dispositif eux-mêmes.

Une fois la qualité et l'accessibilité des données assurées, l'étape suivante consiste à se concentrer sur leur **traitement et leur analyse statistique**. La littérature scientifique, et en particulier la très abondante documentation de la Commission européenne, distingue différentes (sous-)catégories d'indicateurs, en fonction des besoins en information pour l'évaluation des politiques publiques.

L'IBSA<sup>25</sup> en propose une synthèse particulièrement éclairante (figure 2). Il distingue, d'une part, les **indicateurs de contexte**, qui portent sur l'ensemble du territoire et des publics ciblés par l'action publique, et, d'autre part, les **indicateurs de programme**, centrés sur les actions mises en œuvre et les publics du dispositif. Ces derniers se déclinent en plusieurs types : les **indicateurs de ressource, de réalisation, de résultat** – tous trois servant au suivi opérationnel du dispositif mis en œuvre – ainsi que les **indicateurs d'impact**, qui visent à mesurer les effets à moyen et long terme sur les publics, dans une perspective d'évaluation. Enfin, il convient de souligner que les indicateurs de contexte (social, économique, institutionnel) peuvent éclairer autant le suivi que l'évaluation en fournissant un cadre qui permet « d'interpréter et de nuancer l'information donnée par les indicateurs de programme »<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Statbel, « Enquêtes et données administratives » : <https://statbel.fgov.be/fr/propos-destatbel/methodologie/sources-administratives/enquetes-et-donnees-administratives>

<sup>25</sup> Cipriano, S., & Fastré, P. (2014). *Suivi de politiques publiques : quels indicateurs construire ?* (Focus n° 6). Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse.

<sup>26</sup> *Ibid.*

02 Typologie des indicateurs		
Indicateurs de programme (relatifs à l'intervention et ses effets)		
Indicateur de...	Exemples de programmes mentionnés dans l'accord 2014-2019 du Gouvernement bruxellois :	
	1. Programme « Garantie pour la Jeunesse » (GJ) de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) 2. Programme de développement des modes actifs (marche et vélo) en RBC	
Ressource	suivi Il informe sur les moyens, financiers, humains, matériels, organisationnels, règlementaires, etc. mis à disposition et utilisés pour la mise en œuvre du programme.	Ex. 1 : Nombre de personnes mobilisées pour mettre en œuvre la GJ (en années-emploi) ; Budget octroyé de 39M€. Ex. 2 : Budgets octroyés pour les aménagements piétons et cyclables.
Réalisation	suivi Il décrit le produit « physique » des dépenses engagées. Il informe sur le produit de l'activité, sur la concrétisation ou non des actions du programme.	Ex. 1 : Nombre de jeunes bruxellois faiblement qualifiés informés de la GJ dès leur inscription au chômage ; Nombre de jeunes chômeurs bruxellois et faiblement qualifiés orientés dans les 4 mois vers une formation professionnelle, un stage ou un emploi via la GJ. Ex. 2 : Nombre de kilomètres de routes réaménagées avec larges trottoirs et de kilomètres de pistes cyclables sécurisées.
Résultat	suivi Il décrit un aspect spécifique d'un résultat, une caractéristique pouvant être mesurée. Il renseigne sur les résultats immédiats pour les destinataires directs d'une action et permet de mesurer la distance demeurante par rapport à un objectif donné, à une norme ou à une référence.	Ex. 1 : Part de jeunes chômeurs ayant bénéficié d'une formation professionnelle, d'un stage ou d'un emploi via la GJ et à l'emploi. Ex. 2 : Part des automobilistes convertis au vélo ou à la marche grâce aux nouveaux aménagements.
Impact	évaluation Il renseigne sur le changement qui peut être attribué de manière crédible à un programme, à savoir sur les conséquences, positives ou négatives, prévues ou non, au-delà des limites du programme, sur les effets indirects du programme, sur les effets à long terme sur les destinataires directs.	Ex. 1 : Taux de chômage parmi les jeunes faiblement qualifiés après la prise en charge par la GJ ; Durée moyenne de chômage après la prise en charge par le GJ. Ex. 2 : Diminution de la congestion routière en RBC suite au report sur les modes actifs (marche et vélo).
Indicateurs de contexte		
Contexte	Il renseigne sur les éléments du contexte socioéconomique dans lequel l'action se déroule et mesure l'évolution de ces facteurs, exogènes au programme, mais pouvant influencer ses résultats.	Ex. 1 : Taux de chômage des jeunes faiblement qualifiés en RBC ; Nombre de jeunes qui ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi, inscrits ou non dans un service public d'emploi en RBC (« NEETS ») ; Taux d'emploi des jeunes faiblement qualifiés en RBC. Ex. 2 : Satisfaction de la qualité de vie en RBC ; qualité de l'air en RBC.

Sources : Commission européenne, septembre 2013 ; Commission européenne, 1999

Les définitions reprises ci-dessus sont issues d'une guidance de la Commission européenne qui documente notamment les concepts-clés et indicateurs pour suivre les politiques de développement socio-économique (→ Pour aller plus loin).

Figure 2 Typologie des indicateurs de programme (source : IBSA, Focus n°6 (Cipriano et Fastré, 2014))

Un monitoring ne peut toutefois constituer un simple « catalogue » d'indicateurs, sans une réflexion préalable et continue sur ses objectifs en termes d'évaluation, mais aussi d'orientations politiques :

*Il convient d'être sélectif dans le nombre d'indicateurs à suivre. Il s'agit de trouver l'équilibre entre simplification excessive et surabondance d'informations. De longues listes d'indicateurs rendent en effet peu lisible l'information et découragent leur collecte ou leur analyse. Il importe dès lors de déterminer les indicateurs pertinents en fonction de l'information recherchée [les objectifs opérationnels et stratégiques] et des contraintes susmentionnées [la qualité des données à disposition]. Pour cela, il est recommandé d'associer les producteurs et les utilisateurs de données dès le début de la construction et du choix des indicateurs de suivi. Ceci est d'autant plus important que ces acteurs seront chargés de leur analyse et actualisation. (IBSA, Focus n°6, 2014)*

Afin de choisir et d'élaborer les indicateurs les plus pertinents, il est essentiel de se poser les bonnes questions en amont de leur construction, et tout au long de la mise en œuvre de l'intervention publique. Deux grandes catégories de questionnements doivent guider cette démarche<sup>27</sup> :

i. **Quelles informations veut-on produire et communiquer ?**

- **Quels objectifs et défis sont formulés dans la législation ?**  
*Par exemple, quelle progression est attendue dans les compétences (linguistiques) des bénéficiaires du Parcours d'accueil ?*
- **Quels critères et conventions sont formulés dans la législation ?**  
*Par exemple, quelles sont les normes quantitatives (seuils) au-delà desquelles le fonctionnement du dispositif est en péril ?*
- **Quelles sont les autres informations nécessaires aux différent-es acteur·rices de la politique (opérateurs, administration, partenaires, organisme d'évaluation, etc.) ? Ces informations supplémentaires font-elles consensus parmi l'ensemble des acteurs concernés ? Par exemple, existe-t-il des catégories et/ou profils de publics dont l'accès et le suivi doivent être « surveillés » prioritairement ?**

ii. **Quels sont les indicateurs les plus pertinents pour illustrer et mesurer ces informations ?**

- **Comment décomposer les objectifs politiques en résultats quantifiables ?**  
*Quels indicateurs utiliser pour quantifier les ressources, les réalisations, les résultats du dispositif ?*
- **Quelles sont les variables nécessaires pour illustrer chacune de ces informations ?**  
*Sont-elles déjà produites par le système informatique du dispositif ? Ou faut-il encore les produire ? Et le cas échéant, quelles sont les contraintes techniques de cette collecte supplémentaire ? Quels coûts-bénéfices ?*
- **Comment sont produites les variables et quel niveau de fiabilité reflètent-elles ?**  
*Résultent-elles de données administratives ou d'informations déclaratives ? Existe-t-il une marge d'interprétation dans la collecte de l'information par les agents intermédiaires ?*
- **A quelle fréquence a-t-on besoin de l'indicateur ?**  
*Peut-on mesurer des progressions ?*
- **Le contexte actuel influence-t-il la pertinence des indicateurs ?**  
*La conjoncture actuelle rend-elle certains indicateurs moins pertinents, voire obsolètes ? Ou à l'inverse, cette conjoncture fait-elle émerger un besoin de nouveaux indicateurs de suivi ?*

Le choix des informations à suivre, et de leurs indicateurs (de suivi) respectifs, doit faire l'objet d'un **consensus** permanent entre les acteur·rices concerné·es. Pour ce faire, il importe qu'ils·elles s'accordent sur l'interprétation à donner à ces informations et sur la pertinence de ceux-ci tout au long de l'intervention publique. Par conséquent, « *il est nécessaire d'élaborer une fiche d'identité pour chaque indicateur qui décrit les éléments méthodologiques de sa construction, autrement dit ses métadonnées [définition, description, modalités de construction et limites]* »<sup>28</sup>. Ainsi compris par l'ensemble des acteur·rices concerné·es, leur critique est possible et leur sélection peut se faire collectivement.

---

<sup>27</sup> IBSA, Focus n°6 (Cipriano et Fastré, 2014).

<sup>28</sup> *Ibid.*

A titre d'exemple, dans le cas de la politique d'accueil, les tableaux de statistiques produits par le CBAI pour chacun des opérateurs – en vue de la rédaction de leurs rapports d'activités respectifs (transmis sous forme de tableur) – sont accompagnés d'une feuille de métadonnées décrivant l'ensemble des indicateurs ainsi que leurs modalités de calcul.

En guise de synthèse de ce qui vient d'être ici exposé, l'IBSA propose le schéma méthodologique suivant (figure 3), visant à guider la sélection et l'élaboration d'indicateurs de suivi :

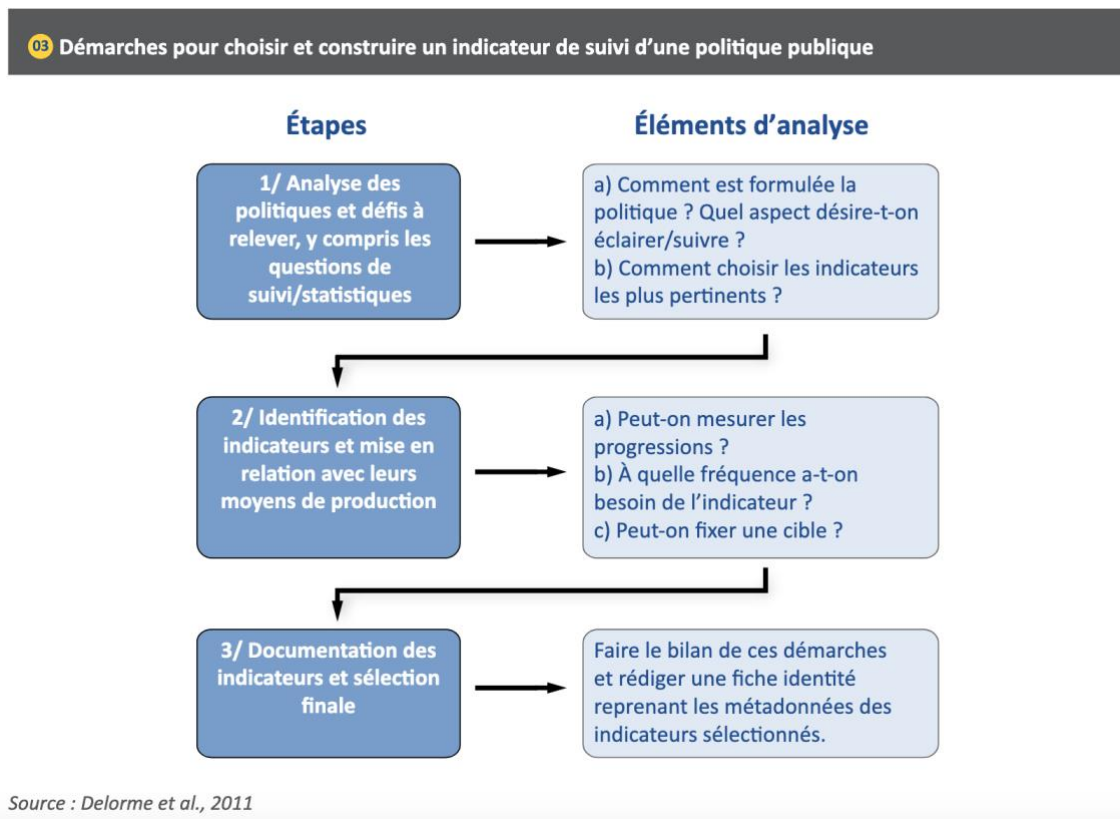


Figure 3 : schéma de la démarche relative à la sélection et à la construction des indicateurs. Source : IBSA (2014)

Enfin, après traitement et analyse des données, il s'agit de **restituer et communiquer la sélection d'indicateurs de suivi**, à l'aide notamment d'outils graphiques (tableaux, graphiques, cartes, etc.). Cette diffusion peut prendre différentes formes selon les besoins, le niveau de commentaire des indicateurs, et d'apports qualitatifs (rapport annuel, note trimestrielle, *dashboard*, etc.). Dans le cas de la politique d'accueil, le CBAI produit annuellement un rapport de monitoring (rendu au 30 juin et portant sur l'année précédente) – monitoring sur lequel nous reviendrons plus en détail au chapitre 4, au moment de le situer parmi les autres pratiques de monitoring existantes (et, éventuellement, à venir).

#### 4. Les limites de la pratique de monitoring

Comme vu précédemment à travers la complémentarité entre le suivi (monitoring) et l'évaluation (recherche), le monitoring, bien qu'il constitue une composante centrale du système d'information d'une politique, ne suffit pas en assurer une évaluation approfondie.

D'une part, si les **indicateurs permettent de dresser des constats ou de révéler des problèmes** (registre de la description), ils **n'expliquent ni les origines ni les mécanismes de ces problèmes** (registre de l'explication), et **ne proposent aucune solution**. D'autre part, ils ne livrent qu'un

**éclairage partiel de la réalité.** Comme le rappelle l'IBSA<sup>29</sup>, « *même s'il offre une représentation valide de la réalité, l'indicateur ne doit pas être confondu avec cette réalité ; il reste une accroche, un signal* ».

La statistique publique est en effet un processus « ambivalent »<sup>30</sup>, **à la fois de représentation objectivée et de construction sociale**, qui impose **d'adopter une posture réflexive**. La conception et la construction des indicateurs impliquent en effet une série de choix méthodologiques (sources, agrégation, classement, ventilation, pondération...) :

*Dans une posture réflexive, l'analyse ne porte pas seulement sur les nombres, mais sur l'ensemble des étapes qui a amené le quantitativiste à la produire. Ces étapes sont en soi un processus social au cours duquel des petites et grandes décisions (souvent contraintes) ont été prises. En admettant que les chiffres soient socialement construits, le chercheur se dégage de l'illusion de vérité. [...] Outre la suspicion d'anachronismes des séries longues, on reproche aux catégories statistiques d'agréger des situations très différentes ou de simplifier excessivement le réel (eg. les "étudiants"). [...] C'est oublier sans doute que les opérations d'agrégation, de simplification, d'élaborations des catégories (en bref : d'identification) peuvent aussi être l'objet d'analyse. Les questions soulevées seraient par exemple : Pourquoi les "étudiants" [cette catégorie de bénéficiaires] ont-ils été regroupés sous cette étiquette ? Comment ce regroupement a-t-il été mis en œuvre ? (F. Bugeja-Bloch, M-P Couto. Les méthodes quantitatives, Puf, 2015).*

Cette réalité partielle, et socialement construite, explique en partie pourquoi un même indicateur peut être mobilisé pour appuyer des arguments contradictoires. Son interprétation dépend des contextes politiques et des cadres cognitifs et socio-symboliques dans lesquels il est mobilisé. A ce titre, dans une logique de gouvernance par la performance, un risque de glissement peut se produire : l'indicateur devient l'objectif à atteindre, au détriment de la réalité qu'il est censé refléter. « *L'enjeu n'est plus d'améliorer réellement les situations [...], mais d'obtenir la performance quantitative souhaitée, quelle qu'en soit la méthode* »<sup>31</sup>.

La forme du monitoring – la production répétitive d'indicateurs standardisés – peut d'ailleurs encourager cette lecture automatique, mécanique, au détriment d'une lecture réflexive et contextualisée. Il est donc essentiel que ces indicateurs fassent l'objet de discussions continues entre les parties prenantes, et que leur diffusion vers un public non averti soit accompagnée d'explications claires. Leur mise en perspective analytique, au travers d'exemples diversifiés, est ainsi recommandée pour restituer la complexité des situations.

Dans le cadre de la politique d'accueil – nous y reviendrons au chapitre 4 au point relatif au projet de *dashboard* de Vivalis –, l'évolution de la mesure de la charge de travail des opérateurs, et, par extension, de la veille de la saturation du dispositif, révèle l'importance de l'approche à la fois collaborative et réflexive des pratiques de monitoring avec l'ensemble des acteurs du dispositif.

---

<sup>29</sup> IBSA, Focus n°6 (Cipriano et Fastré, 2014).

<sup>30</sup> Alain Desrosières (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. La découverte : « *La statistique est ambivalente : elle donne l'apparence d'une réalité objectivée, mais elle est aussi le produit de conventions, de catégories construites dans des contextes sociaux et politiques.* »

<sup>31</sup> Salais, R. (2010). Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance. *Revue française des affaires sociales*, (janvier-juin), 129-147. (Cité dans le Focus n°6 de l'IBSA, 2014).



## Chapitre 2 – Le cadre d'analyse de la recherche

---

Ce plus court chapitre a pour objectif de cadrer l'analyse exposée dans les chapitres qui suivent. Sur base des éléments théoriques et contextuels du premier chapitre, il s'agira dans un premier temps de poser la problématique et de définir notre posture face à elle (1), et dans un second temps, de présenter les questionnements et la démarche (2). Nous présentons enfin la méthodologie adoptée dans le cadre de cette recherche (3).

### 1. Problématisation et posture de recherche

Le chapitre 1 a montré l'interdépendance des trois formes d'évaluation de l'action publique : le suivi (monitoring), l'évaluation (recherche), et l'inspection (audit). D'un côté, le suivi constitue une base réflexive – des constats à questionner – pour la recherche évaluative, et inversement, la recherche évaluative permet une réflexivité sur la pertinence et l'exhaustivité des indicateurs de suivi, ainsi qu'une meilleure compréhension de ces constats statistiques. De l'autre, l'audit s'appuie souvent sur le suivi et l'évaluation pour effectuer le contrôle du dispositif, et peut aussi, à l'inverse, comme dans le cas des rapports de la Cour des comptes sur le Parcours d'accueil, identifier des lacunes dans les pratiques et les instruments de pilotage et d'évaluation de la politique.

Ce premier chapitre a également montré que, dans le cas spécifique de la politique d'accueil et d'accompagnement pour primo-arrivants et personnes étrangères, les pratiques et instruments de suivi ont évolué et sont en voie de diversification. Bien que le terme « *monitoring* » n'est présent dans la législation que dans les missions de l'organisme d'évaluation (art. 82 de l'Arrêté d'exécution Cocom, 2024), force est de constater que ces pratiques sont aujourd'hui multiples : les réunions de concertation trimestrielles, les rapports d'activités annuels des Bapas (31 mars), le rapport de monitoring annuel de l'organisme d'évaluation (30 juin), et bientôt le *Dashboard* de l'Administration. Le schéma ci-dessous (figure 4) permet de synthétiser ces multiples instruments et pratiques collaboratives de monitoring.

De ces éléments conjoncturels émerge **une première tension relative au positionnement de l'organisme d'évaluation (CBAI)** parmi ces différentes pratiques de suivi de la politique, en particulier depuis que l'Administration Vivalis a annoncé l'implémenter dans le courant de l'année 2025 d'un « tableau de bord » (*Dashboard*) associé à l'APA. En effet, alors que le CBAI ambitionnait depuis plusieurs années de repenser son rapport de monitoring dans une perspective de synthétisation et d'opérationnalité, l'arrivée de ce nouvel outil redistribue les cartes. L'enjeu est dès lors de clarifier la complémentarité de cet instrument de suivi en continu avec le rapport annuel du CBAI.

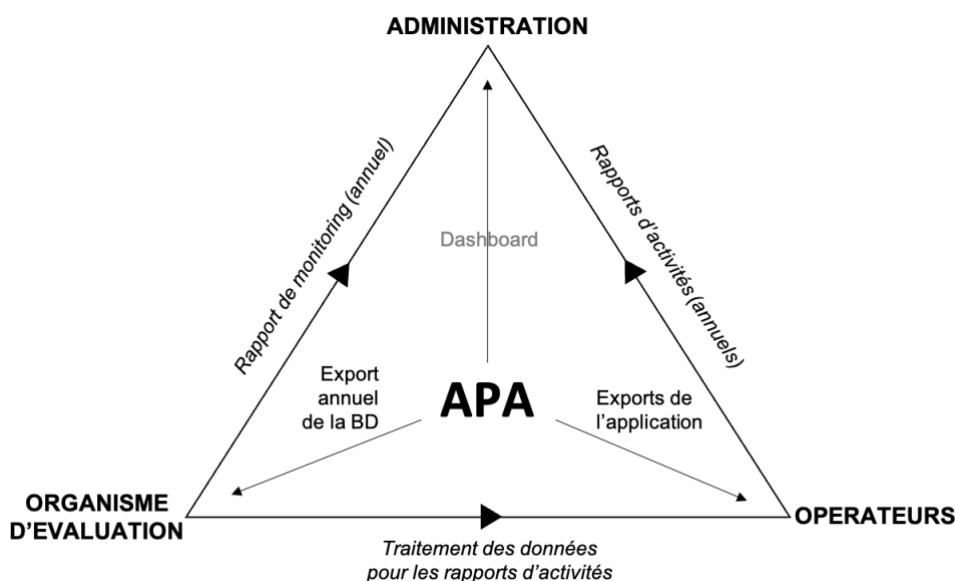


Figure 4 : schématisation des différentes pratiques de suivi de la politique d'accueil.

Se pose dès lors la question du contenu du monitoring, et plus précisément des indicateurs de suivi, pour lesquels l'organisme d'évaluation aurait un rôle à jouer dans le cadre du choix des indicateurs du Dashboard.

La réflexion portera particulièrement sur la manière dont les indicateurs sont actuellement construits et sur la qualité des données qui les sous-tendent. Elle s'attachera également à décrire le fonctionnement de l'APA et les modalités selon lesquelles l'application est alimentée en données par les travailleur·euses sociaux·ales dans le cadre de leurs accompagnements des primo-arrivant·es. Ces éléments nous permettront ainsi de mieux comprendre pourquoi certaines données sont aujourd'hui difficiles à exploiter.

L'Application pour Primo-arrivants constitue en effet le cœur du **système d'information** du Parcours d'accueil. Depuis 2022, elle est par ailleurs interconnectée avec Bruwelcome, la nouvelle application de gestion de l'obligation de suivi destinée aux administrations locales (services des étrangers et/ou population des communes bruxelloises). Bien que la Cour des comptes estimait à l'époque (avant l'entrée en vigueur de l'obligation) que ce système informatique (l'unique APA) était « efficace », nous pouvons aujourd'hui, sur base de nos observations de ces dernières années, nuancer quelque peu ce constat du point de vue du suivi et de l'évaluation de la politique :

- D'une part, vu que l'application d'Accompagnement pour primo-arrivants (APA) a été conçue en amont de la mise en œuvre du Parcours d'accueil, et qu'elle a été pensée avant tout comme un **outil de gestion des dossiers** des publics au jour le jour pour les opérateurs agréés (nous y reviendrons au début du chapitre 3), l'APA – le « moniteur » actuel par défaut – ne semble, en l'état, pas constituer un outil pleinement adapté à la logique de monitoring de la politique d'accueil, que ce soit dans les types information collectés, les pratiques d'encodage des données, ou dans la charge de traitement des données (du moins, en attente de l'arrivée du tableau de bord).
- D'autre part, la **duplication du système d'information** en deux applications associées à des catégories différentes de public (*Bruwelcome* et l'APA pour les Primo-arrivants, et

l'unique APA pour les Personnes étrangères) peut *in fine* compliquer l'accès et le traitement des données relatives au Parcours d'accueil dans son ensemble. Outre les problèmes (techniques et humains) relatifs à l'interactivité des deux plateformes, ou encore la multiplication des acteur·rices responsables de l'encodage des données dans les dossiers du public prioritaire (agents communaux, référent·es Bapa, Administration Vivalis), l'implémentation technique de cette interactivité dans l'APA (gestion relationnelle de cette double base de données) semble encore moins répondre à une logique de monitoring. D'autant plus que les données de *Bruwelcome* ne sont accessibles qu'à l'Administration (Vivalis), et en aucun cas à l'organisme d'évaluation ou aux opérateurs.

Pour explorer ces problématiques, nous endosserons une posture plus réflexive, pragmatique et propositionnelle qu'à l'accoutumée.

- **Réflexive**, car il s'agira de mettre à l'épreuve de la réflexion et de la critique nos instruments et pratiques de monitoring actuelles eu égard à l'utilité et à la complémentarité de ces derniers ;
- **Pragmatique**, car il s'agira d'examiner en profondeur le moniteur (l'APA) et d'agir concrètement sur nos pratiques de monitoring en parallèle à la production du rapport de monitoring 2025 (des changements relatifs à nos réflexions seront d'ailleurs déjà apportées dans cette version) ;
- **Propositionnelle**, car il s'agira de proposer, au-delà des recommandations plus générales à la fin de ce rapport, des modifications – aussi petites soient-elles – dans le système informatique (structuration de l'APA) et le système d'informations (nouveaux indicateurs et canevas) du parcours d'accueil.

## 2. Démarche et questionnements

L'analyse a été scindée en deux parties : d'un côté, l'analyse du moniteur, le système informatique du dispositif que constitue *l'application pour l'Accompagnement des Primo-Arrivant* (APA), et de l'autre, l'analyse du suivi de la politique, soit le système d'information du dispositif caractérisé par une multitude de pratiques et instruments de monitoring. Les deux tableaux ci-dessous explicitent pour chacune de ses analyses : les questions et hypothèses de recherche ainsi que leurs objectifs et critères d'évaluation.

<b>Objet d'analyse 1</b>	<b><i>Le système informatique (moniteur) : l'application APA</i></b>
<b>Questions de recherche</b>	En quoi l'application <i>Accompagnement pour primo-arrivants</i> (APA) détermine-t-elle les pratiques de monitoring du dispositif et comment la faire évoluer vers un outil facilitant aussi bien la pratique de monitoring que le travail des Bapas au quotidien ? Comment le monitoring de l'organisme d'évaluation s'articule-t-il avec le projet de <i>dashboard</i> de l'Administration (recommandé par la Cour des comptes) (tel que conçu à l'heure actuelle) et quelle complémentarité est souhaitable ?
<b>Hypothèses</b>	Dans la mesure où l'application <i>Accompagnement pour primo-arrivants</i> (APA) a été conçue en amont de la mise en œuvre du Parcours d'accueil, et pensée avant tout comme un outil de gestion des dossiers des publics au jour le jour pour les opérateurs agréés (Bapas), l'APA (le « moniteur » par défaut) pourrait, en l'état, ne pas constituer un outil pleinement adapté à la logique de monitoring de la politique d'accueil.
<b>Objectifs</b>	Mieux saisir le comportement des variables de l'APA
	Comprendre les <b>pratiques d'usage et d'encodage des Bapas</b> , et de leurs travailleur-euses, afin d'optimiser la production des données administratives, et le cas échéant, d'initier une réflexion sur l'harmonisation des pratiques.
<b>Critères dévaluation</b>	- <b>Efficience et efficacité</b> du système informatique (Opérationnalité Vs. Monitoring) - <b>Cohérence interne</b> des instruments (travail du CBAI et complémentarité avec le projet de <i>Dashboard</i> )

<b>Objet d'analyse 2</b>	<b><i>Le système d'information (monitoring) : le suivi du dispositif</i></b>
<b>Question de recherche</b>	Comment et par quel(s) moyen(s) renforcer l'analyse du suivi du dispositif (et sa diffusion) pour le Collège réuni et son administration (Vivalis), les opérateurs agréés (Bapas), et la société civile ? Et quelles complémentarités entre les pratiques existantes des parties prenantes ?
<b>Hypothèses</b>	Le suivi de la politique d'accueil nécessite la construction de nouveaux indicateurs, en particulier pour monitorer la situation de saturation des opérateurs, les suspensions, et les objectifs stratégiques de l'Administration.
<b>Objectifs</b>	Entamer une réflexion sur de nouveaux indicateurs de suivi et d'évaluation, et le cas échéant, la production et l'implémentation de nouvelles variables dans l'APA ;
	Actualiser les canevas des rapports d'activités des opérateurs agréés (Bapas) et du rapport de monitoring de l'organisme d'évaluation (CBAI). Et penser à une manière renouvelée de structurer et de diffuser le rapport de monitoring de l'organisme d'évaluation.
<b>Critères dévaluation</b>	- <b>Efficience et efficacité</b> des pratiques et dispositifs de monitoring ; - <b>Cohérence interne</b> des pratiques et dispositifs de monitoring.

### 3. Méthodologie

Pour mener cette analyse, nous avons adopté une approche mixte combinant des **méthodes qualitatives** et des **explorations quantitatives**. Cette complémentarité visait à croiser les perceptions des acteur·rices impliqué·es avec une analyse plus objective des données issues de la plateforme APA.

#### 3.1. Volet qualitatif

Nous avons commencé par l'analyse d'archives concernant la conception de l'APA et la construction de ses indicateurs (lecture de PV de 2013-2019 ainsi que du guide de l'utilisateur de l'APA).

#### *Entretiens semi-directifs*

Entre mai et juin, sept entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de différent·es acteur·rices du Parcours d'accueil :

- le gestionnaire de la Cocof anciennement en charge du Parcours d'accueil (2016-2023) ;
- les trois coordinations des accompagnateur·rices sociaux·ales des Bapas, généralement accompagné·es du ou de la TS le·a plus ancien·ne du Bapa ;
- l'Administration Cocom et deux représentants du service informatique responsables du développement de la plateforme APA ;
- une représentante de la Cellule Social- Santé du Cabinet du Ministre Alain Maron en charge du Parcours d'accueil.

Ces entretiens ont eu pour objectifs de **comprendre la genèse de l'application**, ses **principales évolutions**, ses **limites tant sur le plan technique** (fonctionnement, contraintes informatiques, ergonomie) **que sur leur contenu** (formulations des questions, pertinence des champs, cohérences des rubriques), ainsi que les **variations des pratiques d'encodage** qu'il peut exister entre les utilisateur·rices ou opérateurs. Ils ont également permis d'identifier les **enjeux organisationnels** et les **besoins d'adaptation** de l'outil.

#### *Focus group*

En septembre, un **focus group** a été organisé avec sept accompagnateur·rices sociaux·ales des trois Bapas. Cette rencontre collective visait à :

- Analyser les pratiques d'encodage, observer les convergences et divergences dans l'usage de l'APA ;
- Identifier les rubriques ou les questions identifiées comme moins pertinentes ;
- Recueillir les difficultés rencontrées dans l'usage quotidien de l'APA.
- Dans la mesure du temps que nous avons eu à disposition, proposer des améliorations du BL et du BS ainsi que réfléchir à des indicateurs susceptibles d'intégrer ces derniers.

#### *Révision des canevas de rapports d'activités*

Dans la perspective de **réviser les canevas des rapports d'activités des Bapas**, une première réunion de travail a été menée avec l'administration pour élaborer une proposition de nouvelle version des canevas, intégrant déjà des modifications tenant compte des résultats des analyses quantitatives et qualitatives. Celui-ci a ensuite été **soumis à la discussion avec les Bapas**, dans

une logique participative, pour aboutir à une **version finale validée collectivement**. Une matinée a été également dédiée à la présentation et à la discussion de certains indicateurs clés afin de clarifier leur construction et de valider leur usage dans les rapports d'activités et de monitoring.

L'ensemble des informations recueillies à travers les entretiens individuels et le focus group ont été retranscrites intégralement et codées à travers un canevas d'analyse thématique horizontale. Cela signifie que l'ensemble du matériau récolté a été analysé en identifiant les thèmes transversaux à la totalité du corpus (conceptions de l'APA, usages quotidiens de l'outil et hétérogénéité des pratiques, difficultés techniques ou liées au contenu de l'APA ou encore au travail social, utilité de l'application, pistes d'amélioration suggérées). Nous avons ensuite examiné, pour chacun de ces thèmes, les convergences, variations et divergences dans les discours et les pratiques des acteur·rices rencontré·es en vue de proposer une analyse aussi complète que possible de cet instrument.

### 3.2. Volet quantitatif exploratoire

#### ***Analyse de la base de données APA***

Le volet quantitatif a consisté en un **travail d'analyse de la base de données** durant toute l'année 2025, issues de l'**export** de l'APA du 31/12/2024<sup>32</sup>. L'analyse a été réalisée avec le logiciel RStudio (langage R).

Afin d'évaluer la **qualité et la fiabilité globale** des informations disponibles, nous avons procédé à plusieurs **vérifications techniques**, notamment pour :

- Calculer le taux de **complétude** (taux de données manquantes) pour chaque variable ;
- Identifier les **redondances ou les incohérences** dans les données ;

L'échantillon principal utilisé correspond à l'ensemble des dossiers inscrits entre 2023 et 2024 dans le Parcours d'Accueil. Cette période a été choisie afin de concentrer l'analyse sur les variables actuellement utilisées, ainsi que sur les comportements ou les dysfonctionnements observables au moment de l'export (31/12/2024). Lorsqu'il a fallu utiliser d'autres sous-échantillons, cela sera précisé dans le texte.

Les constats tirés de ces analyses ont également nourri le contenu du focus group dont l'un des objectifs était de nous aider à comprendre les raisons des résultats observés sur le plan de l'analyse quantitative exploratoire.

#### ***Analyse de la plateforme APA test***

A partir de fin juillet 2025, nous avons eu accès à la plateforme de test anonymisé de l'APA. Cet accès nous a permis d'analyser la **structure réelle de la base de données**, en tenant compte de la logique conditionnelle intégrée à l'outil et d'adapter, dans certains cas, notre **code d'analyse**. En effet, l'accès récent à cette plateforme test a mis en lumière certaines **conditionnalités non prises en compte** auparavant dans les scripts. De plus, l'accès à l'APA test a permis d'analyser en détail la structure du bilan social et linguistique ainsi que la formulation des questions.

---

<sup>32</sup> Un deuxième export, avec l'ensemble des tables de l'APA, avait été demandé afin de compléter l'exploration des données avec des variables non traités habituellement. Cet export n'a pas été reçu, ce qui limite l'analyse exhaustive de certaines dimensions de la base de données (ISP, logement, santé, etc.).

Ces analyses ont servi de base à une meilleure compréhension du potentiel analytique de la base de données APA et à l'identification de ses limites pour une utilisation à des fins statistiques.

Enfin, dans le cadre de la révision de la pratique de monitoring, un nouveau système de publication reposant sur Quarto (une fonctionnalité de RStudio) a été développé. Celui-ci permet d'assurer la reproductibilité non seulement des indicateurs, mais également de leurs visualisations, grâce à leur standardisation et automatisation, sans toutefois lever les limites inhérentes à la qualité et aux conditions de production des données sources. Ce mode de publication offre en outre la possibilité d'une version web. Il a été testé dans le cadre du monitoring 2024 et constitue désormais un outil appelé à être mobilisé dans les exercices futurs.

L'une des limites de cette recherche concerne l'exploration partielle du fonctionnement des onglets relatifs aux formations (inscription, exports de tables). Si ces éléments ont fait l'objet de mention concernant les difficultés du point de vue de l'analyse de données, ils n'ont toutefois pas été examinés du point de vue de l'expérience des utilisateur-trices. Cette limitation s'explique principalement par les contraintes temporelles à la conduite de la recherche, qui a choisi de se concentrer sur les thématiques principales ressorties lors des entretiens exploratoires.

En somme, ce rapport analyse la qualité des données produites par l'APA et l'articulation entre les pratiques de monitoring. Il aboutit à la proposition d'un canevas des rapports d'activités des Bapas actualisé (présenté en annexe), ainsi qu'au format de publication web pour le monitoring de l'organisme d'évaluation.

## Chapitre 3 : L'état des lieux de l'APA

---

### 1. La construction de l'outil de gestion administrative

Historiquement, les services du Collège de la Commission communautaire française (Cocof) ont développé une application informatique – l'*Application pour primo-arrivants* (APA) – à disposition des opérateurs de parcours afin de gérer et suivre les dossiers des publics cibles du Parcours d'accueil.

*« Le Collège assure l'appui logistique des bureaux d'accueil en mettant **une application informatique uniforme de suivi des bénéficiaires** à la disposition des bureaux d'accueil. »*  
(*Decret Cocof, 5 juillet 2013, art. 20*)

Toutes les interventions sociales des Bapas débutent désormais par la création d'un dossier informatique confidentiel (art. 10, Arrêté d'exécution du 18 janvier 2024) dans lequel sont rassemblées des données d'identification et biographiques des publics, et sont enregistrées par la suite l'ensemble des démarches effectuées pendant le parcours par les assistant-es sociaux-ales (rendez-vous, formations, etc.).

#### 1.1. Présentation de l'application d'Accompagnement des Primo-Arrivants (APA)

Cet outil informatique a été construit par un prestataire privé avant l'ouverture des opérateurs de parcours sur la base d'un cahier des charges déterminant le type d'informations à intégrer. Ce travail préalable d'identification des variables du dossier individuel s'est fait quant à lui en collaboration avec le Centre Régional d'Appui à la Cohésion sociale (CRAcs – CBAI), en s'appuyant sur :

- d'une part, des rencontres et **discussions avec des structures bruxelloises travaillant déjà avec le public primo-arrivant** (notamment, le CIRE, Convivial, et MOVE-Sampa) pour déterminer les questions – et donc les variables – pertinentes et nécessaires à l'identification des besoins sociaux et linguistiques ;
- et d'autre part, la **législation** (Arrêté d'exécution, Cocof, 24 avril 2014) pour déterminer les variables d'identification de l'usager-ère (données administratives), de suivi du parcours (statuts d'avancement dans le parcours), et relatives au contenu de l'offre (formations).

Au cours des premières années de mise en œuvre du parcours d'accueil (2016-2020), l'outil a progressivement évolué sur base des retours transmis par les opérateurs, lors des « réunions APA » (Informaticien, Administration, Bapas, et organisme d'évaluation). Ces ajustements portaient tant sur des corrections mineures liées à des incohérences techniques ou à des dysfonctionnements informatiques (« bugs »), que sur de nouvelles implémentations répondant à des **besoins émergents des Bapas**. Parmi ces derniers figurent, par exemple :

- l'ajout de nouvelles variables, comme le plus haut diplôme obtenu en Belgique et en-dehors de la Belgique;
- le développement de nouveaux outils facilitant la gestion quotidienne des travailleur-euses des Bapas et des Opérateurs linguistiques partenaires (notamment la visualisation du planning des formations, exportation de liste de participant-es aux formations).

- la création du **Journal de bord** – un espace accessible au (seul·e) référent·e<sup>33</sup> de la personne qui suit le Parcours et qui lui permet d'écrire librement des informations qualitatives supplémentaires et/ou sensibles.
- le renforcement de l'automatisation des tâches administratives, à travers la production de courriers et d'attestations à partir de modèles prédéfinis intégrant les données propres à chaque dossier.

A la lumière de la conception et du développement de l'APA, il apparaît clairement que l'objectif de gestion logistique des opérateurs de parcours (Bapas) a prévalu sur celui de suivre en continu le dispositif par et pour l'Administration. Bien que l'APA ait initialement permis la production de « *reportings* » (des rapports chiffrés), ces derniers se sont rapidement révélés peu performants et ont été peu mobilisés. Il est vite apparu, aux yeux du gestionnaire de la Cocof en charge du Parcours d'accueil pour la période 2016-2023, que la production de données quantitatives fiables nécessitait de demander annuellement un export de toutes les tables<sup>34</sup>.

Ce choix davantage centré sur la gestion opérationnelle, n'a pas été sans conséquence pour la mission de monitoring de l'organisme d'évaluation (CBAI) :

*L'APA restait l'outil de gestion des Bapas. Donc, Il y avait moins de raison d'avoir des demandes du [CBAI]. Peut-être des points d'attention, car, effectivement, au fur et à mesure des modifications qui étaient apportées, qui allaient peut-être écraser certains types de données [utiles pour le monitoring]... C'est vous [CBAI] qui étiez face à des incohérences et qui remontiez les problèmes une fois par an quand vous receviez l'extraction complète des données. (entretien Gestionnaire de la Cocof entre 2016-2023, avril 2025)*

Apparaît ici l'un des principaux enjeux liés à l'exploitation des bases de données administratives à des fins statistiques : il s'agit de **produire des analyses à partir de données initialement conçues pour la gestion et non pour des analyses statistiques**, ce qui complexifie leur traitement, leur interprétation et peut limiter leur reproductibilité dans le temps.

Ces « **incohérences** » se sont accentuées au tournant des années 2020-2022, sous l'effet des réformes législatives successives (relatives notamment aux exigences linguistiques, obligation de suivi, élargissement du public<sup>35</sup>). Ces évolutions ont entraîné d'importantes transformations du système d'information, au premier rang desquelles **la mise en interactivité de l'APA avec la nouvelle application Bruwelcome** développée par la Cocom pour gérer l'obligation de suivi (Ordonnance Cocom, 2017).

De plus, à la suite de la « cocomisation » de la politique d'accueil (1<sup>er</sup> janvier 2024), les Services du Collège Réuni (SCR) de la Cocom (Vivalis) ont acquis l'APA, transférant ainsi la maintenance de l'APA, tout comme *Bruwelcome*, à son service informatique interne (*Iriscare*). Notons que si l'organisme d'évaluation de la politique d'accueil ne peut avoir accès à l'ensemble des données de l'application *Bruwelcome*, il a cependant accès à certaines informations reprises dans l'APA de manière indirecte et partielle.

La *figure 5* schématise le système d'information de la politique d'accueil en 2025.

---

<sup>33</sup> Un·e autre TS peut être amené à avoir accès ponctuellement au Journal de bord si le ou la référent·e est absent·e.

<sup>34</sup> Nous utilisons le terme tables car les données encodées dans l'APA sont stockées dans une base de données, puis extraites sous la forme de tableaux Excel.

<sup>35</sup> Voir rapport annuel 2024 du CBAI – « L'obligation dans un contexte d'élargissement du public du Parcours d'accueil. Analyse d'une transition » – ainsi que la note technique de mars 2025 sur la saturation des BAPA.

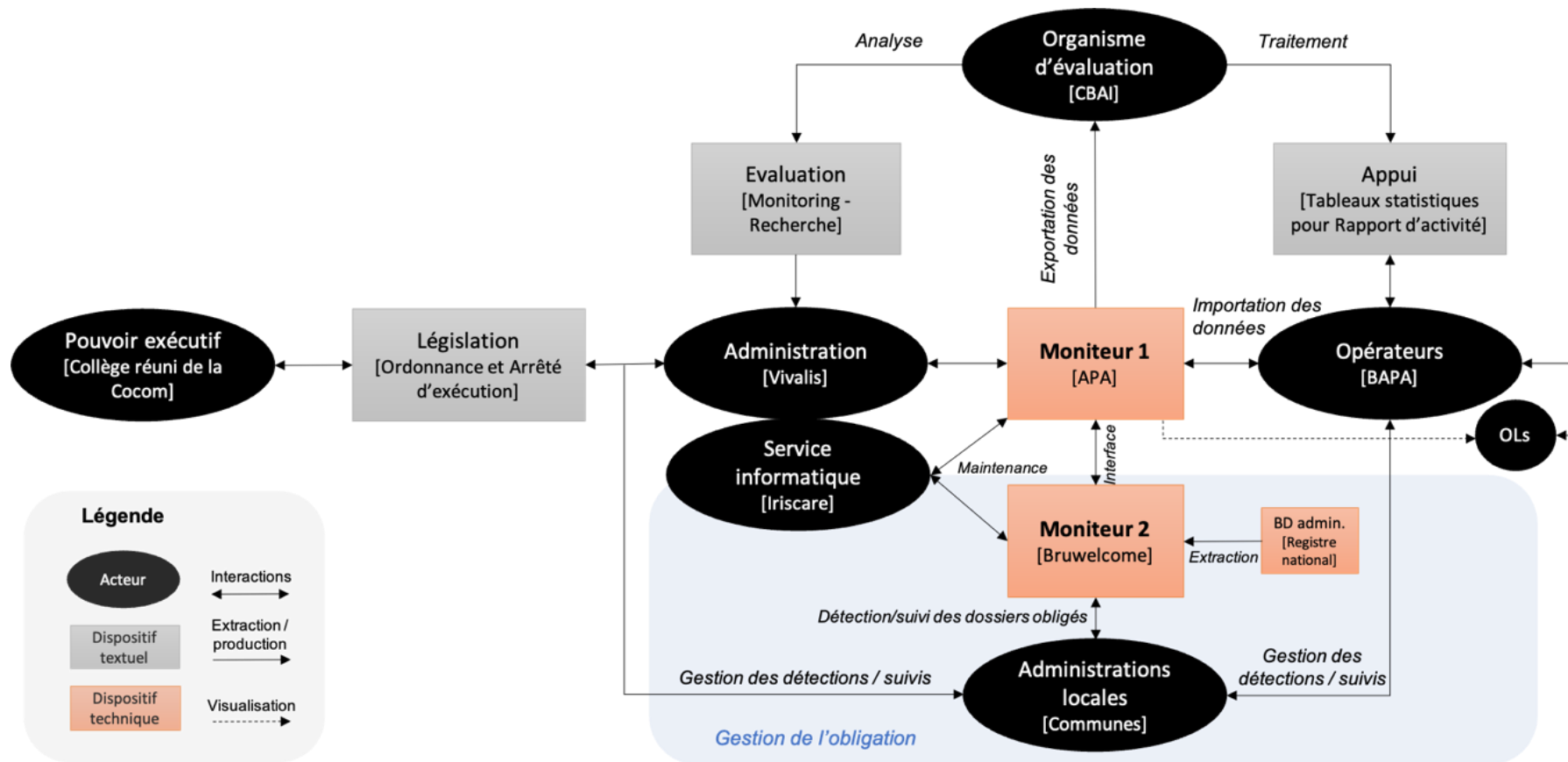


Figure 5 : schéma du système d'information du Parcours d'accueil en 2025

L'application APA est structurée à partir de deux espaces de gestions :

- **Dossiers** : reprend l'ensemble des dossiers, et permet d'en faire le suivi (Figure 6).
- **Formations** : reprend l'ensemble des formations et permet de faire la gestion de l'organisation des formations

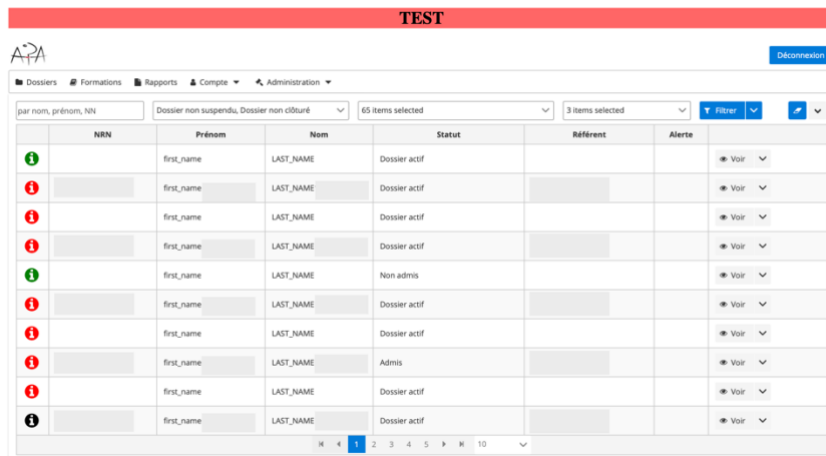


Figure 6. Écran d'accueil de l'APA, espace dossiers.

Dans le cadre de cette étude, nous nous focalisons davantage sur toutes les informations relatives aux dossiers. Un dossier comporte 12 onglets lorsqu'il s'agit d'un public prioritaire et 11 lorsqu'il s'agit public non-prioritaire (Figure 7). Ces onglets correspondent aux différentes composantes du parcours d'accueil (*Bilan social, Bilan linguistique, Module Droits et Devoirs, Citoyenneté, FOCI 60h, Journal de bord* (l'outil destiné à l'accompagnement social)).

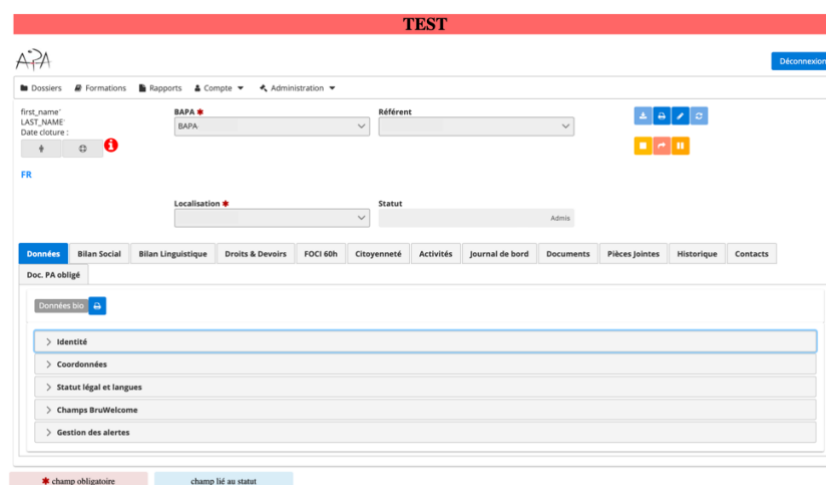


Figure 7. Contenu d'un dossier dans l'APA.

Chaque dossier a également un onglet *Historique* (Figure 8), qui synthétise les étapes effectuées durant le parcours et reprend les changements de statuts des dossiers. Un dossier peut se voir attribuer successivement 6 statuts : *Données en cours, Dossier admis, Dossier non-admis, Dossier actif, Dossier suspendu et Dossier clôturé*. L'assignation de ces statuts, conditionnelle et automatique, sera expliquée plus loin.

Ensuite, l'onglet *Activités* permet quant à lui de gérer les activités complémentaires au parcours développées par les Bapas, telles que, par exemple, des tables de conversations. Enfin, la gestion administrative – notamment le téléchargement et le dépôt d'attestations ou autres documents – se fait à travers les onglets *Documents, Pièces jointes* et *Doc. PA prioritaire* pour le public concerné. Voici un aperçu des principaux écrans et onglets de l'APA :

Date	Description
23/07/2025 10:02:00	Bilan linguistique complété ? : non -> oui
18/07/2025 17:01:00	Le PA a-t-il suivi la formation FOCI 60h ? : non défini -> oui
17/06/2024 10:28:00	Le dossier est inscrit auprès de BruWelcome
17/06/2024 10:12:00	Bilan social complété ? : non défini -> oui
17/06/2024 10:02:00	Données en cours -> Dossier actif
17/06/2024 10:02:00	Langue choisie : null -> fr
17/06/2024 09:54:00	-> Données en cours

Figure 8. Exemple de l'information contenu dans l'onglet Historique

- > Séjour et parcours migratoire
- > Etudes et formations
- > Attestations de connaissance du français/néerlandais & formations en cours
- > Résultats des tests de positionnement
- > Module de formation

Figure 10. Rubriques de l'onglet Bilan Linguistique

- > Séjour et parcours migratoire
- > Vie de famille
- > Situation professionnelle et financière
- > Etudes et formations
- > Santé et accès aux soins
- > Logement
- > Réseaux sociaux

Identification des besoins

- > Séjour et parcours migratoire
- > Vie de famille
- > Situation professionnelle et financière
- > Etudes et formations
- > Santé et accès aux soins
- > Logement
- > Réseaux sociaux

Figure 9. Rubriques de l'onglet Bilan Social

## 1.2. La base de données de l'APA, c'est quoi ?

L'application pour l'Accompagnement des Primo-Arrivants est donc utilisée par différents acteurs du Parcours d'accueil : l'Administration, les directions, les coordinations, les formateurs et les travailleurs sociaux des Bapas, ainsi que par l'équipe informatique dans le cadre de développements informatiques. Le CBAI, quant à lui, ne se sert pas de l'application directement, mais **manipule la base de données sous-jacente**, c'est-à-dire les **informations stockées**.

L'arrêté d'exécution (Cocom, 24 janvier 2024) définit une **double mission pour l'organisme d'évaluation en termes de traitement des données** de l'APA via un export annuel au 31 décembre de l'année précédente. D'un côté, la production d'« *outils de recueil de données (quantitatives)* » pour les **rapports d'activités des Opérateurs de parcours** (art.82§1), et de l'autre, la production de deux **rapports annuels d'évaluation** à destination du Collège réuni et de son Administration (art. 82 §2, §3) : un monitoring (30 juin) et une recherche évaluative (31 décembre). Si les Bapas peuvent exporter certaines données depuis l'APA, celles transmises au CBAI par l'équipe informatique de Vivalis, sont plus complètes et sous **une forme brute**. Dans le cadre de cette recherche, nous avons néanmoins eu accès à la version « Test » de l'APA<sup>36</sup>, ce qui nous a permis de manipuler l'application et de consulter un ensemble de dossiers entièrement anonymisés.

<sup>36</sup> La version test de l'APA, est une version anonymisée de la plateforme, permettant de simuler des opérations sans affecter les données réelles. Elle est principalement utilisée pour tester les nouvelles fonctionnalités et vérifier l'absence de dysfonctionnements avant leur mise en production.

L'architecture de la base de données de l'APA se compose d'environ **septante tables**<sup>37</sup>, articulées autour d'une table centrale, *t\_pafile*, qui relie l'ensemble des informations personnelles et de parcours d'un·e usager·ère. Cette table comprend également les principales données de suivi, telles que les dates des formations ou les informations issues de Bruwelcome.

Figure 11. Image d'archive de la structure de la base de données de l'APA en 2019.

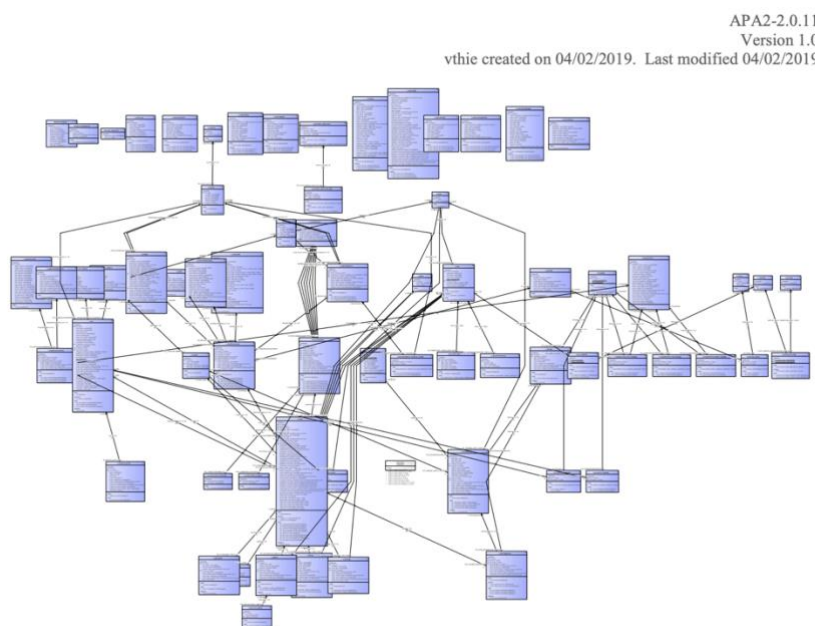


Figure 1: APA2-2.0.11

Dans le cadre de notre mission d'évaluation de la politique d'accueil, nous concentrons nos analyses sur **cinq tables principales**, qui jouent un rôle de « **nœuds structurants** » permettant d'accéder aux informations les plus pertinentes relatives aux parcours des usager·ères :

- *t\_pa* : contient **les informations personnelles** (données d'identifications, coordonnées, etc.) ;
- *t\_socialthematics* : nœud du **bilan social** (BS) ; permet de regrouper les informations relatives aux rubriques du bilan, chacune disposant ensuite sa propre table ;
- *t\_linguisticassessment* : nœud du **bilan linguistique** (BL) ; permet de rassembler les informations issues des questions du BL, les résultats du test de positionnement et les données relatives au module pressenti ;
- *t\_training* : nœud consacré aux **formations DD, FOCI et FL** ; permet de relier les informations relatives à l'offre de formation (du point de vue des opérateurs) et à la demande des usager·ères ;
- *t\_history* : cette table « conserve chronologiquement chaque changement de statut du dossier. Elle permet donc de consulter à tout moment la date à laquelle un certain statut a été assigné par exemple »<sup>38</sup>. Les informations issues de l'historique constituent la base de la **logique de suivi des dossiers**. La table *t\_history* permet de retracer le parcours d'une personne dans le temps et de réaliser des **analyses évolutives** du dispositif.

<sup>37</sup> Une table est une structure pour organiser les données, chaque table est composée de lignes d'enregistrements et de colonnes reprenant des catégories d'informations, appelées des attributs ou des champs. Une table peut être par exemple une liste de contacts. Elles sont reçues sous forme de fichiers Excel.

<sup>38</sup> Lemerrier, J.-B. (Auteur), & De Roose, A. (Mise à jour). (2024, 25 juillet). *Guide de l'utilisateur de l'application APA* (Version 2.14.14). Document interne, p.39.

## Encadré 2 : Différences dans l'historique de la base de données et de la plateforme APA

Deux différences existent entre les informations reprises dans l'historique de la base de données et celles visibles sur la plateforme.

**Premièrement, dans la base de données l'information porte uniquement sur les changements de statut des dossiers.** Autrement dit, chaque nouvelle ligne de la table *t\_history* correspond à un changement de statut du dossier. On y retrouve la nouvelle valeur du statut du dossier (*new\_value*) ainsi que la valeur précédente (*old\_value*). L'exemple ci-dessous illustre l'historique d'un-e usager-ère tel qu'il apparaît dans la base de données.

old_value	new_value	event_date
admit	primaryAspectInProgress	2024-06-03 10:42:38
NA	admit	2024-03-01 09:58:36

Figure 12. Information de la table historique (*t\_history*) de l'usager-ère X dans la base de données APA

En revanche, sur la plateforme, figurent également l'ensemble des éléments du parcours réalisés par les usager-ères — comme, dans l'exemple ci-dessous, la réalisation du bilan social — ainsi que diverses informations de gestion, telles que la mise en liste d'attente, le transfert d'un-e TS à un-e autre, ou encore les demandes et réponses de suspension entre la commune et le Bapa. Les encadrés rouges visibles sur la capture d'écran ci-dessous correspondent aux informations reprises effectivement dans l'historique de la base de données ci-dessus.

11/06/2024 09:38:00	Bilan social complété ? : non -> oui
03/06/2024 10:42:00	Admis -> Dossier actif
03/06/2024 09:35:00	Dossier transféré
03/06/2024 09:35:00	Le dossier a été retiré de la liste d'attente
01/03/2024 10:00:00	Le dossier a été ajouté dans la liste d'attente. Le PA peut vous recontacter à partir du 01-06-2024. Date d'échéance sur liste d'attente : 01-07-2024
01/03/2024 09:58:00	-> Admis

Figure 13. Information de l'historique de l'usager-ère X dans la plateforme APA

**Deuxièmement, la base de données utilise encore l'ancienne nomenclature** de la réglementation Cocof des statuts des dossiers « volet primaire en cours », tandis que la plateforme affiche la nouvelle nomenclature de la réglementation Cocom, avec notamment la catégorie « *Dossier actif* ».

### 1.3. Les changements dans l'export de données Cocof-Vivalis et l'organisme d'évaluation

Historiquement, avec la Cocof, le CBAI recevait un **export des données anonymisées et figées au 31 décembre**<sup>39</sup>, composé de presque l'entièreté de la base de données de l'APA. Cet export se traduisait en la réception de 67 tables Excel au début du mois de janvier. Ces données totalement brutes nécessitaient un travail important de sélection, de vérification et de manipulation.

<sup>39</sup> A l'exception de l'année 2023, à cause d'un problème dans l'export du 31/12/2023, un deuxième export a dû être réalisé, les données datant finalement du 16/01/2024.

Depuis la reprise des compétences par Vivalis, le processus a changé : en 2024, plusieurs réunions ont permis de définir les variables essentielles à la réalisation de cette double mission. Le service informatique de Vivalis opère désormais certaines manipulations, en particulier les jointures de tables pour regrouper les variables nécessaires, de sorte que le CBAI ne reçoit plus que huit tables au total. Cette évolution réduit la charge de préparation et de vérification des données en amont.

Si la réduction du nombre de tables reçues allège le travail, cela comporte néanmoins un risque en cas de problèmes techniques. En effet, lorsque seules cinq tables consolidées sont disponibles, il devient plus difficile d'identifier l'origine d'une anomalie ou de construire un indicateur à partir d'autres variables administratives pour pallier ces manques. L'absence d'accès à l'entièreté des tables limite donc à la fois les possibilités de diagnostic et la capacité à corriger indépendamment du Service informatique d'éventuels bugs, erreurs de transmission ou d'encodage.

D'autre part, le travail préalable des informaticiens de Vivalis peut introduire, parfois de manière non intentionnelle, des choix arbitraires<sup>40</sup> que le CBAI pouvait autrefois identifier et sur lesquels il pouvait opérer des choix méthodologiques. De plus, à l'heure actuelle, il n'est pas encore certain que les nouveaux champs créés en cours d'année seront systématiquement intégrés dans l'export de données<sup>41</sup>.

Une fois les données reçues, des vérifications de bases sont effectuées pour s'assurer que la transmission des données est conforme. En effet, la transmission de données constitue un moment crucial : il faut s'assurer qu'aucune corruption de fichier n'a eu lieu – c'est-à-dire qu'aucune donnée n'a été altérée ou endommagée – et réagir rapidement en cas de problèmes compte tenu des contraintes de temps<sup>42</sup>. Il s'agit de contrôler le nombre de tables et de variables ainsi que le volume de dossier correspond aux attentes au regard des tendances des années précédentes.

Le traitement des données se fait avec le programme statistique RStudio. Dans un premier temps, nous effectuons une série de **tests supplémentaires destinés à détecter d'éventuelles anomalies**, telles qu'un taux d'inconnus trop élevé, des distributions atypiques des catégories ou encore une concentration excessive (ou insuffisante) des valeurs. Ces tests visent également à identifier les éventuelles modifications dans la composition des catégories de variables (par exemple, l'ajout d'un nouveau type de carte de séjour).

Dans un second temps, les données brutes sont **recodées, agrégées, renommées et standardisées** par rapport aux années précédentes, afin d'obtenir une base de données

---

<sup>40</sup> Par exemple, certaines erreurs dans l'APA peuvent créer des doublons ou des incohérences, comme un usager·ère qui apparaît avec deux dossiers. Dans ces cas, on suppose que les informaticiens appliquent des règles de nettoyage déjà programmées, qui fusionnent des informations automatiquement. Ce processus peut entraîner la suppression ou la perte de certaines données.

<sup>41</sup> Par exemple, fin 2023, la fonctionnalité « liste d'attente » a été développée. Cette année-là, nous recevions encore l'entièreté des tables de la base de données : nous avons donc pu découvrir qu'en plus d'une variable indiquant la mise en liste d'attente, l'APA contenait aussi une date limite de la liste d'attente et une variable renseignant son éventuel prolongement. Sans cet export complet, ces champs seraient restés invisibles.

<sup>42</sup> Koumarios, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Document de travail), p. 47.

nettoyée, homogène et reproductible d'une année à l'autre. Cette étape, itérative par nature, s'est progressivement affinée et adaptée au fil du temps.

*« Ainsi, il faut garder à l'esprit que les données administratives ne sont pas, du moins pour l'essentiel, des données immuables, fixes, mais au contraire des données vivantes, subissant des modifications de diverses natures, de façon continue (ajout d'un objet, suppression d'un objet, modification d'un attribut d'un objet, évènement concernant un ou plusieurs objets...). Elles se trouvent à l'intérieur de bases de données, qui sont justement des structures permettant de supporter des évolutions permanentes sans compromettre l'intégrité de l'ensemble (Elmasri, Navathe 2016). Dès lors, sans transformation préalable, on ne peut s'en servir à des fins statistiques : en raison de leur caractère évolutif, n'importe quelle agrégation produirait un résultat différent, pertinent uniquement pour le moment où il a été produit » (Koumarianos & Rivière, 2025, p. 24)*

Enfin, les données traitées font l'objet d'une **analyse statistique** et sont transformées en **indicateurs**<sup>43</sup>. Ces indicateurs ont été élaborés initialement en collaboration avec les Bureaux d'accueil (à l'époque BAPA VIA et BAPA-BXL) et l'Administration Cocof au cours de l'année 2016. Ces indicateurs n'ont depuis lors été modifiés que ponctuellement, notamment avec la transformation de l'indicateur de résultat à travers l'Arrêté d'exécution Cocof modifiant du 24 juin 2021.

Au-delà des enjeux déjà évoqués, les bases de données administratives doivent également intégrer **une veille continue sur les évolutions législatives, les changements de nomenclatures ou d'éventuels nouveaux logiciels de gestion**<sup>44</sup>. Le dispositif du Parcours d'Accueil n'a pas échappé à ces évolutions : plusieurs réformes législatives récentes ont imposé des ajustements substantiels à la plateforme APA.

#### 1.4. Les transformations de l'outil suite aux réformes législatives

Un premier changement majeur, suite à la nouvelle réglementation Vivalis, est la **redéfinition des publics cibles** (Ordonnance Cocom du 20 juillet 2023 et son Arrêté d'exécution du 18 janvier 2024). D'une part, la désignation d'une catégorie de public prioritaire ; d'autre part, l'élargissement du public du dispositif à toute personne étrangère.

Dans le cas présent, le champ<sup>45</sup> initialement limité aux primo-arrivant-es a été étendu en 2022, aux personnes ayant un titre de séjour de plus de trois ans, désormais désignées comme « personnes étrangères » ou « public non prioritaire », pour reprendre les termes de l'ordonnance. D'un point de vue technique, cette évolution n'a entraîné que des ajustements

---

<sup>43</sup> Cette dernière phase fera l'objet du chapitre 4, dans lequel nous reviendrons sur les indicateurs actuellement utilisés et proposerons de nouvelles pistes d'adaptation à la lumière des transformations du Parcours d'Accueil et du contexte institutionnel des Bureaux d'accueil.

<sup>44</sup> Koumarianos, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Document de travail), p. 53.

<sup>45</sup> Par « champ », on entend : « l'ensemble des objets vérifiant telle propriété [...]. Dans un contexte administratif, la définition du champ peut évoluer dans le temps, tout simplement parce que la législation évolue (telle mesure s'appliquait aux moins de 10 salariés, après changements elle ne s'applique plus qu'aux moins de 5) » (Koumarianos, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Document de travail), p. 18).

limités sur la plateforme APA, se traduisant principalement par la suppression de la conditionnalité d'admission liée à la durée maximale de séjour.

En revanche, la redéfinition plus précise du champ d'application, assortie de nouvelles conditionnalités, a nécessité la **conception d'un nouveau logiciel de gestion, Bruwelcome**. Son déploiement s'est accompagné de **transformations majeures de l'APA**, afin d'assurer sa **conformité avec les nouveaux textes législatifs**. Ces dernières se sont **réalisées dans un temps relativement court et sans financements supplémentaires**, ce qui a eu des répercussions significatives sur le fonctionnement global de la plateforme et sur la complexité du traitement de données. C'est d'ailleurs l'une des principales raisons qui nous ont conduits à approfondir cette question dans le cadre du présent rapport de recherche annuel.

Dans la partie qui suit, nous dressons ainsi un bilan des transformations apportées à l'outil, en analysant leurs implications sur la gestion des dossiers (Bapas) et dans un second temps, sur l'analyse des données (CBAI).

#### 1.4.1. Le développement de l'Interactivité avec BruWelcome pour la gestion de l'obligation

L'application Bruwelcome permet aux communes de la RBC d'identifier les primo-arrivant-es soumis-es à l'obligation ainsi que de les en informer, de suivre et mettre à jour leurs dossiers prioritaires (exemption, suspension, etc.), et enfin de contrôler le respect de cette obligation (art. 16§1 de l'Ordonnance Cocom du 20 juillet 2023).

Une première différence existe entre l'APA et BruWelcome : cette dernière est en fait directement reliée au Registre national (extraction des données relatives à l'état civil), ce qui permet de récupérer un ensemble d'informations concernant les dossiers prioritaires qui sont alors automatiquement complétés dans l'APA, représentant un gain de temps pour les travailleur·euses sociaux·ales. Cette application est par ailleurs également reliée à Bon qui, à côté des trois Bapas, constitue le quatrième opérateur du parcours.

#### L'interactivité APA-Bruwelcome

Le lien entre ces deux applications se traduit dans la plateforme APA par l'apparition d'un **nouvel onglet « Doc. PA obligé »** permettant aux bureaux d'accueil d'envoyer des attestations (inscription et fin du parcours) et de faire des demandes de suspension ou d'exemption pour le public prioritaire auprès de la commune de domiciliation.

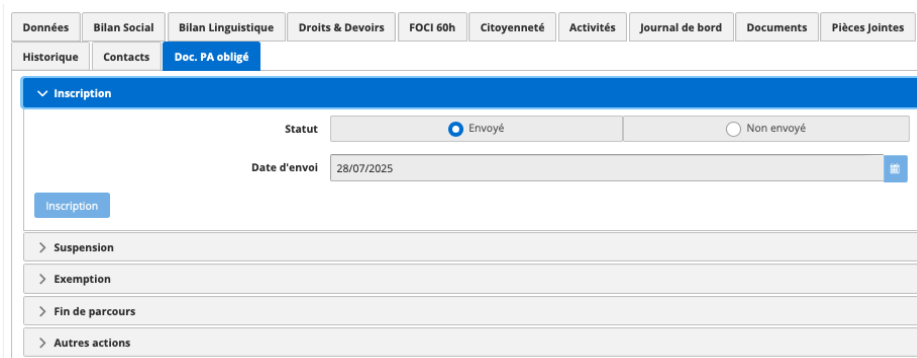


Figure 14. Capture d'écran du nouvel onglet "Doc. PA obligé de la plateforme APA.

Une nouvelle rubrique « Champs Bruwelcome » (Figure 15) a été également insérée dans les données personnelles reprenant certaines informations (en lecture seule) provenant de l'application Bruwelcome. Cette nouvelle rubrique permet à la commune de transmettre les suspensions et exemptions survenues dans Bruwelcome.

Figure 15. Capture d'écran de la nouvelle section « Champs BruWelcome » de la plateforme APA

### Les conséquences organisationnelles et techniques sur l'application APA

Le développement de la nouvelle application pour le public prioritaire a créé plusieurs défis **organisationnels et techniques** : l'APA n'ayant pas été conçue pour interagir avec une seconde application ni pour gérer des dossiers en dehors de son environnement.

*Bruwelcome. C'est pour ça qu'il y a plein de trucs qui sont un peu mal ajoutés par après, parce que l'APA a été construit juste pour les dossiers dans son environnement. Et du coup, maintenant dans l'APA, il y a plein de demandes qu'on fait à Bruwelcome et ils nous répondent pour dire oui, on la valide, on ne valide pas tout ça. (Informaticien Vivalis, entretien juin 2025)*

Sur le plan organisationnel, la gestion de l'APA est prise en charge par deux équipes d'informaticiens distinctes, rattachées à des entités différentes, qui doivent désormais collaborer pour assurer le développement et la maintenance des deux applications, comme en témoigne l'extrait d'entretien. À cette nécessité de coordination s'est ajoutée **la complexité d'un dispositif qu'elles découvraient toutes deux, avec ses contraintes techniques et réglementaires**, ce qui a rendu le travail d'adaptation d'autant plus exigeant. Les échanges avec les informaticiens en charge de l'APA nous ont appris, à ce propos, que la coordination avec l'équipe informatique de Bruwelcome a nécessité un temps d'ajustement non négligeable, tant pour établir des modalités de contact que pour organiser une coordination effective. Ils relèvent également la charge de travail qu'implique le fait de devoir gérer simultanément de multiples applications, celle relative au Parcours d'accueil, et toutes les autres dont ils ont la charge.

Sur le plan technique, l'interconnexion entre plusieurs plateformes, elles-mêmes reliées à d'autres systèmes d'information, engendre inévitablement des problèmes de compatibilité.

Pour ce qui relève de la mise en service de Bruwelcome, le 1<sup>er</sup> juin 2022, **aucun test préalable n'avait pu être réalisé pour évaluer l'interactivité avec l'APA**. Bruwelcome importe directement des données du Registre national, des données protégées et officielles qui ne permettaient pas, du moins à ce stade, de procéder à des tests<sup>46</sup>. De plus, **l'accès à Bruwelcome n'a été accordé aux informaticiens que très récemment**, ce qui a freiné la compréhension approfondie de son fonctionnement ainsi que de son interactivité avec l'APA, et, par conséquent, a limité la capacité d'anticipation et de réflexion sur les évolutions possibles du système.

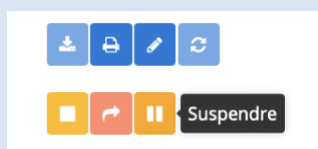
Ces contraintes ont entraîné l'apparition **d'un nombre important de bugs dans l'application APA** dès l'entrée en vigueur de l'obligation. D'autant plus que l'APA demande des réajustements réguliers<sup>47</sup> : d'une part parce qu'il s'agit d'un **outil ancien** nécessitant des mises à jours de logiciels et l'entretien de sa sécurité ; d'autre part, parce qu'en tant qu'application de gestion, elle doit **évoluer en continu pour répondre aux besoins du terrain**, ce qui implique le développement fréquent de nouvelles fonctionnalités et la résolution des problèmes techniques.

### Encadré 3 : Le cas des suspensions

Les développements liés à l'interactivité avec Bruwelcome ont particulièrement posé problème pour les **suspensions**. Nous présentons ci-dessous les difficultés observées pour les TS.

Actuellement, quatre modalités distinctes permettent de suspendre un dossier :

- le bouton « suspendre », désormais prévu uniquement pour le public non-prioritaire ;



- la section « Suspension » dans l'onglet *Doc. PA obligé*, utilisée pas les TS pour les demandes de suspensions du public prioritaire auprès des communes ;



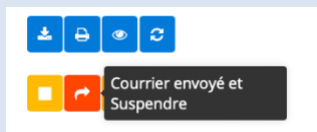
- la section « Champs BruWelcome » dans l'onglet *Données*, où s'affichent les suspensions faite par les communes ;

Documents Exemptions et Suspensions	Date	Type	Titre	Télécharger
	21/02/2025 14:21	Suspension	titre acf2b418cafb2e	

<sup>46</sup> Avant chaque mise en production, les Bapas testent les développements et le bon fonctionnement de la plateforme dans l'environnement de test de l'APA. Toutefois, l'interaction avec Bruwelcome ne pouvant pas être simulée, certains bugs n'apparaissent qu'en production (entretien avec l'Administration et le service informatique, 2025).

<sup>47</sup> Au contraire de Bruwelcome qui constitue aujourd'hui une application relativement stable, malgré des bugs persistants et certaines évolutions encore en discussion.

- Le bouton « Courrier envoyé et Suspendre » dont l'utilisation reste peu claire. Son usage varie : certain-es TS l'emploient à leur manière, tandis que pour d'autres, il s'agit d'un bouton principalement utilisé par les coordinations.



Cette multiplicité d'options pour une même opération a généré une complexité importante dans la **gestion des suspensions**, rendant l'information peu lisible pour les utilisateur-trices faute d'une vision synthétique de la durée, du motif, et de la décision dans une section centralisée.

*« C'est une suspension pour prolonger le parcours. Mais alors, la date au-dessus ne change pas. C'est vraiment un micmac de trucs... C'est hyper compliqué. Donc, il faut vraiment être dedans, savoir ce qu'on a fait et retrouver la date dans le détail en se disant « ah oui, la date, c'est bien en 2026. Ce n'est pas mars 2025 ». Et on ne trouve pas de solution. Je trouve que c'est très peu lisible et alors, on ne reçoit pas de message quand on arrive à la fin d'une suspension. Ça, on n'a pas. On a « interruption de séjour », « réactivation ». Ça, on l'a. » (TS, Focus group septembre 2025)*

En outre, un **bug informatique du côté de Bruwelcome** empêche la transmission complète vers l'APA des décisions prises par les communes concernant les suspensions. Ce dysfonctionnement s'ajoute aux **délais parfois longs de validation ou de refus des demandes par certaines communes**, engendrant des difficultés opérationnelles importantes pour les équipes de terrain.

La **résolution des dysfonctionnements se poursuit progressivement, mais nécessitera encore du temps**, d'autant qu'il demeure impossible, à ce jour, de tester le bon fonctionnement du lien entre les deux plateformes lors de nouveaux développements. **Un important travail de correction, de mises à jours et d'adaptation a donc été réalisé par l'équipe informatique de Vivalis, ce qui a pu impacter la stabilité et la fonctionnalité au quotidien de l'APA dans un passé récent.**

#### 1.4.2. La disparition des volets primaires et secondaires suite à la cocomisation

Le transfert de compétences de la Cocof vers la Cocom s'est accompagné d'une réorganisation du Parcours d'accueil. L'Ordonnance du 20 juillet 2023 marque notamment la disparition des volets dits *primaires* et *secondaires*.

Jusqu'alors, le décret Cocof du 18 juillet 2013 prévoyait une trajectoire linéaire du parcours d'accueil, imposant un enchaînement strict des activités qui le composaient. Par exemple, la formation linguistique ne pouvait être entamée qu'après la participation au module de Droits et Devoirs. Avec l'Ordonnance cette **linéarité a été levée**. Bien qu'une logique de progression demeure, l'ordre des activités peut désormais être modulé selon les besoins des publics ou selon les contraintes opérationnelles. Ce changement, à première vue anecdotique, a néanmoins eu des **répercussions significatives sur le suivi administratif des dossiers**.

Le tableau ci-dessous illustre les statuts existants avant la *cocomisation*, ainsi que leur signification implicite. On parle ici d'implicite dans la mesure où les Bapas connaissaient la manière dont l'APA calculait les statuts, c'est-à-dire la correspondance entre certaines actions apportées sur un dossier et la progression des statuts automatiquement générés par la plateforme. En effet, les statuts étaient assignés automatiquement en fonction des champs

complétés. À titre d'exemple, un dossier affiché comme *traité*, signifiait auparavant que les champs relatifs au bilan social (BS) et linguistique (BL) étaient cochés (et donc réalisés), tandis que la question « Le PA a-t-il suivi la formation *Droits et Devoirs* » restait encore à valider, impliquant que la formation devait toujours être suivie.

COCOF		COCOM
Statuts	Signification	Statuts
Données en cours	Création d'un dossier avec le nom, prénom et NRN	Données en cours
Non admis	Les informations du dossier n'ont pas les critères nécessaires pour pouvoir être admis dans le parcours (soit manque information dans le dossier, soit séjour non valable)	Non admis
Admis	Les informations du dossier ont les critères favorables pour que le PA soit admissible	Admis
Volet primaire en cours	Le dossier est pris en charge	Dossier actif
Dossier ouvert	BS et/ou DD suivies	
Dossier traité	BS et BL complets	
Volet primaire complet	BS et BL complets et DD suivies	
Convention générée	Convention générée	
Convention refusée	Convention générée et refusée par le bénéficiaire	
Volet secondaire en cours	Convention générée et acceptée par le bénéficiaire	
Volet secondaire terminé	Convention réalisée (selon les dossiers, FOCl et/ou FL suivies)	Dossier clôturé
Dossier archivé	Fermeture du dossier (réalisation ou abandon du parcours, dossier suspendu depuis longtemps...)	Dossier archivé
Dossier suspendu		Dossier suspendu

Figure 16. Comparaison de l'ancienne nomenclature des statuts des dossiers (Cocof) avec les nouveaux (Cocom)

Aujourd'hui, tous les statuts intermédiaires ont été remplacés par un statut unique : *Dossier actif*. Les opérateurs ne peuvent donc plus identifier rapidement, parmi leurs dossiers actifs lesquels doivent encore être inscrits en formation, réaliser un bilan social, etc. Ce changement a engendré des difficultés, tant pour les directions des Bapas que pour les travailleur-euses sociaux-ales, qui peinent désormais à avoir une vue d'ensemble de la progression de leur dossiers – difficulté que nous analyserons plus en détail au chapitre 4.

L'ensemble de ces évolutions ont eu des répercussions directes sur le **traitement des données**. En effet, l'APA a connu en l'espace d'une année d'importantes transformations techniques, souvent découvertes au fur et à mesure des nouveaux exports reçus. Il n'existe plus aujourd'hui de document centralisé retraçant l'ensemble des modifications apportées à la plateforme, ce qui complique la compréhension du comportement des données et retarde l'adaptation des indicateurs de suivi.

### 1.5. Les difficultés induites dans le traitement de données

Tout d'abord, l'interconnexion entre plusieurs plateformes, elles-mêmes reliées à d'autres systèmes d'information, **engendre inévitablement des problèmes de compatibilité**. Dans notre cas, certaines données, notamment celles relatives aux **secteurs statistiques** et à **certaines nationalités**, ont disparu à partir de 2023. Cette disparition de données a rendu impossible la réalisation d'**analyses spatiales à l'échelle infra-communale** dans nos rapports de monitoring et restreint une analyse exhaustive des **nationalités présentent dans le parcours d'accueil**.

### 1.5.1. Les suspensions

Les limites techniques et administratives des suspensions, présentées plus haut (cf. Encadré 2), ont également eu des répercussions sur le plan analytique. En effet, les suspensions sont devenues particulièrement complexes à traiter à partir de la base de données, en raison d'un **manque d'informations dans l'historique des changements relatifs à ce statut**. Deux hypothèses principales peuvent être avancées pour expliquer cette perte d'information :

- pour le **public prioritaire**, les suspensions étant gérées conjointement via les deux plateformes, elles transitent potentiellement par différentes tables de la base de données (*t\_messages*, *t\_exception\_apa*), auxquelles nous n'avons pas accès à ce jour. Cette situation concerne plus particulièrement les prolongements de suspensions<sup>48</sup>, ainsi que certaines clôtures de dossiers (cf. encadré 4, Figure 19) ;
- **l'accroissement des opérations automatisées**, qui limite la traçabilité des changements du statut dans l'historique. En effet, la réactivation ou la clôture automatique d'un dossier suspendu n'est souvent pas reflétée dans la table de l'historique, entraînant des incohérences entre la **valeur attribuée au statut du dossier et la dernière valeur du statut enregistrée dans l'historique**.

#### Encadré 3 : exemple pratique

Dans les deux captures d'écran ci-dessous (historique du point de vue de l'application et de la base de données), on observe qu'**aucune ligne n'a été créée dans l'historique** pour signaler le changement de statut *suspendu* à *actif*. Les changements de statut repris dans la base de données étant indiqué par une flèche (->) sur la plateforme. Alors que le statut du dossier affiche « Dossier actif », la dernière valeur de l'historique qui est affiché est « Dossier suspendu (Dossier suspendu via notification Salesforce) ».

Ainsi, lors d'une analyse portant sur l'évolution annuelle du nombre de dossiers actifs, le dossier concerné sera considéré – au moins entre le 25/05/2023 et le 29/10/2025 (jour de la capture d'écran) – comme suspendu, et ne sera donc pas comptabilisé parmi les dossiers actifs.

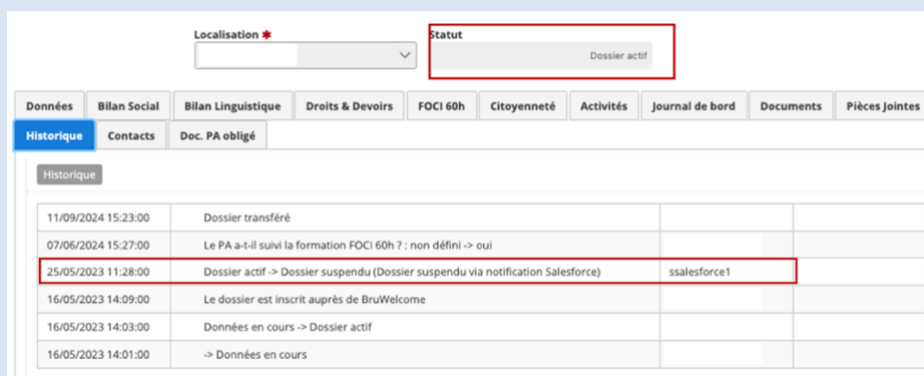


Figure 17. Capture d'écran d'un historique d'un dossier prioritaire sur l'application APA.

	pafile_id	history_id	field_name	old_value	new_value	event_date
1			Status	NA	dataInProgress	2023-05-16 14:01:58
2			Status	dataInProgress	primaryAspectInProgress	2023-05-16 14:03:36
3			Status	primaryAspectInProgress	freezed	2023-05-25 11:28:22

<sup>48</sup> La table *t\_exemption\_apa*, qui reprend les demandes de suspension et d'exemption adressées aux communes ainsi que les réponses (positives ou négatives) apportées à celles-ci, a été intégrée dans la demande de données de l'année 2025 afin de pouvoir traiter dans le futur les suspensions.

Figure 18. Capture d'écran du même historique du dossier prioritaire dans la base de données de l'APA

### 1.5.2. Les statuts des dossiers

Ce manque de traçabilité, observé pour les suspensions, impacte plus largement **le traitement des statuts des dossiers lors d'analyses évolutives**<sup>49</sup>. En effet, depuis deux ans désormais, lors du traitement des données, un écart est observé entre le **statut affiché dans le dossier** et le **dernier statut enregistré dans l'historique**. Ce dysfonctionnement ne concerne pas que les **(de)suspensions**, mais aussi les **(de)clôtures** des dossiers. Cette divergence complique l'interprétation du parcours administratif des publics et nuit à la fiabilité du suivi.

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des combinaisons actuellement observées entre le statut attribué au dossier et le dernier statut figurant dans son historique. La première partie du tableau (en vert) regroupe l'ensemble des dossiers pour lesquels les statuts coïncident entre le dossier et son historique. La seconde partie (en rouge) correspond aux cas où les statuts divergent, que nous considérons comme des *échecs du système*.

Ainsi, pour 10% des dossiers enregistrés dans l'APA jusqu'au 31/12/2024, le système ne renvoie pas le même statut entre ces deux niveaux d'informations (dossier et historique). En restreignant l'analyse à un échantillon plus récent, cette proportion diminue à 2%. Cette amélioration témoigne d'une résolution partielle des dysfonctionnements, notamment après la résolution des archivages automatiques de dossiers suite à des suspensions de longue durée dans l'historique, représentant 2.492 cas (tableau ci-dessous), qui avaient été détectés en 2023.

	Statut du dossier au 31/12/24	Dernier statut de l'historique	Ensemble population APA		Dossiers créés à partir de 2023	
			Effectif	Part	Effectif	Part
Succès	En cours d'inscription	En cours d'inscription	868		365	
	Dossier admis	Dossier admis	738		724	
	Dossier actif	Dossier actif	6035		5308	
	Dossier suspendu	Dossier suspendu	1087		825	
	Dossier archivé	Dossier archivé	17598		5552	
	Non admis	Non admis	46		38	
	<b>Sous-total</b>			<b>26372</b>	<b>90%</b>	<b>12812</b>
Échec	Dossier admis	Dossier suspendu	1	0%	1	0%
	Dossier actif	Dossier suspendu	84	3%	29	10%
	Dossier actif	Dossier archivé	78	3%	27	10%
	Dossier suspendu	Dossier actif	1	0%	0	0%
	Dossier suspendu	Dossier archivé	1	0%	0	0%
	Dossier archivé	Dossier admis	3	0%	0	0%
	Dossier archivé	Dossier actif	290	10%	217	78%
	Dossier archivé	Dossier suspendu	2492	84%	6	2%
	Dossier archivé	Non admis	3	0%	0	0%
<b>Sous-total</b>			<b>2953</b>	<b>10%</b>	<b>280</b>	<b>2%</b>
<b>TOTAL</b>			<b>29325</b>	<b>100%</b>	<b>13092</b>	<b>100%</b>

<sup>49</sup> Pour les analyses en stock, c'est-à-dire réalisées un instant *t* (habituellement au 31 décembre), ces dysfonctionnements n'ont pas d'incidence car l'information relative au statut du dossier peut être mobilisée.

Tableau 3. Synthèse des statuts (ne) coïncidant (pas) entre le statut afficher sur le dossier et le dernier affecté à l'historique.

Mais la persistance d'écarts, bien que moindres, demeure problématique au regard de l'importance de ces informations pour l'analyse des parcours. Parmi l'échantillon des dossiers créés à partir de 2023, il reste 217 cas où le statut du dossier est archivé (l'équivalent de clôturé dans l'APA), malgré le fait que le dernier statut de l'historique reste actif (voir encadré ci-dessous). Une demande d'investigation a par ailleurs été formulée auprès de l'équipe informatique de Vivalis afin d'analyser les causes de ces écarts et d'identifier les solutions techniques envisageables.

**Encadré 4 : exemple de dossier clôturé (archivé) dont le dernier statut de l'historique est actif**

Ces cas concernent tous les types de publics. Dans l'exemple ci-dessous (Figure 19), on observe que dans l'historique du dossier d'un-e usager-ère prioritaire, le dossier est activé le 9/10/2023, mais qu'aucune ligne indiquant un changement de statut vers une clôture n'apparaît par la suite. Une dernière ligne devrait apparaître dans l'historique comme suit :

Dossier actif -> Dossier clôturé (Clôture automatique: Parcours réalisé)

Seul un message « le dossier a été complété » s'affiche, mais ne concerne pas un changement de statut (pas de flèche (->)). Dans la base de données, cette information vient de la table *t\_message*, à laquelle l'organisme d'évaluation n'a pas accès en raison du caractère sensible de son contenu.

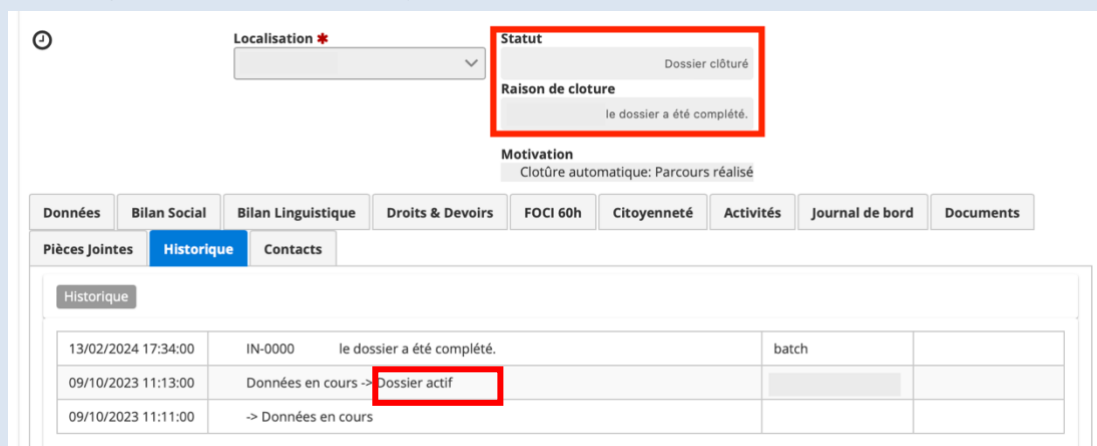


Figure 19. Type de cas où le statut du dossier affiche une clôture de dossier et où l'historique du dossier affiche comme dernier statut dossier actif.

1.5.3. La non-correspondance de nomenclature des statuts des dossiers

Sur le plan de la base de données, cette évolution s'est traduite par la suppression de l'ensemble des enregistrements correspondant aux statuts compris entre **dossier ouvert** et **volet secondaire en cours**, soit 113 636 lignes de l'historique supprimées, tout en maintenant les intitulés des statuts issus de la nomenclature Cocof.

Cette situation a entraîné un **double effet**. D'une part, un **décalage nomenclature** entre la base de données et l'affichage des statuts dans l'interface APA. Par exemple, un dossier clôturé dans la plateforme APA correspond à un dossier archivé dans la base de données. D'autre part, une

**problématique empirique** liée à la perte de correspondance entre l'ancienne valeur du statut (*old\_value*) et la nouvelle valeur du statut (*new\_value*) dans l'historique.

Voici un exemple d'un historique d'un dossier avant la *cocomisation* dans la base de données:

	pafile_id	history_id	field_name	old_value	new_value	audit_created_date
1	1401:	1567	Status	NA	status.primaryAspectInProgress	2023-05-15 11:55:10
2	1401:	1568	Status	status.primaryAspectInProgress	status.opened	2023-06-05 09:11:23
3	1401:	1568	Status	status.opened	status.completedPrimaryAspect	2023-06-09 14:05:12
4	1401:	1568	Status	status.completedPrimaryAspect	status.generatedConvention	2023-06-09 14:08:43
5	1401:	1568	Status	status.generatedConvention	status.secondaryAspectInProgress	2023-06-23 14:32:27
6	1401:	1569	Status	status.secondaryAspectInProgress	status.completedSecondaryAspect	2023-09-22 13:27:29
7	1401:	1569	Status	status.completedSecondaryAspect	status.archived	2023-09-30 20:01:07

Voici l'historique du même dossier après la *cocomisation* dans la base de données :

	pafile_id	history_id	field_name	old_value	new_value	event_date
1	1401:	1567	Status	NA	primaryAspectInProgress	2023-05-15 11:55:10
2	1401:	1569	Status	completedSecondaryAspect	archived	2023-09-30 20:01:07

Cet exemple montre bien le nombre de lignes supprimées : pour un dossier contenant 7 lignes d'informations auparavant, de nos jours il n'en contient que 2.

Si cette perte de correspondance peut toutefois être contournée, en adaptant les intitulés à la nouvelle nomenclature, **la suppression des enregistrements (lignes) de l'historique compromet la lisibilité de l'évolution des dossiers.**

#### 1.5.4. Les dossiers en liste d'attente

Enfin, même si la mise en place des listes d'attente ne résulte pas directement d'une réforme législative, elle constitue l'une des conséquences, liée à la saturation progressive du dispositif.

Afin de comprendre les enjeux, il convient d'en préciser son fonctionnement. En principe, la durée d'inscription d'un dossier sur liste d'attente est fixée, de nos jours à 6 mois (auparavant 3 mois), mais elle est en réalité de 9 mois dans l'APA laissant un délai de 3 mois (auparavant 1 mois) pour que la personne se représente. Durant cette période, le dossier reste associé au Bapa de référence. A l'issue de ce délai, trois situations peuvent se présenter :

- 1) le dossier est pris en charge par le Bapa, il devient *actif* ;
- 2) l'inscription en liste d'attente est prolongée de 6 mois à la demande de la personne concernée ;
- 3) le dossier est clôturé après les 9 mois en cas d'absence de réaction de la personne concernée.

Au niveau du fonctionnement pour la gestion quotidienne, cet outil permet aux Bapas de distinguer effectivement les dossiers en liste d'attente à un instant *t* des autres dossiers. En revanche, sur **le plan du traitement des données, son implémentation a compliqué considérablement la logique du suivi des dossiers.** En effet, la liste d'attente n'a pas été conçue comme un statut, mais comme un attribut associé au dossier, assignable ou retirable via un bouton, n'apparaissant pas dans l'historique des dossiers de la base de données. Ce choix **rend**

**difficile l'identification précise du moment où un dossier est placé – ou retiré – de la liste d'attente.** Dans la pratique, ces dossiers apparaissent majoritairement sous le statut *admis*, c'est-à-dire éligible, mais non encore pris en charge par un Bapa faute de place.

Si une date de délai de la liste d'attente est désormais enregistrée et permet d'estimer indirectement la date d'inscription sur liste d'attente<sup>50</sup>, cette information semble disparaître pour les dossiers clôturés pour non-représentation (cas 3). Il devient donc impossible de repérer de manière fiable toutes les personnes ayant, à un moment donné, été placées sur liste d'attente. Au vu de l'intérêt analytique que représente la possibilité d'estimer le nombre de personnes pour lesquelles l'offre n'a pas été rencontrée, nous avons néanmoins tenté d'en proposer une estimation dans le cadre du monitoring 2024.

Une dernière modification, implémentée à la demande des Bapas, consiste à supprimer le nom du Bapa pour les dossiers clôturés sans reprises de contact après la liste d'attente. Cette évolution vise, d'une part, de permettre à la personne de s'inscrire dans un autre Bapa ultérieurement, et, d'autre part, de faciliter l'identification des dossiers ayant déjà figuré sur une liste d'attente. **Cette implémentation montre bien que les Bapas se heurtent au même problème de suivi que nous.** Grâce à cette implémentation, il est désormais possible d'identifier les personnes concernées.

Toutefois, au 31/12/2024, 56 personnes étrangères se retrouvaient ainsi sans Bapa associé, tout en ayant un dossier actif. Il s'agissait d'ancien·nes usager·ères dont le dossier, déclôturé à la suite d'une inscription sur liste d'attente, avait repris le statut qu'il détenait avant sa clôture. Si nous sommes en capacité de réajuster ces données, toute tentative de projection du nombre de personnes placées en liste d'attente au cours d'une période donnée demeure extrêmement complexe – relevant d'un véritable bricolage méthodologique.

Cette difficulté illustre **le besoin d'une évolution de la liste d'attente vers un véritable statut de dossier, intégré à la nomenclature existante, afin d'en assurer la traçabilité à des fins analytiques.** Nous en faisons une proposition dans le chapitre 5.

#### 1.5.5. L'analyse des inscriptions

Enfin, ces changements ont profondément transformé la manière de définir une **inscription**. Autrefois, « l'inscription » appelée jusqu'à maintenant « admission » correspondait à tout dossier passant au statut *admis*, c'est-à-dire présentant l'ensemble des caractéristiques nécessaires pour être admissibles dans le Parcours d'accueil (être majeure, avoir un titre de séjour de plus de trois mois...).

Aujourd'hui, dans un contexte de **saturation du dispositif**, ce critère ne suffit plus à déterminer l'entrée effective d'une personne dans le parcours. L'inscription dépend désormais également de la **disponibilité de places** pour les personnes non prioritaires. Dès lors, la seule solution opérationnelle consistait à **ne plus considérer le statut "admis" comme équivalent à un dossier actif** (cf. Chapitre 5).

---

<sup>50</sup> En soustrayant 4 ou 7 mois selon qu'il y ait eu, ou non, un prolongement de la date de la fin.

## 2. Analyse de la qualité des données : des divergences entre qualité administrative et statistique

Nous procédons, dans la partie suivante, à l'analyse des variables présentant des incohérences au sein de la base de données de l'APA. L'objectif est de réaliser une évaluation de la qualité des données, afin d'adapter les indicateurs statistiques en fonction des résultats obtenus pour renforcer la fiabilité des chiffres produits.

On entend par variable une information qui peut prendre une ou plusieurs valeurs numériques, logiques (c'est-à-dire binaire, du type « vrai/faux ») ou alphanumériques (des chaînes de caractères). Ainsi, presque chaque champ que l'on peut compléter dans l'APA correspond à une variable dans la base de données. Par exemple, l'information du champ « *Avez-vous des enfants ?* » du bilan social est reprise dans la variable « *has\_children* » et peut contenir *TRUE*, *FALSE* ou *NA* (non assigné).

Toutefois, il convient de rappeler que bien qu'il s'agisse de données administratives, la majorité d'entre elles sont **déclaratives et encodées par une personne tierce, notamment pour le bilan social et linguistique**. De ce fait, un **biais inhérent** à leur mode de collecte subsistera toujours.

### 2.1. Les variables avec manques d'informations

Nous avons analysé le taux de données manquantes<sup>51</sup> pour un ensemble de 135 variables, dans leur forme brute (c'est-à-dire sans manipulation préalable), à partir d'un premier échantillon composé des dossiers devenus actifs pour la première fois entre 2023 et 2024 (N=11 455). Le taux de données manquantes correspond au rapport entre le nombre de valeurs non renseignées (NA) et le nombre total d'enregistrements d'une même variable.

Dans un contexte de données administratives, il est essentiel de distinguer les valeurs réellement manquantes des « valeurs refuges », toutes deux regroupées dans la base de données de l'APA sous l'intitulé unique « non assigné » (NA), alors qu'elles n'ont pas la même signification analytique. Une « valeur refuge » est en effet une valeur « que l'on utilise quand on ne sait pas trop quoi dire »<sup>52</sup>. C'est une non-réponse qui ne doit donc pas être confondue avec un vrai « non ».

Dans l'APA, cinq situations principales peuvent conduire à l'enregistrement de la valeur « non assignée » (NA) :

- **Refus de réponse** à la question correspondante, ici par l'utilisateur du parcours d'accueil (par confidentialité ou inconfort de donner l'information);
- **Champ non complété** par les assistant·es sociaux·ales (oubli, manque de temps ou impossibilité d'obtenir l'information) c'est-à-dire l'assignation de la valeur par défaut « NA » dans la base de données et exprimé comme « non défini » dans l'APA ;
- **Perte d'information** liée à des dysfonctionnements techniques ou bugs informatiques ;
- **Non-affichage du champ** (ou question), lorsque les conditions préalables ne sont pas remplies. Par exemple, si la réponse à la question « Avez-vous des enfants ? » est négative, le reste des

---

<sup>51</sup> Nous utiliserons ici le terme de « données manquantes » pour faciliter la lisibilité, tout en sachant que l'absence d'information peut elle-même porter une signification pouvant être interprétable.

<sup>52</sup> Koumarianos, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Document de travail), p. 19.

questions relatives aux enfants ne s'affichent pas, leurs valeurs sont donc enregistrées comme « non assignées » ;

- **Progression incomplète du dossier**, lorsque celui-ci n'a pas encore atteint l'étape où la question aurait pu être posée. Par exemple, manque d'information relative aux enfants car le bilan social n'a pas encore eu lieu.

Les deux derniers cas découlent directement de la structure technique de la plateforme. Par conséquent, les analyses ont été effectuées sur des **sous-échantillons spécifiques**, définis en fonction de variables considérées, afin de tenir compte de ces conditions structurelles.

Nous présentons ici uniquement les variables dont le taux de données manquantes dépasse 10%, seuil à partir duquel la qualité des données devient questionnable. Un taux élevé peut révéler soit un dysfonctionnement structurel dans la collecte, soit une limite inhérente à la pertinence ou au caractère sensible de la question.

### 2.1.1. Les variables présentant des dysfonctionnements

Dans le premier échantillon, les variables relatives à la définition de la catégorie *prioritaire* et à celle de personne étrangère présentent respectivement 20% et 58% de données manquantes (Figure 20). Bien que dans ce cas-ci le manque d'information est interprété<sup>53</sup>, ils posent un problème empirique majeur : ces informations devraient être systématiquement fournies (vrai ou faux), car elles sont obligatoires dans l'APA et renseignées par les travailleur·es sociaux·ales. Seuls les dossiers antérieurs aux réformes législatives pourraient légitimement afficher des valeurs manquantes. Cependant, cette explication ne suffit pas : le problème semble plutôt lié à la manière dont la catégorie "*primo-arrivant volontaire*" est codé dans l'APA ainsi qu'au recours fréquent aux valeurs par défaut.

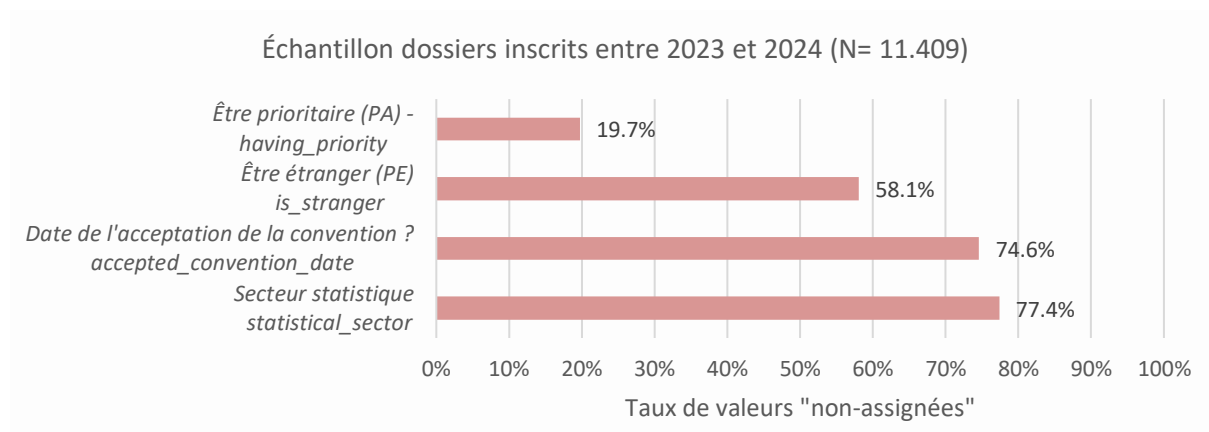


Figure 20. Variables avec un taux de données manquantes supérieur à 10% pour des informations relatives à un dossier inscrit pour la première fois dans le parcours d'accueil entre 2023 et 2024.

La variable des « secteurs statistiques » – qui renvoie au quartier d'habitation à une échelle infra-communale – illustre également un dysfonctionnement significatif : **77%** des dossiers inscrits en 2023-2024 présentent la valeur non assignée (NA). Ce taux reflète les problèmes de compatibilité suite à la liaison de l'application BruWelcome et APA mentionnée précédemment.

<sup>53</sup> En combinant les conditionnalités des réponses et les non-réponse on peut arriver à définir les primo-arrivant non-prioritaires.

### Les variables liées au public prioritaire

Plus globalement, pour un grand nombre de variables issues de Bruwelcome, **le taux de données manquantes constitue un indicateur de l'ampleur des problèmes de liaisons entre les deux applications**. Toutes les variables provenant de Bruwelcome sont préfixées par « *salesforce* ».

Les variables représentées dans le graphique ci-dessous, devraient théoriquement être complètes dès lors qu'un dossier prioritaire est inscrit dans l'APA ; pourtant, elles présentent entre 18 % et 22 % de valeurs manquantes, révélant une transmission partielle des informations entre les deux applications. Ces variables concernent notamment : la date limite pour s'inscrire auprès d'un opérateur du parcours d'accueil, la date limite pour le terminer, la date d'envoi de l'attestation d'inscription, la langue de communication ainsi que, le sous-statut du dossier (normal, mise en demeure 1 ou 2, sanction, etc.).

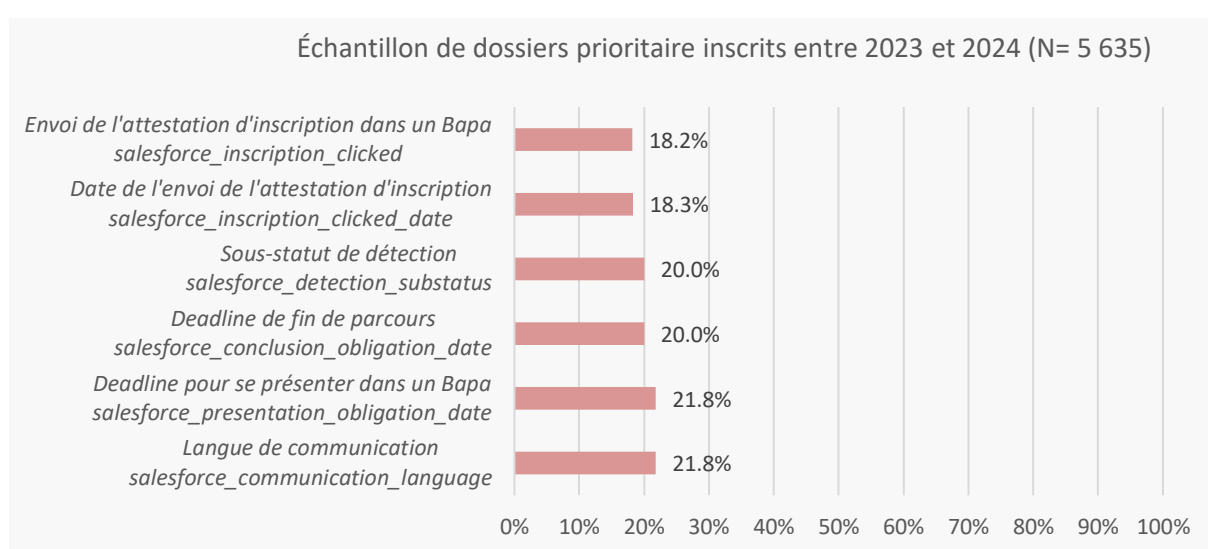


Figure 21 : Variables avec un taux de données manquantes supérieur à 10% pour des informations relatives à un dossier prioritaire inscrit pour la première fois dans le parcours d'accueil entre 2023 et 2024.

Par ailleurs, environ 41% des dossiers prioritaires ayant mené leurs parcours à terme selon l'APA<sup>54</sup>, présentent des données manquantes pour deux variables de Bruwelcome qui devraient, en principe, être disponibles à la fin du parcours ou peu après : la date de fin du parcours et la date de l'envoi de l'attestation correspondante.

Variable	Taux de données manquantes	Échantillon	Taille échantillon
Date de la réalisation du parcours <i>salesforce_actual_conclusion_date</i>	40,7%	Dossiers prioritaires inscrits entre 2023-2024 et ayant réalisé le parcours	978
Date de l'envoi de l'attestation de la fin du parcours <i>salesforce_certificate_date</i>	40,7%		

Tableau 4. Variables avec un taux de données manquantes supérieur à 10% pour des informations relatives à un dossier prioritaire inscrit pour la première fois dans le parcours d'accueil entre 2023 et 2024 et ayant réalisé le parcours selon APA.

<sup>54</sup> Dans l'APA le fait de répondre « oui » à la question « Parcours réalisé ? » équivaut à considérer le parcours d'accueil comme accompli.

Ces chiffres suggèrent que, pour une proportion non négligeable de dossiers clôturés dans l'APA, les informations nécessaires n'avaient pas encore été transmises au moment de l'export, **ce qui soulève la question de savoir si le délai de fin de parcours continue à courir, notamment en lien avec l'application éventuelle de sanctions.**

### 2.1.2. Les variables devenues obsolètes

Certaines variables peuvent également **devenir obsolètes à la suite de transformations de l'application ou de réformes législatives.** La variable *accepted\_convention\_date* affichant un *taux de donnée manquante de 75%*, en est un exemple (Figure 20). Elle renvoyait initialement à la date de signature de la convention permettant de clôturer le volet primaire. Or, cette convention ne fait plus sens de nos jours :

*« Il n'y a plus l'identification des besoins. Mais par contre, il y a tout, contrairement à avant : il y a le fait que la personne peut être amenée à faire les cours de français, la citoyenneté, etc. La convention reprend vraiment tous les détails, mais c'est la même pour tout le monde, pour tout le public. » (Coordination de TS, entretien 2025).*

Pourtant, en 2024 quelques dossiers affichent encore une date sur cette variable, sans que le champ d'origine dans l'application puisse être identifié.

Un constat similaire apparaît avec les variables indiquant « *l'intérêt à suivre les formations Droits et Devoirs, Citoyenneté (60h)<sup>55</sup> et linguistiques* » complétées lors du bilan social : leur taux de données manquantes oscille entre 15% et 89% (Figure 22 et Figure 23). À l'inverse, l'intérêt pour la formation citoyenne de 50h reste une variable fiable, dans la mesure où elle conditionne l'exemption du module si la personne a déjà suivi une formation équivalente.

Ces informations étaient reprises dans la convention que les publics du Parcours d'accueil s'engageaient à respecter. Le fait que ces champs soient aujourd'hui peu ou moins renseignés est symptomatique à la fois de l'uniformisation des conventions et du caractère obligatoire du parcours – et donc des formations – qui annihile de facto la notion même d'« intérêt ». L'ensemble de ces variables sera dès lors exclu des analyses<sup>56</sup>.

### 2.1.3. Les variables rarement utilisées par les accompagnateur·rices sociaux·ales

Certaines informations, censées être collectées lors du bilan social, présentent des taux de complétude très faibles. C'est notamment le cas des variables relatives au type d'accompagnement souhaité (*wished\_support*), pour lesquelles 46% des dossiers n'enregistrent aucune réponse, ainsi que celle portant sur le type d'orientation souhaitée (*wished\_orientation*), dont le taux de non-réponse atteint 72%. Une réponse est ici définie comme la sélection d'au moins une option parmi les types d'accompagnement (question de séjour, vie de famille, santé, logement...) ou d'orientation (formation ou insertion socio-professionnelle).

Ces champs semblent, en pratique, peu ou pas utilisés par les travailleur·euses ; dans notre travail de monitoring statistique, il apparaît donc cohérent de ne plus les intégrer aux analyses

---

<sup>55</sup> Dans le cas de l'intérêt à la formation citoyenne de 60h, l'important taux semble plus logique car les modules en 60h ne sont apparus qu'en 2024, et, un des Bapas n'en n'avait pas encore réalisé cette année.

<sup>56</sup> Dans le cadre du monitoring 2024, nous avons déjà retiré les analyses concernant ces dimensions-là.

portant sur l'accompagnement social et de privilégier des alternatives. Ils permettaient notamment d'identifier les usager·ères qui étaient intéressé·es par un accompagnement social dans le cadre du parcours. Nous reviendrons dans la sous-partie suivante sur les raisons susceptibles d'expliquer cette croissance du taux de non-réponse.

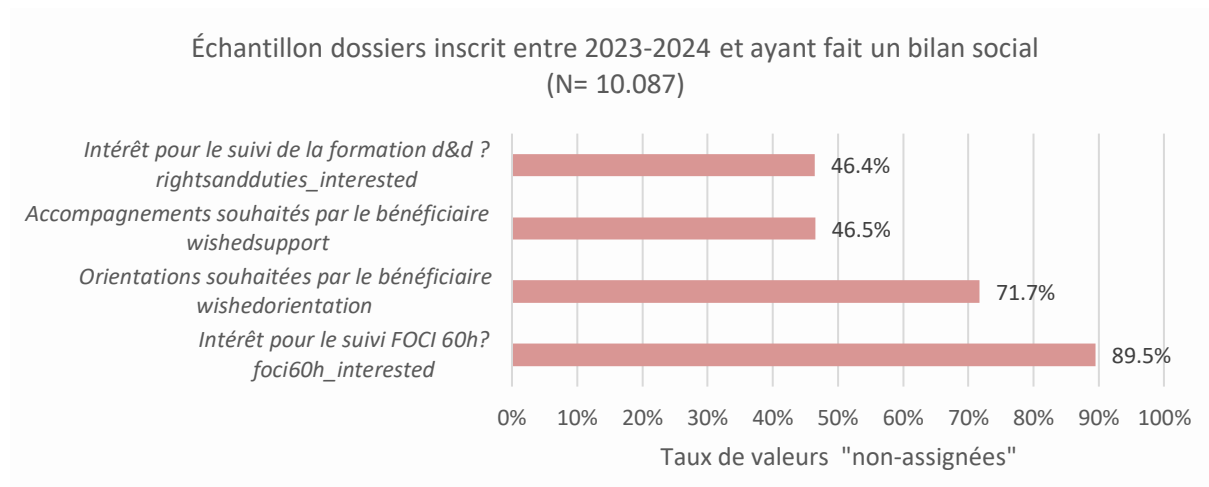


Figure 22 : Variables avec un taux de données manquantes supérieur à 10% pour des informations relatives à un dossier inscrit pour la première fois dans le parcours d'accueil entre 2023 et 2024 et ayant fait un bilan social.

#### 2.1.4. Les variables partiellement complétées

Certaines variables à faible taux de réponse reflètent à la fois un manque de complétion des dossiers — certaines réponses négatives pouvant être exprimées comme « non défini » — ou, plus largement, une difficulté à recueillir des informations précises et parfois sensibles.

##### Le cas de la variable *french\_knowledge\_confirmation*

Dans le cas de la variable « *french\_knowledge\_confirmation* » (« Pouvez-vous attester de la connaissance du français (niveau A2 du CECR) ? »), celle-ci devrait à priori toujours être renseignée lorsque le bilan linguistique est réalisé, puisqu'elle conditionne une éventuelle exemption du suivi de formation linguistique (Figure 23). Le taux de non-réponse (15%) peut dès lors être interprété comme « valeur refuge », soit l'oubli de cocher l'option « non » suite à une réponse négative de l'usager·ère. Cette hypothèse pourrait également s'appliquer à d'autres variables dont le contenu ne semble ni intrusif ni particulièrement personnel, ou qui peuvent être déduites facilement d'un échange avec l'usager·ère, telle que :

- *is\_learning\_french* (« Suivez-vous des cours de français ? »)- Figure 23
- *obtained\_equivalence* (« Avez-vous obtenu une équivalence pour ce diplôme ? »)- Tableau 5

Cependant, s'agissant d'hypothèses trop incertaines, ces variables ne peuvent pas être interprétées, ce qui limite leur exploitation et auront un impact lors du recodage en indicateurs.

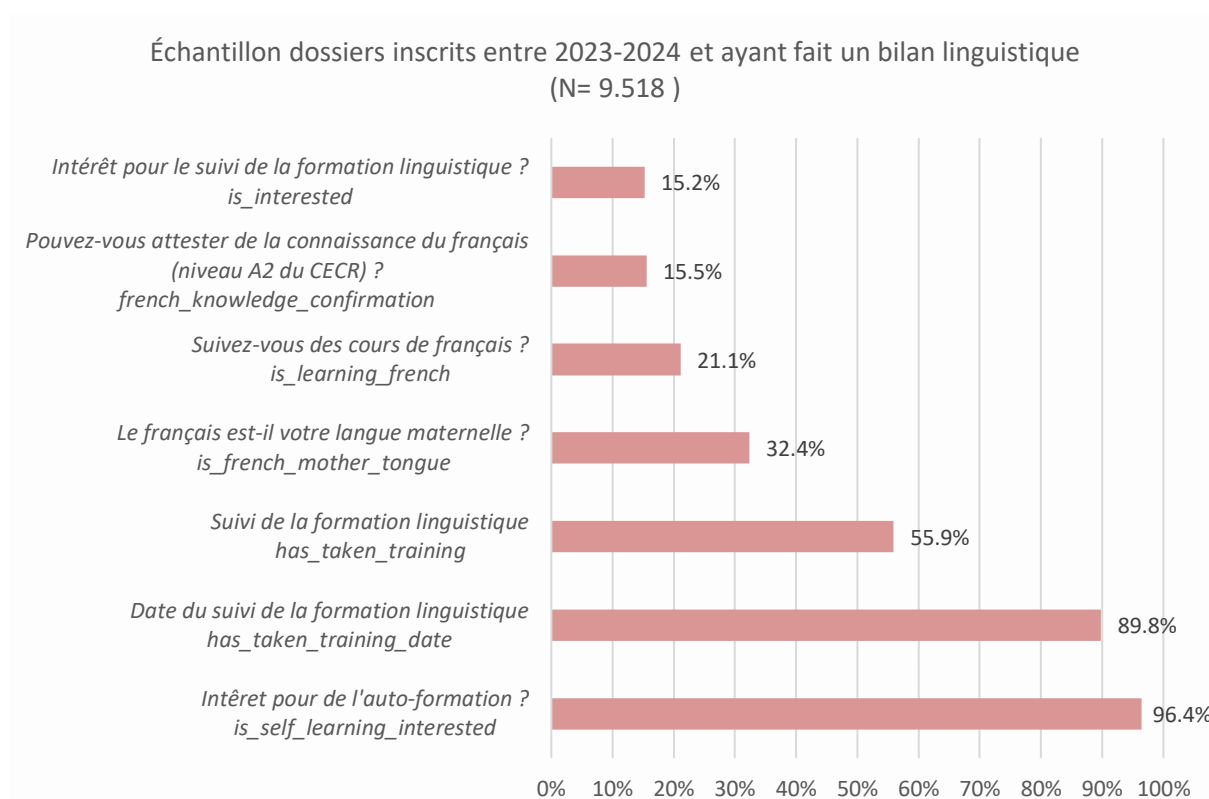


Figure 23 : Variables avec un taux de données manquantes supérieur à 10% pour des informations relatives à un dossier inscrit pour la première fois dans le parcours d'accueil entre 2023 et 2024 et ayant fait un bilan linguistique.

Par ailleurs, plus des variables concernent des sous-questions – c’est-à-dire des items conditionnels qui dépendent des réponses antérieures, notamment dans les bilans sociaux et les bilans linguistiques – plus les taux de non-réponses augmentent de manière significative.

### Le cas des variables liées au nombre d'enfants

Cela apparaît clairement, par exemple, pour les variables numériques documentant la présence d'enfants dans le ménage, en dehors de celui-ci ou à l'étranger (Tableau 5).

- "Combien en Belgique avec vous" (*how\_many\_in\_belgium\_with\_you* ?)
- "Combien vivent à l'étranger ?" (*how\_many\_in\_foreign\_country* )
- "Combien en Belgique ailleurs que chez vous ? » (*how\_many\_in\_belgium\_without\_you*)

La non-réponse à ces items peut traduire une réticence à répondre, une difficulté à poser la question, ou, plus simplement, un manque de temps lors du bilan social. Dans ces cas-ci, nous faisons l'hypothèse que des questions dichotomiques (oui/non) afficheraient des taux de réponse plus importants. La non-réponse à ces questions a des conséquences importantes sur le recodage par ailleurs des types des ménages qui est un des indicateurs avec le plus gros taux d'inconnus, atteignant 16% en 2024 pour l'ensemble des Bapas.

Variable	Taux de données manquantes	Échantillon	Taille échantillon
----------	----------------------------	-------------	--------------------

Combien vivent en Belgique avec vous ? <i>how_many_in_belgium_with_you</i>	13,3%	Dossiers inscrits en 2023- 2024, avec <b>bilan social et ayant des enfants</b>	6 308
Combien vivent à l'étranger ? <i>how_many_in_foreign_country</i>	75,0%		
Combien en Belgique ailleurs que chez vous ? <i>how_many_in_belgium_without_you</i>	81,9%		
Avez-vous obtenu une validation de compétences ? <i>obtained_competences_recognition</i>	62,2%	Dossiers inscrits en 2023- 2024, avec <b>bilan social et ayant été à l'école</b>	9 414
Quel est le diplôme le plus élevé obtenu en Belgique ? <i>highest_belgian_certificate</i>	94,7%		
Avez-vous obtenu une équivalence pour ce diplôme ? <i>obtained_equivalence</i>	16,9%	Dossiers inscrits en 2023- 2024, avec <b>bilan social et ayant un diplôme à l'étranger</b>	8 928
Alpha- compréhension écrite <i>alpha_reading</i>	23,7%	Dossiers inscrits en 2023- 2024, avec <b>bilan linguistique en alphabétisation</b>	1731
Alpha- production écrite <i>alpha_writing</i>	23,9%		1731
<i>is_activity</i>	16,0%	Dossiers inscrits en 2023- 2024, avec <b>bilan linguistique et ayant besoin de suivre une formation linguistique (niveau linguistique non requis)</b>	8 577
Type d'activité (demande de formation) <i>type</i>	16,0%		
Date de la demande <i>demand_date</i>	16,0%		
Inscription à un module <i>inscription_module</i>	16,0 %		
Disponible à partir de <i>availability_from_date</i>	99,2%		

Tableau 5: Variables avec un taux de données manquantes supérieur à 10% pour des informations relatives à un dossier inscrit pour la première fois dans le parcours d'accueil entre 2023 et 2024 et ayant fait un bilan social ou linguistique.

## 2.2. Fiabilité de l'information, fiabilité des données

Enfin, le remplissage systématique d'un champ ne garantit pas la fiabilité de l'information qu'il contient. Plusieurs facteurs peuvent affecter la qualité réelle de l'information et *de facto* la donnée :

### a. Dysfonctionnement de la plateforme

Certaines variables sont techniquement renseignées, mais contiennent des **valeurs incorrectes**. Par exemple, la variable *created\_before\_cocomisation*, censée identifier les dossiers créés avant le transfert de la gestion du Parcours d'accueil à la Cocom, affiche la valeur « vrai » pour l'ensemble des dossiers, y compris ceux créés après ce transfert. Bien que potentiellement utile pour les analyses, cette variable n'est donc pas exploitable.

### b. Déclaration des usager·ères

La fiabilité peut également être fragilisée par la manière dont les personnes répondent. Par exemple, la variable *orientation\_contact* (« PA orienté par ») est très souvent renseignée comme « bouche-à-oreille » alors qu'il s'avère fréquemment – comme le révèle le dossier lui-même – que l'orientation provenait de la commune, du CPAS ou d'une autre association. Depuis

la mise en place de l'obligation, la commune est devenue la réponse logique et quasi systématique, ce qui limite la pertinence de recueillir cette information.

### c. Le fonctionnement de la plateforme

Le suivi de la **réalisation des formations et des activités au sein de la base de données de l'APA demeure complexe**<sup>57</sup>. Certaines actions peuvent être planifiées ou demandées automatiquement par la plateforme — par exemple, la demande d'inscription à la formation aux Droits et Devoirs dans toutes les langues connus par l'usager·ère ou l'inscription à une filière complète de formation linguistique — sans que la disponibilité ou la participation effective de l'usager·ère ne soit toujours confirmée, ou en l'absence d'annulation d'une formation.

Cela peut entraîner un décalage entre les actions enregistrées et celles réellement effectuées, limitant la fiabilité des indicateurs de réalisation des usager·ères. Cette fiabilité dépend par ailleurs de la transmission correcte des informations par différent·es acteur·trices (formateur·rices citoyen·neté, opérateurs linguistiques, usager·ères) ainsi que de l'encodage manuel effectué par les TS. La complexité du traitement de ces données fait que ce sont les Bapas qui traitent leur propres données des formations citoyennes pour le rapport d'activités. Toutefois, dans le chapitre 5, on propose une alternative d'analyse de réalisation des formations linguistiques permettant de contourner ces limites.

### d. Encodage par les travailleur·euses sociaux·ales

Enfin, même lorsque les champs sont obligatoires, l'interprétation ou les pratiques d'encodage peuvent varier, ce qui affecte la cohérence des données.

Deux variables obligatoires lors de la création d'un dossier illustrent bien ce troisième point :

- La date de délivrance du titre de séjour : « *permit\_date* »
- La date du début du dernier séjour légal : « *residency\_starting\_date* »

La formulation du second champ demeure particulièrement ambiguë, alors même qu'elle joue un rôle central dans la distinction entre personnes étrangères<sup>58</sup> et personnes primo-arrivantes ayant droit<sup>59</sup>. Pour les travailleur·euses sociaux·ales, l'enjeu pratique consiste à déterminer si la personne réside en Belgique depuis plus de trois ans (critère d'accès différencié au dispositif). Cette distinction repose en pratique soit par la formulation de la question « Depuis quand séjournez-vous en Belgique ? », soit par le type de séjour et la date reprise sur la carte de séjour, certaines cartes impliquant nécessairement l'existence d'un titre antérieur.

Si l'enjeu pratique est souvent clair, la manière de comprendre quelle information correspond à quel champ diffère d'un·e accompagnateur·rice à l'autre, comme en témoigne l'extrait ci-dessous du focus group :

---

<sup>57</sup> Les problèmes rencontrés par les Bapas à ce niveau n'ont pas été analysés faute de temps, mais les entretiens exploratoires ont également mis en évidence des dysfonctionnements de la plateforme, notamment concernant l'exportation des listes des participant·es.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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).

- CBAI : Quelle est la différence entre « date du début du dernier séjour légal en Belgique » et « date de délivrance » ?
- TS 1 : Moi je mets la même.
- TS 2 : « Date de délivrance », c'est la date à laquelle la carte a été donnée. « Date du début du dernier séjour » c'est la date qui est marquée sur la carte de séjour.
- TS 3 : C'est pour différencier les personnes étrangères des personnes primo-arrivantes. Donc « date de délivrance », c'est la date de la carte actuelle. Et « date du début du dernier séjour légal », c'est donc la première carte que la personne a reçue.
- TS 4 : ça dépend du type de dossier. S'il est « obligé », c'est déjà rempli par la commune. Et alors, ce sera la même. Mais pour la personne volontaire ou étrangère, pour la deuxième date, j'ai mis sa première carte.

(Extrait du focus group avec les TS)

*Ça [date de délivrance du titre de séjour], c'est la carte d'identité que la personne a sur elle. Et en dessous, on a la date dernier séjour en Belgique. C'est comme s'ils posaient deux fois la même question. Mais donc, ils auraient dû mettre « du premier séjour légal en Belgique ». C'est mal formulé. » (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

On peut également parler de redondance d'information entre ces deux variables, ce qui interroge leur utilité analytique. Parmi les dossiers non prioritaires inscrits entre 2023 et 2024, 75% présentent en effet la même date dans les deux champs. Ces divergences d'interprétation et d'usage montrent que, malgré une complétion systématique, ces champs ne garantissent pas une donnée exploitable en l'état.

Enfin, au-delà des limites liées aux interprétations des questions, les données peuvent également être affectées par des erreurs humaines dans les enregistrements administratifs. À titre d'exemple, les analyses annuelles des temps de parcours révèlent systématiquement – bien que de manière peu significatives – la présence de dossiers avec des durées de parcours inférieures à zéro, illustrant des saisies incorrectes ou incohérentes. Ces erreurs illustrent les limites naturelles des données administratives qu'il convient de garder à l'esprit.

\*\*\*

L'analyse de la qualité des données produites par l'APA met en évidence un certain nombre **d'incohérences, de lacunes** et, comme nous l'avons brièvement évoqué plus haut, de **disparités entre Bapa et/ou entre travailleur·euses sociaux·ales**. Parmi ces éléments, certaines variables présentent un taux particulièrement élevé de données manquantes. Ces constats ne peuvent être pleinement compris sans s'intéresser à **la manière dont ces données sont effectivement encodées sur le terrain**, notamment lorsqu'elles concernent des questions perçues comme intrusives ou susceptibles de susciter la méfiance des publics.

Le point suivant se penche sur les pratiques d'encodage des travailleur·euses sociaux·ales, afin de saisir comment leurs usages, contraintes et arbitrages quotidiens influencent la production de données et, par conséquent, la fiabilité du monitoring.

### 3. Les pratiques d'encodage des travailleur·euses sociaux·ales

Une manière d'envisager l'APA serait de l'approcher en tant qu'instrument sociotechnique au service de la gestion et du contrôle d'une population. Observer l'APA comme une « technologie de gouvernement » – procédure technique au service d'un pouvoir administratif – invite à porter attention à « l'"instrumentation" en tant qu'activité centrale dans l'"art de gouverner" »<sup>60</sup>. Des recherches portant sur le travail socio-administratifs dans les CPAS ou les Maisons de justice ont d'ailleurs bien documenté cette logique, en montrant comment des dispositifs informatiques participent à la formalisation, la rationalisation et la « protocolisation »<sup>61</sup> du travail social<sup>62</sup>. D'autres pointent également l'invisibilisation des choix politiques qui sous-tendent ces outils, tout instrument étant porteurs « de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé »<sup>63</sup>.

À l'heure où le régime d'obligation de suivre le parcours d'accueil est pleinement effectif, cette perspective critique garde sans doute toute sa pertinence. Toutefois, on peut aussi envisager l'APA comme un instrument plus ambivalent que ne le laissent entendre ces lectures critiques. Sans nier la normativité de ce type d'instrument ni la fonction de contrôle qu'ils remplissent, il s'agirait d'être ici attentif à leur plasticité, c'est-à-dire aux **réappropriations et ajustements de l'outil** que les acteur·rices de terrain opèrent au quotidien. Plutôt que de s'en tenir à ce que l'APA fait faire aux travailleur·euses sociaux·ales, il s'agit ici de s'intéresser à ce qu'ils en font, à la manière dont ils composent avec ses contraintes pour accomplir leurs missions d'accueil et d'accompagnement. Donner la parole à celles et ceux qui utilisent cet outil au jour le jour, c'est entrouvrir la « boîte noire » des pratiques d'encodage pour se donner les moyens de comprendre les logiques, les pratiques et (parfois) les bricolages qui sous-tendent la production des données quantitatives.

Afin de rendre compte de ces pratiques, outre les informations que nous avons pu recueillir lors des entretiens réalisés, nous avons organisé un focus group réunissant des travailleur·euses sociaux·ales issu·es des différents opérateurs bilingue du Parcours d'accueil bruxellois. Les échanges ont été organisés autour de quatre grands axes qui reflètent les dimensions principales évoquées par les participant·es : l'hétérogénéité des pratiques, les difficultés rencontrées, l'utilité de l'APA et les pistes d'améliorations suggérées. Les trois premiers de ces axes structureront cette section, le dernier (relatif aux améliorations) sera quant à lui développé dans le dernier chapitre de ce rapport.

#### 3.1. Hétérogénéité des pratiques

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, le recours à un logiciel informatique partagé par l'ensemble des travailleur·euses sociaux·ales des différents bureaux d'accueil bruxellois n'entraîne pas forcément une standardisation des pratiques. Si, à travers leurs usages de l'APA, les professionnel·les en contact avec les publics des Bapas sont amené·es à respecter un certain

---

<sup>60</sup> Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 321-330). Presses de Sciences Po., p. 324.

<sup>61</sup> Dubasque, D. (2025). *Le paradoxe de Polanyi : Quand les procédures étouffent l'essence du travail social*. <https://dubasque.org/le-paradoxe-de-polanyi-quand-les-procedures-etouffent-lessence-du-travail-social/>

<sup>62</sup> Jonckheere, A. (2013). L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique. *Déviante et Société*, 37(3), 345–357 ; Voir également, par exemple, l'article de Nathalie Cobbaut : « Les travailleurs sociaux, débordés par l'accompagnement administratif » paru dans la revue *Alter Échos* (n°519, 30 septembre 2024).

<sup>63</sup> Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Dir.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, p. 13.

canevas afin de structurer au mieux leurs échanges et de parvenir à suivre l'avancement de leurs différents dossiers d'accompagnement, d'importantes variations se donnent tout de même à voir entre les différents Bapas et en leur sein.

Bien que – en dehors des champs que les utilisateur·rices de l'APA peuvent compléter librement (questions ouvertes, Journal de bord...) – les différentes rubriques de l'application se présentent comme « *cadennassées* »<sup>64</sup>, l'uniformisation des pratiques d'encodage reste tout d'abord difficile à atteindre, notamment parce qu'une multitude d'acteur·rices différent·es interviennent parfois dans l'APA, à l'instar de ce qui se fait dans ce Bapa :

*Ce qu'il faut savoir c'est que, dans le dossier d'une personne, à partir du moment où il est ouvert dans l'APA, il y a plusieurs intervenants : Il y a [l'assistant·e administratif·ve] qui est chargé·e des opérateurs linguistiques, qui va réaliser le suivi avec le taux de présence, etc. Il y a les formateurs qui vont faire la même chose pour « Droits & Devoirs » et « Citoyenneté ». Et puis il y a le TS qui prend le contrôle pour l'ensemble du dossier, le suivi social, etc. Et nous, en plus, on a la psy et la juriste qui viennent aussi rajouter des éléments complémentaires au parcours de la personne dans le Journal de bord. Donc il y a plusieurs intervenants. Tu as plein d'intervenants qui, à des moments différents, entrent dans le dossier. C'est la raison pour laquelle ça doit être uniforme et que ça doit être complété à chaque fois de la même façon. (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

Comme souligné à la fin de cet extrait d'entretien, la question de la formation à l'APA renvoie donc à un enjeu de cohérence interne particulièrement important. D'autant plus que l'APA subit régulièrement des changements et que de nouvelles fonctionnalités apparaissent (ou disparaissent) fréquemment.

Or, comme l'illustreront les deux points suivants, la formation à l'APA et les usages de l'application témoignent davantage d'une diversité plutôt que d'une réelle uniformité.

### 3.1.1. Variations dans la formation à l'APA et à ses changements successifs

Au cours des premières années de mise en œuvre du Parcours d'accueil, la Cocof assurait la formation à l'APA de l'ensemble des travailleur·euses sociaux·ales des différents Bapas<sup>65</sup>. Ces formations centralisées ne sont désormais plus organisées. Les différents Bapas continuent bien sûr de former leurs équipes de la manière la plus harmonisée possible, mais il n'existe plus de cohérence globale pour l'ensemble des opérateurs bruxellois bilingues.

Certains ont opté pour un **système centralisé** par la coordination des TS. Celle-ci a par exemple produit un « guide d'utilisateur » à usage interne complémentaire à celui produit par le service informatique de la Cocof (guide dont la dernière version en date (V2.14.14) remonte au 25 juillet 2024) :

*Au début, on a pas mal fait des tests dans l'APA. Il y avait le manuel d'utilisation. Mais très vite, on a créé, nous, notre propre outil. Parce que le manuel d'utilisation, il est très théorique. [...] Donc, on a fait notre propre document. « Comment remplir l'APA ? », « Qu'est-ce qu'il faut penser ? », « Qu'est-ce qu'il faut faire ? », « Dans quel ordre ont fait les choses ? ». Et moi, j'ai beaucoup, beaucoup appelé les deux autres Bapas pour comprendre des choses. Parce qu'en fait, il y avait le user guide. Et puis, il y avait la*

---

<sup>64</sup> Entretien coordination de TS, mai 2025.

<sup>65</sup> Entretien Gestionnaire de la Cocof entre 2016-2023, avril 2025 et entretien coordination de TS, mai 2025

*réalité, la pratique. Et c'était vraiment pas du tout... En tout cas, sur certains aspects, pas du tout intuitif : sur la convention, sur toutes ces choses-là, c'était vraiment compliqué de comprendre comment il fallait encoder pour que, dans la convention, il y ait les bonnes données... (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

Outre ce guide général, la coordination de ce Bapa informe également son équipe par mail des changements dans l'APA, organise des présentations à l'équipe, propose aux travailleur·euses de faire des tests et de revenir vers la coordination en cas d'éventuelles questions :

*Moi, j'envoie toujours un mail. Cette semaine, j'ai envoyé un mail pour dire « aujourd'hui à telle heure, y a tel ou tel changement ». Et alors, à la réunion d'équipe d'après, j'explique. [...] J'ai fait une présentation à tout le monde. C'est en général moi qui le fais. Voilà. Mais je prends un moment toujours pour montrer... Et on fait des tests. Et puis, je leur dis « testez et revenez me voir. (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

D'autres – en complément d'une formation interne dispensée par une personne responsable au sein du Bapa et en plus des régulières réunions opérationnelles organisées pour faire le point avec l'ensemble des professionnel·les du bureau d'accueil –, ont également mis en place un **système promu par les pairs** selon lequel ce sont les anciens·nes travailleur·euses qui forment les travailleur·euses les plus récemment engagé·es :

*Moi, je suis arrivée quand il y avait un système de marrainage. Donc deux marraines, deux collègues qui me formaient, pendant trois mois. J'étais accompagnée par eux, je voyais les entretiens avec eux, et après, au fur et à mesure, j'étais beaucoup plus autonome dans le travail. L'APA, j'ai appris à l'utiliser avec eux. Et j'ai fait aussi des sessions avec la collègue qui a formé ma collègue X. Je l'ai fait deux ou trois fois avec elle, et après, [l'APA,] je l'utilisais avec les autres collègues qui me formaient justement pendant les rendez-vous. (TS, focus group septembre 2025)*

D'autres enfin passent par une période de **trois semaines « d'écolage » et d'observation** des pratiques des autres collègues avant de gagner en autonomie et de pouvoir devenir véritablement « opérationnel » :

*[...] quand je suis arrivé·e, on avait d'abord trois semaines d'écolage, et on a un peu des présentations sur différentes choses. Moi, j'ai eu un écolage sur l'APA, par le·a directeur·ice opérationnel·le, où en gros, il·elle nous l'avait projetée, nous avait un peu expliqué dans les grandes lignes, et puis on avait pu un peu jouer sur l'APA test pour voir un peu comment ça fonctionnait. Et puis après, dans l'écolage, on assiste à des bilans sociaux, des bilans linguistiques, des inscriptions, et donc à ce moment-là, on voit un peu. Et puis, au fur et à mesure, on l'utilise, on fait une première inscription avec quelqu'un... Donc on le temps d'un peu apprivoiser l'APA. (TS, focus group septembre 2025)*

Pourtant, malgré ces efforts, une certaine incertitude perdure tout de même parfois en interne (au sein d'un même Bapa), comme en témoigne les difficultés de compréhension de certaines questions posées dans l'APA<sup>66</sup>, ou comme l'illustre cette anecdote rapportée lors du focus group :

*[...] un jour, ce que j'ai fait, c'est que dans le bilan linguistique, je l'ai complété. Et une autre collègue m'avait appelé pour me dire qu'il fallait que je complète quelque chose que j'avais oublié. Et là, quand j'ai commencé à travailler, on m'a dit qu'il faut pas compléter cette partie-là dans le bilan linguistique. Et là, quand j'ai commencé à*

---

<sup>66</sup> Voir la section relative aux difficultés liées au contenu de l'APA (point 3.2.2.) pour plus de détails à ce propos.

*travailler, on m'a dit « il faut compléter cette partie-là » [rires]. Donc, en fait, je remarque que chaque travailleur social, en fait, a compris une chose différente. Donc... [rire]. (TS, focus group septembre 2025)*

En amont du travail d'encodage dans l'APA, les formations à l'usage de l'application apparaissent donc elles-mêmes hétérogènes et dépendent des façons dont chaque Bapa choisit de les organiser. Cette absence de formation centralisée (à l'échelle du dispositif lui-même) influence inévitablement les usages que les travailleur·euses sociaux·ales font de l'APA ainsi que leur compréhension de ses différentes rubriques. Cela se répercute, par extension, sur la qualité et la cohérence des données extraites pour le monitoring destiné à l'Administration et au Collège.

### 3.1.2. Variation dans les usages de l'APA et la compréhension de ses rubriques

Loin d'être de simples agents exécutants, les différent·es professionnel·les des Bapas sont chargé·es de la mise en œuvre concrète de la politique d'accueil et, à ce titre, jouissent d'un certain pouvoir discrétionnaire<sup>67</sup>. Cette **marge de manœuvre** peut avoir des effets sur leurs pratiques d'encodage et par là, impacter la manière de produire les données utilisées dans le cadre du monitoring. Sans aborder ici les *difficultés* rencontrées lors de l'utilisation de l'APA – que nous verrons à la section suivante –, ce point fait ici état de la *diversité* des usages concrets de l'application et des interprétations variées dont ses différentes rubriques (ou questions) font l'objet.<sup>68</sup>

#### 3.1.2.1. Des notions parfois ambiguës

Tout d'abord, concernant certaines notions clés du Parcours d'accueil, le focus group a révélé **des écarts d'interprétation** possibles entre travailleur·euses. Nous avons déjà évoqué plus haut (à la fin de la section 2 de ce chapitre) les ambiguïtés autour de la question des dates relatives au « début du dernier séjour légal en Belgique » et à la « délivrance du titre de séjour » qui permettent de distinguer, parmi le public non soumis à l'obligation, les personnes dites « volontaires » des personnes dites « étrangères ». À cela s'ajoute le fait que, pour les personnes étrangères, les réponses données à ces questions sont purement déclaratives. C'est

---

<sup>67</sup> Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Economica ; Mascia, C., & Costa Santos, A. (2021). « Suivre la règle », ou le (non-)usage du pouvoir discrétionnaire. *Les Politiques Sociales*, 3-4(3), 93–104.

<sup>68</sup> Nous ne le développerons pas ici, mais il faut également mentionner qu'avant même la prise en charge d'un·e usager·ère et le recours à l'APA, les pratiques à l'accueil des Bapas sont elles aussi variées (inscription sur un registre d'accueil, recherche d'un interprète ou recours à *Google Translate*, entretien d'accueil, inscription à une séance d'information et/ou sur liste d'attente...). La prise en compte de ces pratiques à l'accueil renvoie à un enjeu important : celui du comptage des personnes (qui seront suivies ou non) et, de la mesure de la charge de travail. Ainsi, si pour certain·es professionnel·les, l'inscription est parfois considérée comme « commencée » dès le premier contact avec une personne se présentant à l'accueil ; dans l'APA, l'inscription n'est considérée comme *effective* qu'à partir la prise en charge formelle du dossier. Dans la pratique, les professionnel·les des Bapas travaillent en fonction de l'arrivée concrète des personnes, de leur statut d'obligation et des contraintes d'organisation interne. La charge de travail en amont de l'inscription effective est rendue visible à travers le registre d'accueil tenu par les Bapas, dont les modalités de tenue varient d'un bureau à l'autre. Certains opérateurs considèrent l'encodage dans ce registre comme une charge supplémentaire et n'inscrivent pas toute personne se présentant à l'accueil. Cette information se retrouve dans les rapports d'activités et est mentionnée par ailleurs dans le monitoring analytique. Cette situation illustre une limite inhérente aux logiques de traçabilité formelle : elles ne rendent visibles que ce qui est encodé, sans saisir pleinement la « donnée sociale ». C'est pourquoi la production de données qualitatives, notamment les retours qualitatifs dans les rapports d'activités, apparaissent essentielles pour compléter les données quantitatives et rendre compte plus fidèlement compte des réalités du terrain.

ici autant l'interprétation du ou de la travailleur·euse qui influe la production de telle ou telle donnée, que le souhait du bénéficiaire de donner telle ou telle information. Dans une perspective de monitoring, le fait que certaines informations soient de nature déclarative (et non spécifiées comme telle) limite la portée des analyses qui peuvent être faites et impose, *a minima*, de préciser les conditions de production de ces données.

A côté de cette notion relative au statut administratif des personnes, d'autres ambiguïtés ont également été relevées lors du focus group à propos de questions relatives au bilan linguistique. C'est ainsi le cas des plusieurs items tels que :

La « langue parlée à la maison » :

- TS 1 : *Pour la « langue parlée à la maison », on nous a dit que si on a validé le français, il faut le mettre dans « langue parlée à la maison » parce que, forcément la personne va parler français...*
- TS 2 : *Mais il pourrait parler le français et, à la maison, ne pas parler le français !*
- TS 3 : *Moi à la maison, je parle en espagnol, je lis en espagnol...*

Le « module pressenti » :

*Je pense qu'on a tous et toutes des soucis avec le « module pressenti », et on comprend même pas à quoi ça fait référence. Dans ma tête le module pressenti justement ça correspond au BL qui est fait sur le moment. Mais dans ma tête, ça menait à confusion... Est-ce que c'est le module d'inscription, est-ce que c'est... J'ai vu ça chez d'autres collègues aussi. Mais du coup, c'était un peu compliqué de comprendre que c'était les modules auxquels on inscrivait la personne. (TS, focus group septembre 2025)*

La « date de suivi » (pour la rubrique « Le PA a-t-il suivi la formation linguistique ? ») :

- TS 1 : *Et parfois, j'ajoute la date qui est marquée sur l'attestation.*
- TS 2 : *Oui, sur le diplôme, la date qui est marquée...*  
*[Brouhaha]*
- TS 1 : *Oui... pour une formation professionnelle : « date de suivi »...*
- TS 3 : *Mais « date de suivi », c'est ton suivi à toi ?*  
*Non, non ! [brouhaha] L'attestation !*
- TS 4 : *Moi, c'est la date de l'attestation que je mets. [...] Je mets ça. Je sais pas si c'est OK.*

Ou encore, « le PA a-t-il suivi une formation par ses propres moyens ? » :

- TS 1 : *« Par ses propres moyens », ça veut dire qu'il s'est inscrit tout seul ? [...]*
- TS 2 : *Oui, c'est ça. Enfin, moi je fais comme ça. [...]*
- TS 3 : *C'est pour ces questions que j'ai eu un problème. Comme je le racontais là tantôt, j'avais mis « non défini » et « non défini ». Et après, il y a une collègue qui m'a appelé. Elle m'a dit « non en fait il faut que tu mettes « le PA a-t-il suivi la formation linguistique ? ». C'était pour une personne qui avait acquis le niveau par ses propres moyens. Elle était partie dans une école. Elle m'a dit tu mets « Le PA a-t-il suivi la formation linguistique : non », « le PA est-il acquis le niveau par ses propres moyens : oui ». Il fallait faire comme ça.*
- TS 4 : *Oui, il fallait faire comme ça. Mais maintenant on nous a dit qu'il fallait mettre « oui » à la formation linguistique. Ils t'ont dit ça hein c'est ça ?*

Si des changements ont été apportés aux questions ou aux formulations du Bilan social, depuis l'instauration du Parcours, certaines demeurent encore ambiguës et peu claires, parfois en raison d'un manque d'ajustement aux nombreux changements dans la législation et un nouveau public cible (le « personnes étrangères ») accueilli au sein des Bapas.

### 3.1.2.2. Des bilans sociaux « à sa façon » et selon ses sensibilités professionnelles

L'objectif du « bilan social » – tel que défini dans la législation – est de permettre au TS « d'identifier les besoins du bénéficiaire, notamment en matière de logement, de revenus, de soins de santé, d'insertion socioprofessionnelle, d'accueil d'enfants et d'enseignement »<sup>69</sup>. Ces « besoins » sont identifiés à un moment T au cours duquel le/la TS aborde les différentes thématiques évoquées dans la législation afin de déterminer si – et en quoi – le·a usager·ère pourrait avoir besoin d'un accompagnement social.

Les pratiques peuvent ici prendre deux formes. Certain·es – minoritaires parmi les TS rencontrés – préfèrent s'en tenir à un **respect strict des questions** qui figurent dans le bilan social. Ainsi, un·e participant·e au focus group explique que son travail consiste à « encadrer » la discussion en précisant que les questions qu'elle posera sont celles qu'elle adresse à « tout le monde » (elle applique « le système », sans discrimination ni interprétation) :

*Moi j'encadre. Je précise que le bilan social, c'est des questions générales, ce ne sont pas des questions spécifiques pour telle ou telle personne. C'est le système qui est comme ça. Et après je pose les questions comme elles sont. (TS, focus group septembre 2025)*

Si cette manière de faire peut sembler froide et distante, il faut relever qu'elle minimise la prise de pouvoir du ou de la TS sur la dynamique de l'échange et sur les informations que le/la professionnel·le jugerait pertinentes ou non d'encoder. Cette approche a en tout cas l'avantage de garder une trace de l'ensemble des informations demandées dans le cadre du bilan social, là où une approche moins formelle aura tendance à n'aborder que les questions qui feraient sens au regard de la situation de la personne.

La plupart des professionnel·les rencontrés partagent cependant **un autre point de vue** : celui selon lequel, à travers un bilan social, « le but, c'est pas de faire un interrogatoire. C'est de faire un entretien »<sup>70</sup>. Dans ce sens, le bilan social est alors envisagé comme « un squelette » qu'il s'agit de compléter le plus naturellement possible, c'est-à-dire « sous forme de discussion »<sup>71</sup>. Si le bilan social, comme nous l'avons souligné plus haut, est perçu par certain·es comme un outil « cadencé », cela n'empêche pas que sa traduction en « discussion » ouvre la possibilité de reformuler – et donc d'interpréter – certaines questions.

Dans cette **conception « fluide » du bilan social**, la démarche se déroule alors en deux temps : il s'agit d'abord de « traduire » le canevas proposé par l'APA en conversation la plus naturelle possible pour, dans un second temps, re-traduire cette conversation en « cases à cocher » et « champs à remplir ». L'idée est de « noter en vitesse » durant l'échange avec la personne pour éviter l'effet « déposition » :

*Ce que je fais souvent, c'est juste quand la personne sort, c'est encoder le principal. [...]. Mais j'aime pas tout encoder quand on est en train de parler. Je trouve que ça fait vraiment déposition à la police. Je n'aime pas trop. Pour les réfugiés, c'est des personnes*

---

<sup>69</sup> Art4 §3, 1° de l'Ordonnance concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères, 20 juillet 2023.

<sup>70</sup> Entretien coordination de TS, mai 2025.

<sup>71</sup> *Idem.*

*qui ont eu des auditions, etc. Au CGRA, à l'Office... Donc, voilà, on n'a pas envie d'avoir un peu le même schéma, quoi. (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

Lors du focus group, les personnes présentes nous ont généralement expliqué faire les choses « à leur manière » :

*Parfois, j'inscris la réponse sans poser la question. Ça dépend qui j'ai en face de moi. J'adapte. Quand c'est un réfugié. Bien sûr, là, oui. « Tu viens d'arriver, tu es réfugié », là, je vais aller vraiment dans les questions qui me semblent très importantes. Si ils sont isolés... [...] Si la personne travaille, qu'elle a un bon statut, je ne vais pas poser les questions [sur le logement]. Vous voyez ? ça va dépendre de qui j'ai en face. Parce que j'ai déjà eu l'expérience d'une personne qui me dit « oui, je veux un logement social ». Mais la personne ne rentre pas dans les critères. Alors j'explique que pour les logements sociaux, il ne faut pas gagner un montant de plus de... Voilà, quand y a des gens qui travaillent plein temps, je ne sais pas si... Y a des gens qui travaillent à la commission. Je ne vais pas poser cette question à une personne qui travaille à la commission ! « Votre logement est-il adapté ? », sincèrement, je m'en fou ! [rire]*

« Faire à sa façon » ne signifie pas forcément « passer des questions » – comme cela arrive parfois et comme nous le verrons plus amplement dans le point consacré aux difficultés liées au contenu de l'APA. Certain-es jugent néanmoins important de **préciser quelles sont les questions qui sont « pour les statistiques » et quelles sont celles qui sont pour « l'accompagnement »**, comme le font ces deux TS :

*Je vais pas aller poser des questions comme ça. Je prends un petit papier, je regarde la personne dans les yeux. Je commence et j'explique. Je dis « je vais vous poser des questions ». Je dis quelles questions sont pour les statistiques, comme le fait de savoir « dans quelle commune vous êtes arrivés ? » C'est pour avoir plus ou moins une idée. Je discute vraiment, et ça prend du temps. (TS 1, focus group septembre 2025)*

*A mon avis, toute question est légitime, du moment qu'on met à l'aise à la personne, qu'on lui dit qu'elle n'est pas obligée de répondre, mais que, nous, on a l'obligation de poser ces questions. Après, il y a toujours une bonne façon ou une mauvaise façon de les poser. Ça, c'est un peu une guide. Après, nous, on fait en fonction. On essaie de voir avec la personne. Si on sent que la personne n'est pas à l'aise, moi, j'essaie un peu de dire « ah ben, moi aussi, j'ai du mal avec le logement... », je sais pas. On essaie de la mettre en confiance. (TS 2, focus group septembre 2025)*

Sans interdire la manière « neutre » et « distante » de réaliser un bilan social, cette seconde façon de faire – « fluide » et « naturelle » – est celle qui, de manière générale, est encouragée par les coordinations des TS des trois Bapas rencontrées. Celles-ci invitent même les TS à ne pas hésiter à passer certaines **questions jugées non pertinentes** ou, si plusieurs champs abordant des thématiques proches (voire redondantes<sup>72</sup>) se présentent, à choisir celui auquel répondre,

---

<sup>72</sup> A l'instar de la rubrique « identification des besoins » qui propose de répondre à trois questions (« Quels sont les besoins de la personne ? », « Quelles sont les informations fournies à la personne au vu des réponses ? », « Quelles sont les propositions de démarches faites à la personne ? »), et ce, non moins de sept fois d'affilé (soit pour chacune des sept rubriques du bilan social (« Séjour et parcours migratoire », « Vie de famille », « Situation professionnelle et financière », « Études et formations », « Santé et accès aux soins », « Logement » et « Réseaux sociaux »)).

« celui qui vous plait le plus ! » précise ce·tte coordinateur·rice des TS qui expliqua également accorder davantage d'importance au Journal de bord<sup>73</sup> qu'aux réponses du bilan social :

*Quand on va reprendre un dossier, on va aller voir dans le Journal de bord tout ce qui est écrit et tout ce qui est en cours. C'est ça qui permet de comprendre la situation de la personne. Quand je vais regarder dans le bilan social, pour clôturer les dossiers, je vais regarder si c'est rempli. Mais souvent, il n'y a pas grand-chose. Il y a les données de base. Moi, je regarde le niveau d'études et je regarde la situation de travail de la personne. Et puis, c'est tout. (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

Dans cette perspective, c'est bien le travail social d'accompagnement qui prime, et non celui d'enquêteur·ices chargé·es de produire des données, d'où le fait de recourir de manière privilégiée au Journal de bord, espace d'expression libre et tout à fait confidentiel à ce stade (c'est-à-dire au moment de l'écriture de ce rapport de recherche) pour l'organisme d'évaluation.<sup>74</sup> Lors du focus group, cette **question de la confidentialité** a d'ailleurs été soulevée par plusieurs TS qui estiment que certain·es acteur·rices externes aux Bapas ne devraient pas pouvoir prendre connaissance des informations inscrites dans le Journal de bord. Si l'on reconnaît que ce Journal peut être fort utile, notamment au moment de la reprise d'un dossier par un collègue, l'on insiste également pour que, en dehors de ce cas de figure, la confidentialité s'applique également en interne, comme l'a bien expliqué cette personne lors du focus group :

*Et aussi, à propos de la confidentialité... C'est vrai que, oui, les journaux de bord peuvent servir à avoir toutes les informations d'une personne. Au moment de la reprise d'un dossier, c'est utile. Mais c'est vrai que je me pose parfois la question « est-ce que je dois écrire ça ? », « est-ce que je ne dois pas l'écrire ? », parce que j'ai pas forcément envie que mon collègue voit ça s'il n'y a pas d'intérêt pour un accompagnement. (TS, focus group septembre 2025)*

Un·e autre TS nous a fait part de son ambivalence à propos de ce Journal de bord : il/elle le trouve utile pour son propre travail, tout en éprouvant une certaine méfiance liée à l'incertitude qui plane autour de son caractère confidentiel :

*Le Journal de bord, je trouve que il y a un petit avantage, mais j'aime pas. J'aime bien juste pour mettre des notes. Mais aller là, raconter un peu trop dans les détails, ça j'aime pas. Parce qu'on ne sait pas qui va le lire. Je suis désolée, mais je pense qu'il y a des personnes qui ne doivent pas aller lire le Journal de bord. Donc, ça, c'est un petit inconvénient, surtout pour certaines personnes qui disent tout. Si c'est une personne qui a une maladie chronique et qu'on raconte quelle maladie exactement, ça, c'est un peu embêtant si quelqu'un d'autre peut le lire. Un responsable, un membre d'un service*

---

<sup>73</sup> Tel que défini dans le « Guide d'utilisateur » pour l'APA » produit par la Cocof, le « Journal de bord » est « conçu pour permettre au gestionnaire du dossier de garder une trace écrite de ses entrevues avec le PA. Le contenu de cet onglet permet aussi à l'utilisateur de reprendre rapidement connaissance des différentes thématiques déjà abordées avec le PA et d'en assurer le suivi » Lemercier et Le Roose, 2024, p. 36). Cet onglet de l'APA est régulièrement mobilisé par les TS en complément du « bilan social », auquel il offre l'avantage de permettre une mise à jour continue des informations. En effet, le Journal de bord est évolutif, contrairement au bilan social qui constitue une photographie à un moment T du parcours d'accueil.

<sup>74</sup> Précisions que ce Journal de bord peut d'ailleurs être utilisé pour inscrire des informations relatives à l'accompagnement social autant qu'au parcours linguistique des personnes. Du fait de la confidentialité de ce Journal, certaines données demeurent donc invisibles aux yeux du CBAI – en tant qu'organisme en charge de réaliser le monitoring statistique – qui ne peut par exemple pas voir si une personne a été réorientée au cours de son parcours linguistique si cela n'est pas indiqué dans le bilan linguistique mais seulement notifié dans le Journal de bord, comme cela arriverait de temps à autre (cf. focus group, septembre 2025).

*administratif... je ne sais pas. Comme tout le monde peut avoir accès, ça, je n'aime pas trop. (TS, focus group septembre 2025)*

### 3.1.2.3. Une variété de méthodes de gestion pour le suivi du parcours

Enfin, terminons ce point en évoquant brièvement le fait que, pour s'y retrouver dans la gestion quotidienne des dossiers à prendre en charge à travers l'APA, chacun·e fait preuve d'une certaine inventivité. Sans développer cet aspect ici – il sera approfondi au chapitre suivant en lien avec la question des pratiques différenciées de reporting et de monitoring – contentons-nous seulement de souligner la diversité des façons de procéder :

Certain·es réalisent par exemple leur propre registre, sous forme de fichier Excel structuré par un ensemble de colonnes reprenant les informations les plus importantes à prendre en compte pour réaliser le suivi des dossiers des personnes prises en charge. Dans un autre Bapa, certain·es ont la chance d'avoir un outil Excel – sous forme de « matrice vide à remplir » – que leur direction leur a mis à disposition et qui permet aux TS d'avoir un aperçu global de l'état d'avancement de leurs différents dossiers en quelques clics. D'autres enfin travaillent sur papier et remplissent de nombreux carnets pour tenir à jour leurs suivis, se prémunissant ainsi – de manière particulièrement efficace – d'éventuels bugs informatiques.

En forçant sans doute un peu le trait, l'on pourrait dire que le fonctionnement des Bapas semble au final moins relever d'un modèle bureaucratique uniforme et routinisé pour l'ensemble de TS, que d'une véritable « ad-hoc-ratie »<sup>75</sup> : chaque structure – voire, parfois, chaque professionnel·le – met en place son outil sur mesure pour organiser son travail. Que cela concerne le suivi des dossiers pour lesquels, de manière générale, « chacun fait un peu comme il veut »<sup>76</sup>, ou que cela concerne la réalisation des bilans sociaux que « chacun appréhende un peu à sa manière et à sa sauce »<sup>77</sup>. Cependant, si cette créativité témoigne de réelles capacités d'adaptation, ce que l'on gagne en ingéniosité individuelle risque de se perdre en cohérence globale.

## 3.2. Difficultés rencontrées

Si l'APA constitue un outil incontournable dans la cadre de la mise en œuvre du Parcours d'accueil, son utilisation quotidienne s'accompagne d'un ensemble de difficultés qui pèsent sur le quotidien des travailleur·euses sociaux·ales. Ces difficultés se rencontrent à différents niveaux relatifs au fonctionnement technique de l'outil, à la formulation et à la pertinence des différentes rubriques à compléter et enfin, à la manière dont l'APA s'inscrit dans la logique même du travail social. Les sous-points qui suivent examinent successivement ces trois aspects.

### 3.2.1. Difficultés techniques

Au fil du temps, l'APA a été enrichie par une succession d'ajouts et de correctifs fonctionnels (nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre). Cet empilement progressif, non accompagné d'une

---

<sup>75</sup> Franssen, A. (2008). État social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux. Dans Y. Cartuyvels (Dir.), *Les ambivalences du risque : regards croisés en sciences sociales* (pp. 113-148). Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, p. 131.

<sup>76</sup> TS, focus group septembre 2025.

<sup>77</sup> Entretien coordination de TS, mai 2025.

refonte structurelle, a transformé l'application en un patchwork complexe dont l'hétérogénéité rend l'architecture fragile, difficile à maintenir et sujette à des **dysfonctionnements récurrents** (les entretiens menés avec les coordinations des trois Bapas font état d'innombrables bugs informatiques ainsi que de problèmes récurrents dans l'articulation entre Bruwelcome – géré par les communes – et l'APA).

La stabilité du système s'en trouve affectée et limite la capacité à faire évoluer l'outil de manière fiable et pérenne, voire à simplement l'utiliser sans craindre que « tout disparaisse » sans prévenir, comme le souligne ce·tte représentant·e de Bapa :

*Il y a plein de trucs qui disparaissent. La demande de nationalité, par exemple, ça ne sert même à rien de répondre à la question. On a arrêté de répondre à cette question. Ça ne répond jamais le bon truc. On met « oui », ça devient « non ». « Intérêt pour la demande de nationalité », cette donnée-là, elle est complètement fausse. Elle ne fonctionne pas. [...] Le bilan social, ça, c'est un des trucs qui sautent quand même très souvent. Et donc, la partie « identification des besoins » est vide. Ça, ça saute. Et donc, même si on l'a fait, on a cliqué, il n'y a pas de date parce qu'en fait, ça n'a pas été [sauvé]. (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

Outre les bugs techniques propres à l'APA, il faut aussi souligner les **difficultés relatives à l'articulation externe** entre l'APA et l'application informatique utilisée par les administrations communales pour gérer l'obligation des parcours d'accueil (Bruwelcome). Certain·es usager·ères des Bapas ne sont ainsi parfois pas détecté·es par les communes en tant que « personne obligée » et sont donc enregistré·es dans les Bapas comme « non obligées ». Ces bugs empêchent également parfois d'importer certains documents importants dans Bruwelcome tels que les attestations d'enregistrement régulier (AER) ou les attestations de fin de parcours. Par ailleurs, les couacs dans la communication entre opérateurs du Parcours d'accueil et les communes sont nombreux. Ceux-ci sont dus au décalage de temporalité entre les Bapas et les communes (les premiers jugeant parfois le temps de réaction des seconds trop long), mais aussi au fait que les interlocuteur·rices sont nombreux·euses (dix-neuf, au minimum) et n'ont pas tous les mêmes pratiques<sup>78</sup>. Enfin, le fait que les travailleur·euses sociaux·ales des Bapas n'aient pas la possibilité de désactiver une suspension de dossier réalisé par la commune – voire automatiquement par Bruwelcome – ou de modifier les informations importées dans l'APA à partir de Bruwelcome – informations qui sont parfois erronées, comme un prénom mal orthographié par exemple – ne facilite pas non plus le travail de ces derniers, comme le souligne les coordinations de TS de ces deux Bapas :

*Imaginons que – et ça, c'est un cas très, très fréquent – un dossier est suspendu par la commune parce que la personne avait une carte orange de six mois. Donc, la carte orange expire [...], la personne reçoit son nouveau titre de séjour, mais la commune a suspendu le dossier. Et donc, le dossier chez nous reste suspendu. La personne revient avec son titre de séjour qui est valable. Donc, du coup, nous, pour reprendre le dossier, même si on le désarchive, il reste suspendu au niveau de l'APA. Donc, on pourra rien faire, au niveau de l'interface, avec les communes. Et donc, c'est à nous d'aller vers la commune et de réexpliquer que la personne a bien son nouveau titre de séjour, qu'ils doivent réactiver le dossier. Et ce n'est qu'après ça que la commune réactive ou pas le dossier. Parce que les communes ne sont pas toujours réactives par rapport à ça. Mais*

---

<sup>78</sup> Entretiens avec les coordinations de TS (mai 2025). Voir aussi le rapport annuel 2024 du CBAI – « L'obligation dans un contexte d'élargissement du public du Parcours d'accueil. Analyse d'une transition ».

*donc, même quand on a un titre de séjour valable, après une interruption, on est toujours bloqué dans l'APA au niveau du suivi (Coordination 1 de TS, entretien mai 2025)*

- *Coordination 2 de TS : Le souci, c'est que ce qui nous est envoyé par la commune pour les « obligé-es ». Si [à la commune] ils changent d'adresse, on ne sait pas le modifier. Même si on synchronise le dossier, si ça n'a pas été fait par la commune, on a toujours l'ancienne adresse qui s'affiche. Donc, il faut qu'on mette une alerte. Moi, je mets une alerte dans le Journal de bord : « Attention, changement d'adresse ». Parce que quand on va devoir imprimer une attestation de fin de parcours, par exemple – en soi, ce n'est pas dramatique –, mais ce n'est pas la bonne adresse qui va se trouver sur le document. Donc, il y a des champs pour les « obligés » que nous, on ne sait pas modifier.*
- *CBAI : Et du coup, ça se passe comment ? Il faut envoyer un mail à la commune pour demander qu'ils changent ?*
- *Coordination 2 de TS : Oui, voilà. Mais c'est beaucoup de chipotages. On y passe énormément [de temps].*

*(Coordination 2 de TS, entretien mai 2025)*

Enfin, il faut également mentionner ici les risques que des dysfonctionnements informatiques peuvent faire porter sur **la sécurité de l'application et la confidentialité des données** qui y sont encodées.

Face à ces erreurs informatiques, une certaine résignation se donne à entendre du côté des TS : « *c'est un peu fatiguant, mais bon, ça fait partie du truc* », « *Après, comme tout système, ça bug...* »<sup>79</sup> Pourtant, bien loin de resté désœuvré-es, les TS développent des **stratégies d'adaptation** qui leur permettent de continuer à exercer leur métier, même si chacun-e reconnaît également que « *ça met du temps en plus* » et que « *ça complique un peu les choses quoi* »<sup>80</sup>. Parmi ces stratégies, il y a celle, déjà évoquée plus haut, du recours au **papier**, notamment pour faire des fiches d'identification (« *on a une archive faite quand même, pour avoir le contact de la personne* »<sup>81</sup>). D'autres pensent également à faire des **sauvegardes** régulières sur leurs ordinateurs (« *Mettre juste les documents dans l'APA, ça me fait trop peur !* »<sup>82</sup>) ...mais pas toujours (« *on fait tellement confiance au système qu'on n'a pas de backup !* »<sup>83</sup>). D'autres encore réencodent de **mémoire** les données perdues :

*Récemment, j'ai eu des bilans sociaux et des bilans linguistiques qui ont disparu... Je ne vais pas recontacter une deuxième fois la personne pour recompléter. Je recomplète avec les infos dont je me souviens. Et s'il y a des infos manquantes, tant pis. (TS, focus group septembre 2025)*

Le risque étant, avec cette dernière stratégie, d'impacter négativement la qualité des données sur lesquelles le monitoring se fonde. De l'aveu même de certain-es TS rencontré-es lors du focus group, bien souvent, le travail d'encodage réalisé dans l'APA, « *c'est un peu du bidouillage pour qu'on puisse avoir, à la fin, l'attestation de fin de parcours* » :

---

<sup>79</sup> TS, focus group septembre 2025.

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Idem.*

*Parce que parfois y a juste un truc qui bloque. Et on doit un peu chipoter – « ah peut-être que j'ai pas coché ça » – et c'est ça qui fait que ça débloque. Je sais pas... J'ai l'impression que parfois, c'est un peu aléatoire ! (TS, focus group septembre 2025)*

Nous l'avons vu dans les sections précédentes consacrées à l'évolution de l'outil et à la qualité des données produites (section 1 et 2 de ce chapitre), l'APA est un outil sujet à de nombreux dysfonctionnements. Le service informatique et l'administration Vivalis travaillent quotidiennement à résoudre ces innombrables problèmes. Depuis l'organisation du focus group, d'importants efforts ont été déployés pour stabiliser le système, même si les inquiétudes exprimées et l'état d'obsolescence de l'outil restent bien présents. A terme, ces efforts portent généralement leurs fruits et des solutions sont trouvées pour que l'APA reste « gérable » (pour reprendre ici une expression utilisée par les opérateurs). Toutefois, ces bugs et autres difficultés techniques n'en continuent pas moins d'affecter les données exportées, ainsi que le travail de monitoring statistique qui en découle.

Mais au-delà de ces difficultés techniques et de leurs résolutions progressives, d'autres difficultés tiennent au contenu même de l'APA. La compréhension de ces difficultés est nécessaire si l'on veut se donner les moyens de comprendre les raisons pour lesquelles certaines variables ne sont que partiellement (voire jamais) complétées par les travailleur·euses sociaux·ales.

### 3.2.2. Difficultés liées au contenu de l'APA

Qu'il soit conduit de manière fluide, sous forme de conversation « naturelle », ou qu'il prenne la forme d'un suivi plus systématique des questions posées telles quelles, le bilan social soulève néanmoins plusieurs interrogations. A côté de la diversité des pratiques et des interprétations de certaines notions évoquées plus haut, les échanges lors du focus group ont permis de mettre en évidence plusieurs malaises relatifs à certaines questions tantôt jugées inutiles, tantôt trop indiscrètes. D'autres apparaissent mal formulées aux yeux des TS rencontrés. La pertinence de certaines questions a ensuite parfois été remise en question du fait qu'elles ne présenteraient que peu d'intérêt au regard d'un accompagnement social ou qu'elles nourriraient de « faux espoirs » du côté des publics du Parcours en suggérant que certaines solutions pourraient leur être proposées dans le cadre de leur accompagnement social ou de leur parcours de formation linguistique. Enfin, en dehors du bilan social, une dernière observation relative à la posture des TS dans le cadre des bilans linguistiques a également été évoquée.

Commençons par les questions qui, sur le fond, posent des difficultés aux TS rencontrés.

Il y a tout d'abord celles qui ne seraient jamais posées aux publics parce que, pour certain·es, elles seraient « *intrusives ou parce qu'elles servent à rien dans l'accompagnement social* »<sup>84</sup>. Un **travail de reformulation** est donc nécessaire pour atténuer l'éventuelle violence (symbolique) que les TS pourraient exercer en posant frontalement certaines questions qui touchent à des domaines privés, tel que celui de la santé :

Par exemple, « avez-vous des problèmes de santé ? » Moi, je ne pose pas cette question. La personne le dira si elle le souhaite. On a des personnes qui vont parler de

---

<sup>84</sup> TS, focus group septembre 2025.

leur état de santé. Parfois, on va plus aborder cette question-là une fois qu'elle demande une orientation en ISP. (TS, focus group septembre 2025)

C'est parfois l'**excès d'informations** qui est aussi mis en cause, certaines précisions demandées aux usager·ères ne faisant apparemment aucun sens du point de vue des TS :

*La mutuelle, je ne sais pas pourquoi... Sincèrement, je ne comprends pas pourquoi on demande le nom de la mutuelle.. Avoir une mutuelle ou non, oui, mais le nom, je ne comprends pas pourquoi. (TS, focus group septembre 2025)*

*« Est-ce que vous avez une mutuelle ? », pour moi, c'est suffisant. Il ne faut pas « Quelle mutuelle ? ». Peu importe quelle mutuelle. Sauf s'il y a un souci, alors « dites-moi quelle est la mutuelle que je pourrais contacter ». Mais qu'est-ce qu'on a besoin du nom de la mutuelle ? Moi, bien souvent, je ne le prends plus ! (TS, focus group septembre 2025)*

Ensuite, si certaines **questions** sont jugées intrusives et inutiles, d'autres mettent les TS mal à l'aise parce qu'elles leur apparaissent **mal formulées**, mais pas forcément inintéressantes au regard du travail de mise à jour des besoins de la personne. Ainsi, les questions relatives aux parcours scolaires des personnes ou à leurs activités professionnelles peuvent se révéler vexantes :

*Parfois, les personnes sont mal à l'aise de dire qu'elles n'ont jamais été à l'école. Alors, comment est-ce qu'on pose la question ? « Est-ce que vous avez été à l'école ou pas ? » « Quel est le diplôme le plus élevé que vous avez ? » On sait bien qu'il y a des personnes qui n'ont jamais mis un pied à l'école, donc il faut aussi être quand même délicat dans la façon de poser les questions parce que, cette histoire de scolarité, pour les gens qui ont très peu ou pas du tout été scolarisé, ben, c'est gênant de dire « je n'ai pas été à l'école ». (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

*[...] c'est comme « Travaillez-vous ? », « Non. », « Pourquoi ? » ...Enfin voilà quoi. C'est souvent des femmes qui restent au foyer quoi. Nous, on a besoin de savoir si elles travaillent parce que « si vous travaillez, et que vous êtes en formation, on a [des horaires] décalé[s à proposer], des choses comme ça ». Mais, quelque part, ça ne me regarde pas pourquoi elles ne travaillent pas. Elles n'ont peut-être pas envie, le mari gagne suffisamment sa vie...(Coordination de TS, entretien mai 2025)*

Certain·es TS reformulent alors les questions pour laisser aux personnes la possibilité de s'exprimer depuis leurs propres contextes de références, comme l'explique ce·tte TS :

*« Avez-vous été à l'école ? » Pour moi c'est... Je ne vais jamais poser cette question à une personne. Jamais de la vie ! Moi ce que je pose c'est « Combien d'années ? », « Combien d'années vous avez été scolarisé ? » Voilà. Et on me dit « Dans mon pays, c'est 6 ans, on fait comme ça... » J'essaie de faire un peu ces questions comme ça. (TS, focus group septembre 2025)*

Les questions concernant la composition du ménage posent parfois problème également aux professionnel·les rencontré·es, notamment parce qu'il arriverait que les **catégories administratives elles-mêmes créent des malentendus**. C'est le cas de la question « Êtes-vous chef de ménage ? » que l'ensemble des professionnel·les rencontré·es jugent « impossible à poser », les TS ne comprenant simplement pas « pourquoi cette question existe »<sup>85</sup> :

- TS 1 : « Êtes-vous chef de ménage ? », je la pose pas si je suis sûr que la personne est en regroupement familial. Ça veut dire que non.

---

<sup>85</sup> Entretien coordination de TS, mai 2025.

- TS 2 : *Je la pose jamais.*
- TS 3 : *Moi non plus... « Êtes-vous le chef dans votre ménage ? » [rire].*
- TS 4 : *Moi, au tout début, je l'avais posé dans mon premier entretien, et c'était un monsieur qui était en regroupement familial. Il s'est senti trop mal de répondre.*
- TS 5 : *C'est parfois des choses culturelles...*
- TS 4 : *Depuis, je l'ai plus jamais posée.*
- TS 5 : *Si le monsieur vient en regroupement familial, alors c'est la femme qui est le chef de ménage. C'est elle qui travaille et alors la question, elle est un peu gênante pour beaucoup de gens...*

*(TS, focus group septembre 2025)*

Ce dernier extrait soulève un **enjeu de communication interculturelle** important, la catégorie de « chef de ménage » pouvant être interprétée comme désignant la personne « qui prend les décisions » dans la famille (ce à quoi la notion fait référence historiquement) plutôt que comme catégorie strictement administrative (désuète, certes, mais sans réel contenu genré). C'est ce malentendu que souligne clairement le/la TS dans l'échange ci-dessus en reformulant l'expression dans les termes « Êtes-vous le chef dans votre ménage ? ». Par ailleurs, le statut administratif de « chef de ménage » est généralement attribué à la personne disposant des revenus les plus élevés au sein du couple. Cette règle peut en effet renforcer un sentiment de disqualification symbolique chez celui (le « *monsieur en regroupement familial* » dans l'extrait ci-dessus, par exemple) qui, non seulement contribue le moins financièrement au ménage, mais qui, en outre, ne se verrait pas reconnu comme « chef » au sein de la famille.

Une troisième catégorie de questions concerne les **rubriques jugées faiblement pertinentes** sur le plan de l'accompagnement social, et ce, pour deux raisons : soit parce qu'elles ne semblent présenter un intérêt que pour « faire des statistiques » :

*Ça ne me sert pas par la suite pour mon accompagnement social. Je le remplis, parce qu'il faut [rire]. Parce qu'il faut remplir pour les stats, ou je ne sais pas... Mais je ne vais pas retourner voir... (TS, focus group, septembre 2025)*

Soit parce que ces questions invitent les personnes à formuler des demandes auxquelles les TS ne savent de toute manière pas répondre, comme le font remarquer ces professionnel·les en évoquant ici des questions issues tant du bilan social que linguistique :

*C'est vrai que « lieu de formation adapté », c'est pour des statistiques j'imagine ? Ou c'est pour mieux accompagner la personne peut-être ? Parce qu'en fait, est-ce qu'il y a des solutions ? J'ai eu un cas d'une personne dyslexique. Y a pas forcément des solutions derrière... (TS, focus group, septembre 2025)*

- TS 1 : *La partie logement, je me sens à chaque fois mal à l'aise parce que, quand je pose la question, j'ai l'impression que la personne attend une aide de ma part alors que je n'ai pas de solution.*
- TS2 : *Oui, c'est un peu ouvrir la boîte de Pandore.*

*(TS, focus group septembre 2025)*

Poser ces questions revient à mettre les TS devant la petitesse de leurs moyens ou des ceux d'autres offres saturées – « *on n'a pas d'offre, on n'a pas assez à proposer !* »<sup>86</sup>, « *on sait très bien qu'au niveau logement, on est hyper limité* »<sup>87</sup> – tout en risquant de susciter des attentes

---

<sup>86</sup> TS, focus group septembre 2025.

<sup>87</sup> Entretien coordination de TS, mai 2025

infondées du côté des publics : « C'est comme donner de faux espoirs à la personne » explique ainsi cette TS lors du focus group<sup>88</sup>.

Une dernière remarque concerne **la posture des TS** dans le cadre des bilans linguistiques pour lesquels il est attendu du/de la travailleur·euse qu'il/elle fasse un état des lieux des « compétences linguistiques » de la personne et réalise un « test de positionnement » afin de pouvoir l'inscrire dans un module de formation linguistique adapté à son niveau. Certain·es TS rencontré·es ne se sentent tout d'abord pas tout à fait légitimes de réaliser ces tests de langue pour la simple et bonne raison qu'ils/elles ne sont pas formé·es à cela – « A la base, nous, on n'est pas vraiment des personnes qui savent vraiment faire des tests de langue. On a appris ça des collègues qui ont développé ces capacités sur le tas »<sup>89</sup> ; « Ça demande des compétences, on n'est pas spécialisé comme "opérateur linguistique" »<sup>90</sup>. C'est alors sur un mode intuitif que ces évaluations sont parfois réalisées, privilégiant le sentiment général du TS à l'égard du niveau de la personne : « Après une conversation avec la personne, je sens dans quel niveau je dois le tester. Et je fais le test en fonction »<sup>91</sup>.

À côté de ce sentiment d'illégitimité exprimé par certain·es TS, c'est également **le poids de la responsabilité** qui met parfois les TS en mauvaise posture. En effet, les résultats des tests de positionnement linguistique qu'ils administrent peuvent avoir des conséquences importantes sur la trajectoire du public, comme le souligne bien ce·tte professionnel·le :

*Parfois c'est difficile parce que [les usager·ères] ont une pression énorme. Le fait qu'ils réussissent leur test, ça va impacter [leur vie quotidienne]. S'ils vont devoir prendre du temps pour faire les cours de français ou pas. Ou certains, pour plus tard, la demande de nationalité [...]. Parfois, les gens se mettent une pression énorme. Et donc, on est un peu des « validateurs du A2 », alors que, à la base, c'est pas notre travail. Parfois, ce rôle-là, c'est pas toujours évident à assumer [...]. Nous, ce qu'on fait beaucoup, c'est qu'on demande toujours aux collègues si on a un doute. On a beaucoup de pression et on se dit « est-ce que je suis trop gentil ? », « est-ce que je suis trop sévère ? ». Et ça a tellement un impact énorme sur les personnes que nous, on n'hésite pas à sortir du bureau, aller voir nos collègues pour demander « tu en penses quoi ? » [...]. Je trouve que ça enlève un peu la pression sur nos épaules. (TS, focus group septembre 2025)*

Ainsi, au-delà des questions de l'APA face auxquelles les TS éprouvent certaines difficultés et qu'ils ou elles choisissent dès lors de passer ou de reformuler, c'est aussi la position dans laquelle l'outil les inscrit qui peut les placer en tension avec leur « rôle d'aidant » :

*En fait, je pense que le rôle de l'assistance sociale, c'est un rôle d'aidant. On veut aider, du coup, parfois, je me retrouve à dire « en fait, on n'est pas là pour bloquer les gens ». Du coup, si je vois que la personne travaille, qu'elle a des enfants en bas âge, et que elle a peu de temps pour suivre des cours de français, je ne veux pas empêcher la personne de continuer son intégration parce que je pense qu'elle doit améliorer son écrit. (TS, focus group septembre 2025)*

---

<sup>88</sup> TS, focus group septembre 2025.

<sup>89</sup> *Idem*.

<sup>90</sup> Entretien coordination de TS, mai 2025

<sup>91</sup> TS, focus group septembre 2025.

### 3.2.3. Difficultés pour le travail social

Nous venons de le suggérer à l'instant à propos des difficultés relatives à la posture de « validateurs du A2 », pour plusieurs travailleur·euses, l'accompagnement social apparaît parfois comme le parent pauvre du Parcours d'accueil face au rôle croissant de « logisticien·ne » et de gestionnaire administratif que les professionnel·les doivent assumer, du moins dans le contexte de saturation actuel.

Ce constat n'est pas nouveau et a d'ailleurs fait l'objet d'une section entière dans le rapport annuel du CBAI de l'année 2024<sup>92</sup>. Nous ne reviendrons donc pas ici en détail sur cet aspect de la politique d'accueil. Quelques éléments de synthèse méritent toutefois d'être rappelés en guise de clôture de ce point, notamment parce qu'ils font échos à ce dont les différent·es professionnel·les rencontré·es nous ont fait part.

Le rapport de recherche réalisé l'an dernier a ainsi mis en évidence la question de **l'inflation administrative et de la multiplication des tâches** qui alimentent un sentiment de perte de sens du côté des TS, tandis que la saturation des Bapas accroît la charge de travail et fragilise la qualité du suivi social. Les professionnel·les en charge de la mise en œuvre du Parcours d'accueil exprimaient alors avoir le sentiment de devenir des logisticien·nes de « parcours contraints », au détriment de la relation d'aide, comme l'a par exemple encore rappelé ce coordinateur de Bapa qui souligne que, ces dernières années, « *le bilan social a fort tendance, dans certains cas, à se transformer en entretien d'orientation. Et basta quoi !* »<sup>93</sup>.

Ensuite, un second élément mérite également d'être souligné : la charge de travail administrative qui incombe aux TS et qui s'alourdit parfois en raison de la manière dont fonctionne **l'APA dans son articulation avec Bruwelcome**. En effet, le système de notification qui informe de chaque manipulation faite dans Bruwelcome, plutôt que d'aider les TS à suivre l'état d'avancement des différents statuts de leurs dossiers, peut paradoxalement générer un excès de messages qui rend le suivi plus confus, comme l'a souligné avec un certain agacement ce·tte coordinateur·rice :

*Par exemple, la semaine passée, je regardais un dossier et, en fait, j'ai vu qu'il y avait « interruption » et puis la ligne d'au-dessus, « reprise après interruption » et puis de nouveau « interruption » et puis « reprise après interruption ». Pour le même dossier, on a reçu quatre messages. Pour une même personne et donc, un collègue reçoit ça. En fait, il comprend rien. Et, en fait, à la commune, il pense, « ah, c'est interruption. Ah, mais non, ce n'est pas interruption. Ah, c'est interruption ». En fait, ils ne se rendent pas compte que chaque fois qu'ils font ça, nous, on reçoit un mail et donc, c'est très perturbant en fait parce qu'on ne sait plus à un moment donné ce qui se passe. « Interrompu », « pas interrompu » ? Non, en fait, non, il n'est pas interrompu. Bon, OK, mais pourquoi est-ce qu'à la commune, on nous a fait trois fois ça ou approuvé, puis rejeté, puis approuvé, puis rejeté ? C'est approuvé ou c'est rejeté ? Mais on a quatre mails, quoi ! (Entretien coordination de TS, mai 2025)*

---

<sup>92</sup> Rapport annuel du CBAI, décembre 2024, « L'obligation dans un contexte d'élargissement du public du parcours d'accueil. Analyse d'une transition », pp. 75-88.

<sup>93</sup> Entretien coordination de TS, mai 2025

### 3.3. Et pourtant... Utilité de l'APA du point de vue des TS

Malgré les difficultés mentionnées, les travailleur·euses sociaux·ales sont pourtant bien loin de rejeter l'APA en bloc. Ce dernier sous-point explore les dimensions de l'outil qui sont perçues comme utiles par les TS, chacun·e d'entre elles et eux reconnaît en effet l'indéniable utilité de l'outil et de l'aide qu'il apporte dans leur travail de suivi et d'accompagnement des publics du Parcours d'accueil.

Au fil des échanges, plusieurs participant·es au focus group ont tout d'abord souligné la facilité de prise en main de l'application – « *j'ai trouvé que c'était fort intuitif, plutôt clair* » – ainsi que les apports positifs de l'APA en ce qui concerne la gestion des dossiers et la production de données permettant de suivre les parcours d'accueil – « *L'avantage, c'est d'avoir une base de données et de faire le suivi de nos bénéficiaires* » ; « *On a une vue générale des dossiers des bénéficiaires, si un collègue est absent, on entre dans l'APA, on voit le dossier et ce qu'on doit faire* ». A ce propos, **le Journal de bord** est considéré par chacun·e des personnes rencontrées comme un **outil** particulièrement **essentiel** au suivi des dossiers (ou à leurs transferts éventuels à un·e collègue), notamment parce qu'il permet de rendre compte de l'évolution du parcours et de la situation des usager·ères :

*Le BS et le BL [...] ce sont des photos à un moment T. Donc, ils ne sont pas modifiables en fait. Le jour où tu as fait ton BS avec la personne, tu clôtures ton BS. Et tout le reste, toutes les modifications qui vont intervenir dans le suivi, l'évolution de la personne, etc., ça, c'est ton Journal de bord qui va être vraiment ton outil qui te permettra d'indiquer que « il y a eu une naissance », « elle doit déménager », « il y a un souci avec l'employeur », « perte d'emploi »... (Entretien coordination de TS, mai 2025)*

Ensuite, les TS rencontrés reconnaissent également l'aide qu'apporte **l'APA pour structurer les échanges avec les publics du Parcours**. Il offre un canevas minimal que chacun·e peut se réapproprier et adapter selon les situations rencontrées, et qui fait office de plan auquel se raccrocher pour « faire parler » les personnes accompagnées : « *y a des bénéficiaires qui sont moins [bavards]... Enfin, c'est plus compliqué d'aborder certains thèmes et donc de suivre plus une structure, ça permet aussi de délier les langues* »<sup>94</sup>.

Plusieurs ont également souligné l'utilité des différents volets de l'APA et de leurs questions spécifiques. Même si celles-ci ne semblent pas immédiatement pertinentes, ou peuvent laisser croire au usager·ères que des solutions seront systématiquement proposées à chaque problème soulevé, parfois ces questions permettent néanmoins de faire prendre conscience aux personnes du caractère problématique de certaines situations – par exemple, « *s'il y a des problèmes d'insalubrité, ou avec le propriétaire* » –, tout offrant aux professionnel·les l'occasion de conseiller et d'orienter les personnes vers les services appropriés :

*Je trouve que la question du logement est très, très utile, parce que parfois la personne elle ne se rend pas compte qu'on peut aider. On n'a pas forcément de solutions, mais je sais pas, s'il y a des problèmes d'insalubrité, ou avec le propriétaire, on peut rediriger vers d'autres associations. (TS, focus group septembre 2025)*

Dans le même ordre d'idée, plusieurs participant·es au focus group ont également mentionné le fait que, en dépit des critiques formulées vis-à-vis des tests de positionnement linguistiques,

---

<sup>94</sup> TS, focus group septembre 2025.

le bilan linguistique est également un précieux « prétexte » pour prolonger l'accompagnement social (ce que l'ensemble des TS rencontré·es estiment être au cœur de leur métier) :

- *TS 1 : Parfois, dans les bilans linguistiques, j'ai déjà eu beaucoup de personnes qui ont sorti des choses auxquelles je ne m'attendais pas [...]. J'ai vu des trucs incroyables. Mais c'est un bilan linguistique et tu t'attends pas à ça, et ça sort. J'ai eu plusieurs cas comme ça, où des choses sont sorties. Je comprends qu'il y a une charge de travail énorme. Mais je crois que c'est quand même pas mal. Parce qu'on connaît la personne, on a la confiance, on va la faire se sentir à l'aise en tant que travailleurs sociaux [...].*
- *TS 2 : C'est vrai que ça permet d'avoir d'office un deuxième rendez-vous.*
- *TS1 : [...] les gens viennent pour un bilan linguistique, mais viennent aussi avec une facture, ou ils te demandent autre chose. Donc si on a le temps, on arrange ça.*  
*(TS, focus group septembre 2025)*

\*\*\*

Dans ce chapitre, nous avons dressé un état des lieux de l'APA, de sa genèse jusqu'à sa prise en main par les TS, en passant par une analyse de la qualité des données qui y sont produites. La description des pratiques d'encodage des TS a témoigné d'une certaine diversité, tant entre Bapas qu'en leurs seins (entre les TS elles-mêmes), ces dernières démontrant une grande capacité d'adaptation face aux réalités et aux cadres de référence des publics rencontrés au quotidien. Nous avons également souligné les difficultés relatives à la formulation de certaines questions – qui n'ont pas été actualisées depuis les derniers changements législatifs – ainsi que des problèmes engendrés par l'APA et qui affectent le travail de suivi des TS (et, plus largement, de l'ensemble des acteur·rices qui tâchent de monitorer cette action publique).

Dans le chapitre suivant, nous allons nous focaliser sur les différentes pratiques de monitoring du Parcours d'accueil – parmi lesquelles figurent les pratiques des TS – afin d'en interroger les formes variées et les finalités contrastées.

Ensuite, dans le chapitre 5, nous reviendrons sur les propositions concrètes formulées par les acteur·rices de terrain rencontré·es qui, sur base de leur connaissance et utilisation de l'APA, formulent plusieurs recommandations utiles à l'amélioration de l'Application et au prolongement de ses qualités.

## Chapitre 4 : Le monitoring : des pratiques variées et des finalités contrastées

---

À la suite de l'analyse du fonctionnement de la plateforme APA à travers sa base de données, des limites qu'imposent certaines variables et de l'hétérogénéité des pratiques d'encodage (chapitre 3), une interrogation demeure essentielle : comment s'organise, en pratique, **le suivi de la politique d'accueil** ? Autrement dit, par quels mécanismes le monitoring est-il réalisé et rendu opérationnel ?

Si l'organisme d'évaluation a pour mission d'assurer un monitoring annuel de la politique, il n'est **pas le seul acteur impliqué dans le suivi**. En pratique, quatre niveaux de suivi coexistent actuellement, mobilisant des acteur·rices différent·es et à travers des temporalités variées. Nous les présentons ici, en partant du niveau plus opérationnel – celui des travailleur·euses sociaux·ales – jusqu'à celui de l'organisme d'évaluation.

### 1. Les travailleur·euses sociaux·ales

Les travailleur·euses sociaux·ales assurent un *reporting* hebdomadaire, voir quotidien, de leurs dossiers afin de suivre de près l'évolution des dossiers individuels. Cependant, les réformes législatives récentes et les transformations structurelles de la plateforme ont fortement complexifié ce travail de suivi. Deux coordinations résument bien l'impact de ces changements sur le terrain :

*L'architecture de base a changé dernièrement. Ce que je regrette un peu parce que c'était beaucoup plus clair avant pour voir où en était un dossier en fonction de son statut. (Coordination 1 de TS, entretien mai 2025)*

*Avant, c'est vrai qu'on avait l'habitude de voir tous ceux qui étaient en volet primaire, ça voulait dire qu'ils avaient pas encore fait la FOCI, et qu'ils étaient encore dans cette première partie-là du parcours. On s'est adapté, du coup, maintenant, pour savoir quelles sont les personnes pour qui il manque un BS ou un BL, on exporte en fait des dossiers via l'APA » (Coordination 2 de TS, entretien mai 2025)*

Cette pratique de *reporting* est également mise à mal par une série de fonctionnalités de la plateforme qui ne sont pas opérationnelles. C'est sur ces difficultés que nous reviendrons dans cette partie, afin de pouvoir par la suite, procéder à des propositions d'amélioration de l'outil. Tout d'abord, il nous semble essentiel de citer le **non-fonctionnement de l'onglet « Rapport » de l'APA**, censé produire automatiquement une synthèse avec le nombre de dossiers actifs, suspendus, clôturé, etc.

L'une des principales difficultés pour les TS est justement d'avoir une vision globale des dossiers qui nécessitent une action (l'inscription à une formation, la prise de rendez-vous pour un bilan linguistique ou social ou une replanification après une absence, etc.). Si la plateforme permet **d'exporter les dossiers au format Excel, ces fichiers se révèlent très volumineux, complexes et peu adaptés au suivi opérationnel quotidien**. Chaque export comporte environ 85 colonnes

(variables), alors qu'une douzaine<sup>95</sup> de variables suffirait largement pour produire un récapitulatif des dossiers à faire « avancer ».

Les TS ayant participé au focus group soulignent les difficultés d'exploiter ces exports, notamment par manque de familiarité ou de formation avec l'outil Excel :

*Chez nous, je pense que chacun fait aussi comme il veut. [...] Et je n'ai jamais exporté depuis l'APA parce que je trouve que les fichiers sont... Il y a trop de colonnes, il faut toujours filtrer, il y a les bugs... (TS, focus group septembre 2025)*

Un·e travailleur·euse social·e explique avoir suivi une **formation Excel** afin de pouvoir traiter ces données correctement. Ce témoignage met en évidence un second enjeu majeur qui a également été énoncé par un·e coordinateur·rice : dans son état actuel, la plateforme exige des **compétences techniques** qui dépassent celles normalement requises pour la fonction d'accompagnateur·trice social·e.

En conséquence, cela pousse les travailleur·euses sociaux·ales à **développer des solutions alternatives individuelles**. Quelques exemples illustrent cette diversité opérationnelle:

- Suivi dans un fichier Excel individuel et apart

*Moi perso, j'ai mon fichier Excel, dès que j'inscris quelqu'un, je rajoute la personne dans mon fichier. J'ai une colonne BS, BL, FOCl, date de fin de clôture, suspension. Et comme ça, j'ai tout à jour. (TS, focus group septembre 2025)*

- Suivi papier pour les dossiers proches de la date de clôture (obligés) avec l'export de l'APA

*Moi j'essaie de noter toutes les remarques sur l'agenda, comme ça j'oublie pas. Et après, on bloque le vendredi chaque semaine pour faire tout ce qui est admin. Et toutes les deux semaines ou tous les mois, on doit télécharger tous les dossiers pour faire des tris selon la date de clôture. Selon l'urgence, donc les dossiers qui ont une date de clôture proche, on doit voir l'état de ce dossier, ce que la personne a fait et proposer des formations, ou appeler la personne si besoin... (TS 1, focus group septembre 2025)*

*Moi je le fais à la main, j'ai mes cahiers. [...] Quand quelqu'un arrive, je mets BL, FOCl, date de fin... Je le fais à la main. C'est beaucoup plus facile. (TS 2, focus group septembre 2025)*

- Création et systématisation d'outils internes développés à ce propos

*On a un outil Excel trop chouette que notre directeur·rice nous avait fait. En fait, on fait des exports de dossiers. Ça nous sort des statistiques avec le pourcentage de dossiers actifs/inactifs. Et on a une matrice sur laquelle on peut sortir un peu toutes les infos. Et donc, j'essaie de le faire un peu régulièrement. Parfois, je sors juste tous mes PA qui n'ont pas fait leur FOCl. Et puis, alors, je fais un tableau, ou une nouvelle note avec qui je dois inscrire. Ou alors, tous les PA qui n'ont pas fait leur DD. Et donc, c'est comme ça que j'arrive à me retrouver un peu dans tous mes trucs. Puis, je refais des nouvelles listes avec qui je dois inscrire quand. Mais en gros, moi, j'utilise beaucoup cet outil-là, c'est trop pratique. (TS, focus group septembre 2025)*

---

<sup>95</sup> Cette douzaine de variables correspondrait aux informations de base de la personne ainsi que de contact (NRN, Nom, Prénom, Genre, mail et GSM) et les informations relatives à la réalisation ou non des bilans sociaux et linguistiques, le suivi ou non des modules DD, FOCl 50h ou 60h et des formations linguistiques

Ces extraits reflètent des **méthodes de suivis très hétérogènes**, influencés par les préférences individuelles, les compétences numériques, les ressources organisationnelles et le temps disponible. En pratique, les travailleur·euses sociaux·ales sont amené·es à faire des **encodages multiples**, c'est-à-dire indiquer la même information dans différents supports ou fichiers, faute d'un outil intégré et facilement exploitable au sein de l'APA.

*J'ai essayé sur Excel, j'ai essayé sur Word, mais j'ai l'impression que c'est du travail en plus ! Parce que chaque fois qu'une personne vient s'inscrire, se souvenir de la personne qui vient s'inscrire et aller écrire sur Excel ou bien sur Word, en fait c'est du double travail. (TS, focus group septembre 2025)*

Ce fonctionnement entraîne non seulement une perte de temps, mais augmente également le risque de commettre des erreurs<sup>96</sup> d'encodage ou des oublis, traduisant d'une pratique *in fine* peu efficace.

## 2. Les coordinations des travailleur·euses sociaux·ales et les directions

Les coordinations des travailleur·euses sociaux·ales et les directions des Bapas sont également amenées à faire un suivi mensuel, voire hebdomadaire, des dossiers afin de disposer d'une vue d'ensemble de la situation du Bapa et de la répartition du travail au sein de l'équipe. Elles se heurtent cependant aux mêmes problématiques que les travailleur·euses sociaux·ales.

À leur niveau, les coordinations tâchent de mettre en œuvre diverses stratégies – complémentaires les unes aux autres – afin de soutenir leurs équipes de TS dans leur travail. Certaines font des récapitulatifs de l'ensemble des dossiers qui doivent être clôturés et envoient la liste à leurs équipes chaque mois. D'autres, ont développé **un outil spécifique** afin d'aider les TS à organiser de manière systématique le suivi de leurs différents dossiers. Cet outil – mentionné au point précédent – est construit autour de nombreuses formules Excel et permet – à partir d'un export de l'APA – de synthétiser l'ensemble des actions de suivi nécessaires pour les dossiers de chaque travailleur·euse social·e. Il offre une double fonction : faciliter le suivi individuel des travailleur·euses sociaux·ales et permettre à la coordination de répartir la charge de travail dans l'équipe, d'identifier les points de blocage (« *goulots d'étranglement* ») et de suivre plus finement la saturation du dispositif, comme l'explique bien l'initiateur·rice de l'outil :

*Et puis il y a une version pour toute l'équipe en fait, que je revois avec des AS<sup>97</sup> responsables. Comme ça on identifie les trucs qui coïncident, les goulots d'étranglement... On comprend qu'il faudrait peut-être un peu alléger, ou passer quelques dossiers [à un·e autre AS], ou revoir la répartition [des dossiers] en fonction du temps de travail [de chaque AS]. [...] Et ça c'est des bêtes formules Excel. Mais un Bapa qui n'a pas ce genre de choses, je ne sais pas comment il peut faire, franchement... » (Coordination de TS, entretien mai 2025)*

Le vif intérêt que cette initiative interne a suscité parmi l'ensemble des TS présent·es lors du focus group – « *Vous voulez pas le partager [votre outil] ?* » – montre à quel point les Bapas ont besoin d'un support permettant d'assurer un suivi opérationnel adéquat, tant pour la gestion des dossiers que pour celle des équipes.

---

<sup>96</sup> Par exemple, il est possible que le bilan social n'ait pas été coché comme « fini » et que la date ait été complétée au moment où le dossier devrait être clôturé. Une petite partie des dossiers présentent en effet la même date pour le bilan social et pour la clôture. S'il est normal qu'il y ait des erreurs le fait de dupliquer l'encodage augmente le risque d'erreurs possibles.

<sup>97</sup> Ici AS fait référence à accompagnateur·trices sociaux·ales équivalents aux travailleur·euses sociaux·ales.

### 3. L'Administration

L'administration assure un suivi régulier du dispositif, notamment à l'occasion des réunions de concertation trimestrielles. Ce suivi combine des éléments qualitatifs – recueillis auprès des Bapas sous forme de retours de terrain – et des données quantitatives transmises par les bureaux d'accueil. Parmi les données demandées figurent :

- le nombre de dossiers actifs/suspendus/en liste d'attente/clôturés par catégorie de bénéficiaire ;
- le nombre de dossiers inscrits par catégorie de bénéficiaire et par genre ;
- le nombre de formations citoyennes planifiées, selon le volume horaire ;

À l'initiative de l'Administration et avec l'appui de l'organisme d'évaluation, un protocole d'extraction de données s'est d'ailleurs construit, après avoir constaté l'hétérogénéité des pratiques de reporting des Bapas. Ce protocole vise à harmoniser les méthodes et à garantir la comparabilité des données transmises.

L'Administration peut également être amenée à produire des chiffres à partir d'exports de la plateforme, tant pour le suivi interne, que pour répondre à des questions émanant du monde politique (notamment des questions parlementaires du Collège réuni à l'adresse du Ministre compétent ou des institutions européennes, par exemple).

Étant donné que ces demandes peuvent porter non seulement sur les Bapas, mais aussi sur l'ensemble du dispositif bruxellois, l'Administration est susceptible de recourir aux données issues de Bruwelcome afin d'accéder aux informations provenant de l'opérateur bruxellois néerlandophone (Bon). Pour ce faire, l'Administration s'appuie sur le tableau de bord (dashboard) de Bruwelcome<sup>98</sup> qui affiche des indicateurs clés relatifs au public prioritaire du Parcours d'accueil (Bon et Bapas) en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Toutefois, **les problèmes de liaison entre Bruwelcome et l'APA** évoqués précédemment peuvent ici aussi impacter négativement la fiabilité des données reprises sur le tableau de bord de Bruwelcome. C'est par exemple le cas lorsque le suivi des dossiers fait défaut du côté des communes – par exemple lorsqu'un dossier clôturé dans l'APA ne l'est pas dans Bruwelcome, ce qui peut conduire à des chiffres incomplets dans le tableau de bord. Enfin, le monitoring est rendu d'autant plus complexe à réaliser par le fait que Bruwelcome et l'APA n'ont **pas la même définition de ce qu'est un « dossier actif »**. La première plateforme (Bruwelcome) inclut en effet les « dossiers suspendus » dans sa définition des « dossiers actifs », au contraire de l'APA qui ne considère pas comme « actif » les dossiers « suspendus ».

### 4. L'organisme d'évaluation

L'organisme d'évaluation élabore chaque année un **rapport de monitoring du dispositif**, s'appuyant sur l'export de données fourni par l'Administration au 31 décembre. Ce rapport destiné au Collège Réuni de la Cocom et à l'Administration, permet d'avoir une vision globale du dispositif<sup>99</sup> sur l'année écoulée et de faire une analyse fine des évolutions du public et des réalisations des opérateurs agréés. Le monitoring intègre également des informations qualitatives issues des rapports d'activités produits par chacun des Bureaux d'Accueil.

---

<sup>98</sup> L'application Bruwelcome offre un tableau de bord auquel l'Administration a accès qui synthétise notamment le nombre de dossiers actifs, le nombre de dossiers clôturés du public obligé ventilés entre Bon et Bapa et etc.

<sup>99</sup> Les données des trois Bapas sont agrégés.

L'Arrêté d'exécution ne précise pas le contenu exact de ce rapport de monitoring. Toutefois, il a pu être déduit des exigences formulées à l'égard des rapports d'activités des opérateurs, telles qu'explicitées dans ce même texte. L'article 76 de l'Arrêté d'exécution de la Cocom (janvier 2024), quasi identique à celui de la Cocof auparavant, indique que ces derniers « *porte[ent] à tout le moins sur les éléments suivants :*

- 1° le nombre de bénéficiaires en **distinguant entre primo-arrivants et personnes étrangères**, et précisant la proportion au regard du nombre de parcours réservés par priorité aux primo-arrivants ;*
  - 2° des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs aux bénéficiaires ;*
  - 3° des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs aux séances d'informations sur les droits et devoirs organisées ;*
  - 4° des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs aux bilans sociaux et linguistiques ;*
  - 5° des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs aux formations citoyennes ;*
  - 6° des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs à la formation linguistique et aux opérateurs ;*
  - 7° des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs à la mise en œuvre de l'accompagnement ;*
  - 8° le nombre d'attestations de fin de parcours délivrées ;*
  - 9° de manière générale, sur : a) le suivi global des bénéficiaires ; b) les difficultés rencontrées ; c) le personnel employé et les conventions conclues avec des tiers ; d) les aspects logistiques ; e) les aspects budgétaires.*
- Lorsque cela s'avère possible, les informations contenues dans ce rapport seront **générées.** »*

A côté de ces **indicateurs de réalisations** ventilés par « genre » et « catégorie de bénéficiaires », la législation détermine également un **indicateur de résultat** des opérateurs (et, par extension, de leur charge de travail) : **le nombre (moyen) de dossiers actifs** (chaque jour de l'année). Cette norme quantitative détermine la catégorie de subventionnement de l'opérateur agréé (articles 71 de l'Arrêté d'exécution Cocom, 2024).

A partir de ces éléments de contenu encadrés par la législation, et au fil des discussions entre le CBAI, les Bapas et l'Administration (Cocof) durant les premières années de mise en œuvre du Parcours d'accueil à Bruxelles, une structure de monitoring s'est progressivement dégagée (structure qui, depuis lors, est restée quasi inchangée) :

- 1) Le contexte institutionnel et territorial de la mise en œuvre :** brève présentation de la situation institutionnelle (eg. changements législatifs) et de la situation du public cible (primo-arrivant-es et personnes étrangères) en RBC et en Belgique.
- 2) L'organisation générale du Parcours d'accueil :** évolution des flux d'admissions et des fins de parcours, stock de dossiers actifs et suspendus, et charge de travail (dossiers actifs / ETP TS).
- 3) Les profils des publics admis dans les Bapas :** situation sociodémographique (genre, âge, composition de ménage), nationalités, situation professionnelle (revenus et diplômes), situation de séjour (titre et motifs), et géographie résidentielle (communes de résidence).

- 4) Les actions mises en œuvre par les Bapas :
- **Modules d'accueil** : bilans sociaux & bilans linguistiques
  - Composantes de l'offre :
    - Formations à la citoyenneté (Droits & Devoirs et FOCI 50/60h)
    - Formation linguistique (filières alpha/FLE)
    - Accompagnement social
  - **Les fins de parcours** : attestations et durée de parcours

La première partie mobilise des données administratives produites par des agences régionales (IBSA) ou fédérales (CGRA, Myria, etc.), tandis que les parties 2, 3 et 4 mobilisent les données de l'APA et des Bapas (registre d'accueil et registre de planification-réalisation des modules de formations).

C'est dans le cadre de ses missions relatives à « la construction d'outils de recueil des données » et à « la réalisation occasionnelle d'un travail de consultance »<sup>100</sup>, que le CBAI, en tant qu'organisme d'évaluation et d'appui à l'Administration et aux Bapas, entend formuler une série de propositions concernant l'articulation entre son travail de monitoring avec le projet de « *Dashboard* » que l'Administration souhaite mettre en place. Un projet dont nous allons présenter les objectifs et les limites au point qui suit.

## 5. Vivalis et le projet de Dashboard

En début d'année 2025, l'Administration Vivalis a annoncé la volonté de mettre en œuvre un projet de tableau de bord « *Dashboard* », développé par son équipe informatique, pour permettre un monitoring continu de la politique d'accueil. L'objectif est de disposer d'un outil de visualisation de données, grâce à des tableaux et des graphiques, synthétisant des chiffres clés, permettant de faire un monitoring quasi en temps réel, de produire des statistiques plus aisément et, par conséquent, de prendre des décisions plus « éclairées ». Cette initiative répondrait notamment à une recommandation formulée en 2022 par la Cour des comptes suite à l'audit réalisé pour cette politique publique à l'époque où elle se trouvait encore sous l'égide de la Cocof.

Cet outil, initialement pensé pour être mis directement à disposition de l'administration, serait, en principe, accessible également pour l'organisme d'évaluation (le CBAI), afin qu'il puisse recueillir directement les données agrégées, sous forme de tableaux et de graphiques, et ce, sans qu'il ne soit plus nécessaire de lui faire parvenir – et traiter – les données brutes qu'il recevait jusqu'alors chaque année, selon les modalités précisées et concertées entre CBAI et l'Administration. Au moment de la rédaction de ce rapport de recherche, l'éventualité d'un accès des directions des Bapas à ce Dashboard est en discussion.

Si ce projet est globalement salué positivement par les acteurs opérationnels du dispositif, il soulève toutefois plusieurs questions et appelle à formuler certains points de vigilance quant à ses modalités d'implémentation.

Tout d'abord, en termes opérationnels pour l'organisme d'évaluation, recevoir les données sous une forme déjà agrégée restreindrait fortement la marge de manœuvre de l'organisme

---

<sup>100</sup> Art. 82 §1er, Arrêté d'exécution de la Cocom, 18 janvier 2024.

d'évaluation en limitant sa possibilité de réaliser des analyses ciblées, que ce soit pour un appui ponctuel ou pour des travaux de recherche. Et ce alors même que ces analyses pourraient être pertinentes pour la mission d'évaluation et de recherche, et donc pour la réflexivité globale de la politique comme prévu par le législateur.

En deuxième lieu, il convient d'accorder une vigilance particulière aux limites d'un *Dashboard* et à ses différences par rapport à un monitoring analytique. En effet, le futur outil serait développé par les équipes informatiques du Service Iriscare de la Cocom, qui, malgré leur participation aux réunions organisées par l'Administration Vivalis à propos de l'APA, restent relativement éloignées des réalités rencontrées par les Bapas sur le terrain. Or, ces pratiques, complexes et ancrées dans un travail social dont la finalité dépasse la seule logique de monitoring – comme nous l'avons montré dans ce rapport<sup>101</sup> – nécessitent une compréhension fine de cette réalité pour que les indicateurs construits soient réellement pertinents.

Un *Dashboard* pourrait certes se révéler utile pour les deux premiers niveaux de monitoring évoqués ici (la gestion quotidienne et la rédaction du rapport annuel d'activité par les directions des Bapas). En revanche, il nous paraît avoir une pertinence limitée pour le troisième niveau (celui du monitoring global de la politique d'accueil). Ce dernier requiert en effet non seulement une expertise en analyse de données, mais aussi une connaissance transversale de la politique d'accueil en RBC, de son évolution, ainsi que du contexte social et politique dans lequel elle s'inscrit. C'est précisément ce type d'expertise que l'organisme d'évaluation actuellement mandaté par le Collège réuni a développé au fil du temps.

En troisième lieu, si l'ambition d'un *Dashboard* diffère de celle d'un monitoring analytique, la construction d'un outil de suivi de l'action publique en continu requiert tout de même **une collaboration étroite entre compétences techniques et expertise socio-analytique**. La politologue Anne Lehmans qui, dans le cadre de ses réflexions sur les données ouvertes et leur gestion par divers « nouveaux » spécialistes de l'informatique (« *data scientist* », « *data analyst* », « *data manager* », « *chief data officer* » ou encore, « *data protection officer* »), nous rappelle que la production de chiffres requiert « des formes de coopération et de communication » entre les professionnel·les de l'informatique et les professionnel·les « qui ont une vision des enjeux économiques et sociaux »<sup>102</sup>. C'est dans ce sens que le projet de *Dashboard* proposé par l'Administration nécessite la mise en place d'un suivi tout au long de sa réalisation et de son utilisation. Ce suivi permettrait de prendre en compte la capacité – tant de l'organisme d'évaluation que des Bapas – à adapter les indicateurs choisis en fonction des évolutions observées sur le terrain et sur la plateforme APA (cf. Chapitre 3.1).

Le développement d'un tel outil nécessite donc une **réflexivité et une collaboration entre acteur·rices**. Le choix d'indicateurs précis, dans une politique publique, est en effet un enjeu central, tant politique que stratégique, car c'est sur base de ces choix que des décisions politiques sont prises et que celles-ci impactent les opérateurs qui mettent en œuvre la politique, mais également pour ceux et celles à qui cette politique s'adresse.

---

<sup>101</sup> Voir point du chapitre 3 portant sur les difficultés rencontrées par les TS.

<sup>102</sup> Lehmans, A. (2018). Les réinventions de la démocratie à l'aune de l'ouverture des données : du discours de la participation aux contraintes de la gouvernance. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 19(2), p. 140-141). L'autrice ici citée rajoute également que – et nous la rejoignons sur cela au paragraphe précédent – « la culture de la donnée n'est pas strictement technique mais aussi analytique, liée à la capacité d'identifier les enjeux et les données susceptibles de créer de l'information qui a de la valeur » (Lehmans, 2018, p. 141).

**Encadré 5 : Mesure de la charge de travail des opérateurs et veille de la saturation du dispositif : un indicateur complexe nécessitant un dialogue constant.**

Afin de mieux décrire l'importance de l'approche à la fois collaborative et réflexive des pratiques de monitoring en concertation avec l'ensemble des acteur·rices du dispositif, nous proposons de nous attarder ici sur **l'évolution de la mesure de la charge de travail des opérateurs**, et, par extension, de la **veille de la saturation du dispositif**. Cet élément est révélateur **des évolutions qui impactent le choix des indicateurs et de ces variables** avant de passer – dans le chapitre qui suit – à des propositions d'amélioration.

A l'origine, la législation Cocof (article 22§1 de l'Arrêté d'exécution du 24 avril 2014) déterminait les **« dossiers traités annuellement »** – à savoir les dossiers dont les bilans sociaux et linguistiques étaient réalisés durant l'année – comme indicateur de résultat (c'est-à-dire, de financement) des opérateurs. Il est toutefois apparu assez rapidement que cet indicateur reflétait mal la situation réelle en termes de charge de travail des opérateurs.

En effet, en 2019, l'un des opérateurs se trouvait en situation de saturation, une situation qui n'avait pu être anticipée à partir de l'indicateur de résultat issu de son rapport d'activité ni à partir de celui issu du rapport de monitoring du CBAI. Cette difficulté s'explique notamment par un effet de **report de charge** d'une année à l'autre : dans la (très) grande majorité des cas, un dossier reste en effet ouvert plus d'un an (*a fortiori* avant l'instauration de l'obligation de suivi et en l'absence de durée maximale encadrant le parcours d'accueil). Par conséquent, les dossiers « traités » (ou partiellement « traités ») avant l'année de l'analyse n'étaient pas pris en compte dans la charge de travail de l'opérateur, laquelle conditionne pourtant le niveau de subvention qui lui est attribué.

Après des discussions entre les différents acteur·rices du parcours d'accueil (Bapas, Administration, CBAI), l'indicateur de résultat a été remplacé dans la réglementation par **« la moyenne des dossiers actifs chaque jour de l'année »** (Arrêté d'exécution Cocof modifiant du 24 juin 2021). Cette variable est définie comme **« tout dossier (créé) qui n'est pas suspendu pour une durée supérieure à trois mois consécutifs, ni clôturé »**<sup>103</sup>. Plus fondamentalement, il s'agissait de passer :

- D'une **« logique de flux »** (dossiers traités) : le nombre de dossiers (les personnes prise en charge dans le cadre du Parcours) comptabilisés durant une période donnée, souvent une année ;
- A une **« logique de stock »** (dossiers actifs) : le nombre de dossiers (personnes prises en charge) comptabilisés à une date précise, souvent le dernier/premier jour de l'année civile.

Si la pandémie mondiale de covid-19 avait entretemps quelque peu ralenti l'urgence d'un suivi de la saturation (chute des admissions), l'entrée en vigueur de l'obligation et de l'élargissement du public aux personnes étrangères en 2022 a rapidement remis l'enjeu de la saturation à l'ordre du jour.

En 2023, lors des réunions de concertation trimestrielles, les bureaux d'accueil ont rapidement signalé une forte augmentation du nombre d'inscriptions. C'est grâce à la pratique régulière de *reporting* lors des réunions de concertation qu'il a été possible de constater la saturation de deux opérateurs dès la fin de l'année 2023. Cette situation a conduit à la mise en place d'un dispositif informatisé et unifié de gestion des listes d'attente.

Les rapports d'activités 2024 des Bapas et le rapport de monitoring 2024 du CBAI (portant sur l'année 2023), ainsi que le rapport de recherche 2024 du CBAI ont ensuite permis d'objectiver tant quantitativement que qualitativement la tendance vers la saturation généralisée du dispositif et ses effets sur l'organisation du dispositif et son accessibilité pour les publics du Parcours. Ces résultats ont

<sup>103</sup> Dans la législation actuelle (Arrêté d'exécution Cocom, janvier 2024), la définition est un peu différente : **« (tout) dossier qui n'est pas suspendu pour une durée supérieure à trois mois consécutifs ni clôturé »**

dernièrement été mis en avant dans le cadre d'une note synthétique portant sur la saturation du Parcours d'accueil à destination<sup>104</sup>.

En définitive, ces constats – nourris par des échanges réguliers entre les différentes parties prenantes – ont mis à jour la nécessité **de créer un nouvel indicateur de suivi, faisant également office d'indicateur de réalisation pour les opérateurs, mieux adapté aux enjeux et à la conjoncture actuelle.**

Ainsi, l'exemple de la mesure de la charge de travail des Bapas au moyen de l'indicateur de stock illustre l'importance des allers-retours incessants entre les différentes pratiques de monitoring propres à chacune des parties prenantes du suivi de la politique d'accueil. Il montre également que les indicateurs de suivi, tout comme les outils nécessaires à leur production, peuvent évoluer en fonction des réalités de terrain et des échanges entre acteur·rices.

Cependant, si le développement du Dashboard est extrêmement utile non seulement pour l'Administration, mais aussi pour les directions des Bureaux d'accueil – comme nous l'avons déjà souligné – il est indispensable de donner aux travailleur·euses sociaux·ales un outil intégré à l'APA afin d'assurer un suivi régulier et efficace de l'état des dossiers. Une demande explicite formulée par un Bapa va d'ailleurs dans ce sens :

*Et une des propositions qu'on avait faites, c'était de se dire « tiens, est-ce que ce ne serait pas bien qu'on puisse sortir tous les dossiers avec « bilan social fait », tous les dossiers avec « bilan linguistique fait ». En fait, pouvoir avoir dans l'APA, au lieu des fichiers Excel gigantesques où c'est vraiment compliqué, tellement il y a de l'info, c'est d'avoir un petit outil où on pourrait juste sortir le nom, le prénom, tous ceux qui n'ont pas fait le bilan linguistique, par exemple, ou n'ont pas fait le bilan social ou n'ont pas fait la FOCl ou n'ont pas encore inscrit, ou n'ont pas fait ou n'ont pas planifié. Pour vraiment mieux suivre, en fait. (Coordination de TS, entretien mai 2025).*

Au chapitre suivant, à la lumière de tous ces constats et des résultats issus de nos entretiens, du focus group, de l'analyse de la qualité des données, mais également à partir de notre rôle d'appui et d'analyse, nous proposons – forts de la consultation mise en œuvre avec l'ensemble des parties prenantes de cette politique que nous avons pu rencontrer – des propositions concernant plus spécifiquement les indicateurs de cette politique publique.

---

<sup>104</sup> « Note technique sur la saturation des Bapas : les enjeux organisationnels et financiers du Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères en Région de Bruxelles-Capitale » (CBAI, 2025). Cette note fut publiée en mars 2025 par le CBAI, en collaboration avec les opérateurs, et adressée aux président·es des sections bruxelloises des partis politiques.

## Chapitre 5 : Encodage, indicateurs et outil informatique : trois leviers pour améliorer la qualité et l'exploitation des données du Parcours d'accueil

---

Les propositions émises par les travailleur·euses sociaux·ales des différents Bapas rencontrés et leurs coordinateur·rices traduisent une volonté constructive : bien loin de rejeter l'APA – et en dépit des nombreuses critiques qu'ils et elles en ont fait –, chacun cherche à en faire un outil plus cohérent, plus ergonomique et plus adapté à ses besoins. Ce dernier chapitre fait état des propositions de changements – en matière de formation et d'harmonisation des pratiques d'encodage, de nouveaux indicateurs et d'amélioration fonctionnelle de l'APA – qui ont été formulées au cours de ces échanges.

### 1. A la source des données : former les TS pour harmoniser les pratiques

Une première chose qui a semblé faire l'unanimité parmi les différent·es acteur·rices rencontrés et qui, de ce fait, mérite sans doute d'être relevée, est relative à la formation à l'APA, soit « le lieu » à partir duquel sont produites l'ensemble des données utilisées pour suivre la politique d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivant·es. Nous le mentionnions plus haut (*cf. section 3 du chapitre 3*), plus aucune formation collective (à l'échelle du dispositif lui-même) donnée à l'ensemble des opérateurs du Parcours d'accueil et de leurs travailleur·euses n'a été organisée depuis de nombreuses années. Chaque Bapa a donc mis en place un système de formation interne efficace pour pallier ce manque, mais parfois qualifié d'insuffisant par les TS rencontrés. Malgré ces efforts, nous avons également vu qu'une forte hétérogénéité dans les pratiques et dans la compréhension de certaines notions clés du parcours se donnait à voir. Les TS rencontrés en sont bien conscient·es, d'où leur **demande de formation spécifique à l'APA**, « *même si c'est une demi-journée, ou une heure, ou deux heures* » précisait l'un·e des TS rencontré·e lors du focus group. « *Il faudrait qu'on nous forme plus. Qu'on nous explique encore plus. Au nouveau et aux anciens !* » rajouta également un·e autre.

Ces formations aideraient non seulement à **harmoniser** les usages de l'APA et à suivre ses évolutions, mais seraient particulièrement utiles à la **clarification** de certaines questions qui posent actuellement problème aux TS. C'est ce qu'un·e autre TS encore formula en suggérant que ces formations soient données « *par les gens qui ont créé l'APA* » ou par celles et ceux qui en exploitent les données, et ce, pour éclairer les travailleur·euses des Bapas sur le sens de certaines questions (qui paraissent à certain·es n'avoir d'autres objectifs que celui de produire des statistiques).

Enfin, ces formations pourraient également **intégrer une visée pédagogique attentive à la posture interculturelle**, notamment en ce qui concerne *les manières de formuler les questions*. L'objectif serait d'éviter d'éventuels chocs culturels ainsi que la reproduction de stéréotypes ou de préjugés qui pourraient être perçus ou ressentis par les public accompagnés, et que les TS sont parfois amenés à gérer. Cela apparaît d'autant plus pertinent que, malgré le travail de reformulation des questions et de médiation des significations réalisé par les TS – chacun·e à *leur façon*, comme nous l'avons montré au chapitre 3 de ce rapport – certaines incompréhensions persistent. Ces pratiques gagneraient ainsi à être enrichies par une sensibilisation plus systématique à la démarche interculturelle, invitant les professionnel·les à interroger et **accompagner les publics cibles à partir de leurs contextes de référence culturels**.

A tout le moins, une telle démarche contribuerait à dissiper certains malentendus, que ceux-ci portent sur des notions mobilisées dans le cadre du bilan social (« chef de ménage », « niveau de scolarité »...) ou qu'ils s'expriment dans le cadre des interactions quotidiennes avec les publics, comme le relate ce·tte TS à travers cette anecdote :

*« Parfois, les mots aussi, en espagnol... C'est assez rigolo... Y a un des bénéficiaires [par exemple] qui arrive et qui dit au prof, « j'étais drogué, j'ai pris beaucoup de drogue, alors j'ai pas su me réveiller ». Mais en [espagnol], les médicaments, on appelle ça des drogues. Et l'autre se dit « Mais ce monsieur, il se drogue et il a pas honte de le dire devant tout le monde ! » Alors je dis « non, non, non, il prend des médicaments ! » (TS, focus group septembre 2025).*

## 2. Révision des indicateurs utilisés dans les rapports d'activités et dans le monitoring

Un deuxième levier pour renforcer la qualité et l'exploitation des données du Parcours d'accueil porte sur les indicateurs de suivi. Nous reviendrons ici sur ceux qui existent aujourd'hui et présenterons des propositions d'indicateurs complémentaires.

### 2.1. Des changements sur des indicateurs déjà existants

#### *Le calcul du flux des inscriptions*

Dans le cadre du suivi de la politique d'accueil, tant pour le monitoring que pour les rapports d'activités, l'on utilise les approches complémentaires de la logique de *flux* et de *stock* pour comptabiliser les dossiers des Bapas, et *ipso facto* les usager·ères ainsi que les activités et la charge de travail au sein des bureaux d'accueil. La logique de flux permet d'analyser les **évolutions du public**, tandis que la logique de stock reflète **la charge de travail effective des Bapas**.

Les changements dans la plateforme engendrés par les changements législatifs, en particulier l'adaptation à la nouvelle nomenclature fusionnant les statuts actifs (qui ne comprend pas le statut admis) et la création de la liste d'attente, ont nécessité de revoir la manière **de définir une inscription**. Autrefois, un dossier était considéré comme **inscrit** dès son passage au statut *admis*, soit lorsqu'il répondait aux conditions d'accès au parcours d'accueil (être majeur, disposer d'un titre de séjour de plus de 3 mois...). Aujourd'hui, dans un contexte de **saturation du dispositif**, ce critère n'est plus suffisant : l'entrée effective d'une personne dans le parcours dépend désormais de la **disponibilité d'accueil du Bapa, en particulier** pour les personnes non prioritaires.

Ces changements se traduisent par un constat majeur au niveau des statuts : **la plupart des personnes en statut admis au 31 décembre 2024 (92%), sont en liste d'attente**. Pour rappel, pour qu'un dossier devienne actif, il faut que le·a TS accepte formellement la prise en charge. Il est donc logique que le statut « admis » regroupe presque exclusivement les personnes issues de la liste d'attente. Par conséquent, **le statut « admis » ne peut plus être assimilé à une inscription effective**. Ce constat justifie d'ailleurs son exclusion des statuts actifs dans la nouvelle nomenclature.

Cependant, en décembre 2024, 60 dossiers restaient en statut « admis » sans être en liste d'attente. Ils se répartissent comme suit :

- 32 dossiers arrivaient en fin de délai de liste d'attente et devraient être en cours d'archivage ;
- les autres semblent avoir réellement débuté leur parcours sans que la prise en charge ait été validée, révélant un **problème d'encodage**.

La comptabilisation du flux des inscriptions a toujours uniquement considéré la **première inscription effective dans le parcours d'accueil**. Ainsi, lorsqu'un ancien dossier est réactivé en 2024, il **n'est pas comptabilisé dans le flux des inscriptions de 2024**. Dans le cadre de cette recherche, nous avons creusé cette question. Plusieurs raisons justifient ce choix :

1. Une partie du Parcours a généralement déjà été réalisée et les étapes ne sont pas toutes répétées, notamment le bilan social ou le module Droits et Devoirs. Depuis l'existence du dispositif, 393 dossiers ont été réactivés après une première inscription, parmi ceux-ci seuls, 21 bilans sociaux ont été refaits (ceux-ci seront par ailleurs comptabilisés dans le nombre de bilans sociaux effectués chaque année). Toutefois, un autre indicateur est proposé pour visibiliser les réactivations de dossiers.
2. La logique de flux vise à étudier les transformations des publics et à observer l'émergence de **nouveaux publics** : compter deux fois un même individu – dont les caractéristiques n'ont pas changé – fausserait l'interprétation ;
3. Ces dossiers réactivés sont toutefois comptabilisés dans le stock s'ils sont actifs lors de l'analyse, ce qui montre ainsi la complémentarité entre les deux indicateurs.

### ***Le calcul du stock des dossiers actifs***

Comme pour le flux, la nouvelle nomenclature génère certaines situations ambiguës. Il existe **des dossiers à la fois en liste d'attente et actifs**, et ce, généralement pour deux raisons :

- **erreur d'encodage** : le·a TS a validé la prise en charge alors que le Bapa n'était pas en capacité d'accueil ;
- **désarchivage d'un ancien dossier** : pour placer un ancien dossier en liste d'attente, une réactivation est requise. Toutefois, le dossier réactivé reprend automatiquement son dernier statut, souvent actif.

L'Arrêté de la Cocom du 18 janvier 2024, définit un dossier actif comme un dossier qui n'est ni suspendu ni clôturé. Or, au moment de la rédaction de cet Arrêté, la liste d'attente n'existait pas. Il est donc désormais indispensable d'y ajouter une condition : *le dossier ne doit pas être en liste d'attente*.

## 2.2. Proposition de nouveaux indicateurs

Afin d'affiner l'analyse du suivi du dispositif dans un contexte de saturation, plusieurs indicateurs complémentaires sont proposés<sup>105</sup>. Ils visent à rendre compte de la trajectoire des personnes dans le dispositif, de la pression exercée sur les capacités et l'accessibilité réelles au parcours d'accueil.

---

<sup>105</sup> Certains de ces indicateurs ont déjà été utilisés au cours de l'année dernière dans les rapports d'activités des Bapas ou le monitoring de 2024.

### **Nombre de dossiers réactivés**

Un dossier est considéré comme **réactivé** lorsqu'une personne inscrite une première fois dans le parcours d'accueil, voit son dossier archivé puis repris en charge. La réactivation signale ainsi la reprise d'un parcours entamé antérieurement.

Depuis la création du dispositif, **393 réactivations** ont été enregistrées, dont **365 en 2024 (93%)**. Ces retours dans le parcours sont récents et s'intensifient en 2024. Cet indicateur nous semble pertinent car il rend visible cette charge de travail même si ces dossiers peuvent ne pas être équivalents à l'inscription d'un nouveau dossier. Il offre également la possibilité d'identifier les parcours discontinus, d'en appréhender leur durée dans le temps et d'en analyser leurs causes probables (modifications législatives, instabilité des statuts de séjour utilisation différée du dispositif...).

Nous proposons d'ajouter cet indicateur aux rapports d'activités des Bapas, étant donné qu'ils n'ont pas tous ouvert à la même période, ce qui peut entraîner des disparités intéressantes entre opérateurs. Nous suggérons également de l'inclure dans le monitoring afin de permettre une analyse plus globale sur l'ensemble du dispositif.

### **Taux de surpopulation du Parcours d'accueil**

Inspiré d'un indicateur utilisé en milieu carcéral, le taux de surpopulation rapporté au parcours d'accueil, mesure la pression exercée sur le dispositif en comparant la demande (dossiers actifs + dossiers en liste d'attente) à la capacité financée (actuellement **6.000 places**).

$$\text{taux de surpopulation} = \left( \frac{\text{dossiers actifs} + \text{dossiers en liste d'attente}}{\text{capacité financée (en 2025, 6.000 dossiers)}} \right) \times 100$$

Un taux :

- inférieur à 100 indiquerait une capacité suffisante ;
- égale à 100 indiquerait une mobilisation complète des places disponibles ;
- supérieur à 100 indiquerait une surpopulation

Cet indicateur permet d'appréhender le niveau de saturation structurel du dispositif, de suivre l'évolution de la charge simultanée exercée sur les Bapas et de documenter l'écart entre la demande réelle et la capacité institutionnelle. Il a déjà été mobilisé dans le cadre du rapport monitoring 2024 et de la note technique de 2025<sup>106</sup>, et il continuera à l'être dans ces cadres-là.

### **Taux d'exclusion**

Le taux d'exclusion mesure la part des demandes non couvertes. Il correspond au nombre de personnes pour lesquelles une prise en charge n'a pas pu être assurée, rapporté au nombre de personnes effectivement prises en charge durant la même période. Cet indicateur est inspiré de l'indicateur de l'OCDE pour les questions de santé le « *unmet healthcare needs* »<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Voir Note technique de mars 2025 sur la saturation des BAPA et Rapport de Monitoring 2024 du CBAI.

<sup>107</sup> OECD (2020), "Unmet needs for health care: Comparing approaches and results from international surveys", No. 2020/01, OECD Publishing, Paris.

Cet indicateur, mobilisé pour la première fois dans le monitoring de cette année, permet de quantifier, dans le contexte du parcours d'accueil, l'**ampleur de la demande non couverte à cause de la saturation**, c'est-à-dire les situations où l'accès au parcours ne peut être concrètement garanti. Il permet également de visibiliser les catégories de public les plus affectées. Le taux d'exclusion doit être calculé uniquement pour **les publics concernés par la saturation**. Pour 2025, les publics concernés sont à ce jour les publics non prioritaires. Nous donnons ci-dessous un aperçu du calcul dans ce cas :

*taux d'exclusion public non prioritaire* =

$$\left( \frac{\text{liste d'attente des non prioritaires}}{\text{liste d'attente non prioritaires} + \text{dossiers actifs non prioritaires}} \right) \times 100$$

Ce calcul peut être réalisé séparément pour les deux catégories de publics non prioritaires (personnes étrangères et primo-arrivant-es ayant-droits) afin de les comparer, et devra également être appliqué au public prioritaire dès l'ouverture d'une liste d'attente.

### **Flux liste d'attente**

Le flux de la liste d'attente désigne le nombre de personnes **étant entrées en liste d'attente** sur une période précise, ici annuellement. Il permet d'observer l'évolution de la pression sur les Bapas et d'observer si la demande se stabilise ou si, au contraire, elle augmente. Cet indicateur sera mobilisé dans les rapports d'activités des Bapas et dans les monitorings tant que les données de l'APA le permettent.

### **Taux d'inscription suite à une liste d'attente**

Il est également pertinent d'analyser la proportion de personnes qui parviennent – ou non – à s'inscrire dans le parcours d'accueil après être passées par une liste d'attente. Cet indicateur permet tout d'abord, d'évaluer la capacité des Bapas à résorber la liste d'attente au cours d'une année. Nous mesurons donc le flux de la liste d'attente d'une année sur le flux de dossiers ayant été inscrits pendant la même année suite à une période en liste d'attente. Voici la méthode de calcul si nous prenons 2025 comme année de référence.

*taux d'inscription après liste d'attente en 2025* =

$$\left( \frac{\text{dossiers inscrit en 2025 dans le parcours suite à une liste d'attente}}{\text{flux liste d'attente de 2025}} \right) \times 100$$

Cet indicateur sera mobilisé tant dans les rapports d'activités des Bapas que dans le monitoring.

### **Taux d'abandon suite à une inscription sur liste d'attente**

La prise en compte de cet indicateur dans les rapports de monitoring pourrait permettre de quantifier les personnes qui disparaissent du dispositif après l'inscription à un moment donné sur une liste d'attente. Pour calculer les abandons suite à une inscription sur liste d'attente, il suffit de soustraire au flux de la liste d'attente, les dossiers toujours en liste d'attente et les dossiers finalement inscrits dans le parcours.

*taux d'abondons liste d'attente =*

$$\left( \frac{\text{flux de liste d'attente} - (\text{stock liste d'attente} + \text{dossiers inscrits suite à une liste d'attente})}{\text{flux liste d'attente}} \right) \times 100$$

### ***Temps (moyen et médian) sur liste d'attente***

Nous proposons également de calculer le temps moyen et médian passé sur la liste d'attente avant l'inscription effective dans un Bapa, afin de mieux appréhender l'ampleur de la saturation et ses effets sur l'accessibilité au dispositif. Cet indicateur sera mobilisé dans le cadre des rapports de monitoring.

### ***Temps (moyen et/ou médian) d'attente entre l'inscription au parcours et le début du suivi de la formation citoyenne***

Le rapport de recherche sur l'impact des réformes législatives<sup>108</sup> sur le dispositif a mis en évidence le rôle central des formations citoyennes comme principal **goulot d'étranglement** du Parcours d'accueil à l'heure actuelle. Cette situation est apparue avec l'élargissement du Parcours aux personnes étrangères<sup>109</sup>.

Cet indicateur vise à mesurer le temps d'attente moyen et médian entre l'inscription au Parcours d'accueil et le début effectif de la formation citoyenne, afin de monitorer la potentielle saturation des formations citoyennes et d'analyser l'évolution de l'attente des publics. Bien que cet indicateur ait été rendu accessible aux Bapas dans leurs rapports d'activités 2024, il n'a pas été exploité. Il apparaît dès lors plus pertinent de l'analyser dans une approche globale du dispositif, à travers les rapports de monitorings.

### ***Nombre de FOCl dispensées par an rapporté aux ETP alloués à la formation citoyenne***

Un deuxième indicateur, introduit lors du rapport de recherche 2024, concerne le nombre de FOCl dispensées par an rapporté au nombre d'ETP alloués à celles-ci. L'objectif est de monitorer la charge de travail des formateurs et formatrices. Les données nécessaires à son calcul seront recueillies à partir des rapports d'activités des Bapas, publiés annuellement au mois de mars.

Dans le cadre du monitoring existant, la charge de travail des TS est estimée à partir du nombre de dossiers actifs par ETP alloués à l'accompagnement social. Il apparaît donc pertinent d'adopter une logique similaire pour les formateur·rices, d'autant plus que ces dernier·ères ne sont pas repris, par l'arrêté d'exécution, au sein de l'équipe de base, mais relèvent des frais de fonctionnement. Cet indicateur permet ainsi de mieux objectiver les ressources mobilisées pour la formation citoyenne et d'éclairer les éventuelles discussions sur l'adéquation entre (sur)charge de travail et moyens alloués. Il ne renseigne toutefois en rien sur la réalité ou la qualité du travail effectué, dimensions qu'une analyse qualitative permettrait de prendre en compte.

### ***Nombre de modules linguistiques moyens et médians suivis pour des parcours réalisés***

---

<sup>108</sup> Rapport annuel 2024 du CBAI – « L'obligation dans un contexte d'élargissement du public du Parcours d'accueil. Analyse d'une transition ».

<sup>109</sup> Une part importante s'inscrit principalement dans l'objectif de suivre la formation citoyenne (FOCl), sans nécessairement présenter de besoins en matière d'accompagnement social ou suivi de formations linguistiques.

Pendant la durée de cette recherche, nous nous sommes penché·es sur les indicateurs susceptibles d'être mobilisés pour le reporting du suivi des modules linguistiques, en tenant compte du fait que les données relatives à la réalisation des formations linguistiques sont particulièrement complexes à analyser. En pratique, les TS inscrivent le plus souvent les publics concernés à l'entière d'une filière linguistique, ce qui limite la précision des données disponibles quant au suivi effectif des modules. Afin de permettre une analyse plus pertinente des parcours linguistiques, le choix méthodologique retenu consiste à se concentrer sur l'échantillon des dossiers clôturés durant l'année d'observation, avec la possibilité d'élargir l'analyse à deux années si l'effectif s'avère insuffisant, et ce, en tenant compte de tous les modules ayant un résultat autre qu'abandon.

Si, alors que le Parcours d'accueil relevait encore de la Cocof et n'était pas obligatoire, la Cour des comptes recommandait, en 2022, la mise en place d'indicateurs permettant de rendre compte de la progression linguistique des publics concernés, cet objectif apparaît aujourd'hui moins pertinent au regard de l'obligation réglementaire d'atteindre le niveau A2 en fin de parcours.

Dès lors, l'indicateur envisagé ne vise pas à mesurer une progression linguistique au sens strict, mais s'apparente plutôt au **nombre de modules linguistiques mobilisés entre le niveau linguistique pressenti à l'entrée dans le parcours et le niveau A2**, en tant qu'indicateur de l'intensité du suivi linguistique.

### 3. Proposition de changements dans la plateforme APA

Enfin, un troisième levier d'amélioration concerne l'évolution de la plateforme APA elle-même. Cette section revient sur plusieurs propositions : la création d'un statut « liste d'attente », l'amélioration de certaines fonctionnalités et la révision d'éléments du Bilan social et linguistique.

#### 3.1. Création d'un statut « liste d'attente »

Afin d'assurer un monitoring fidèle de la liste d'attente et de préserver la cohérence interne de la plateforme APA, il apparaît indispensable de créer un véritable **statut « liste d'attente »**<sup>110</sup>. Celui-ci permettrait de rendre visibles avec précision les entrées et les sorties de la liste d'attente.

Dans l'architecture actuelle, le statut « *admis* » est automatiquement attribué lorsque certaines informations minimales sont encodées. Il semble donc logique que le statut « liste d'attente » intervienne immédiatement après ce statut « *admis* ».

---

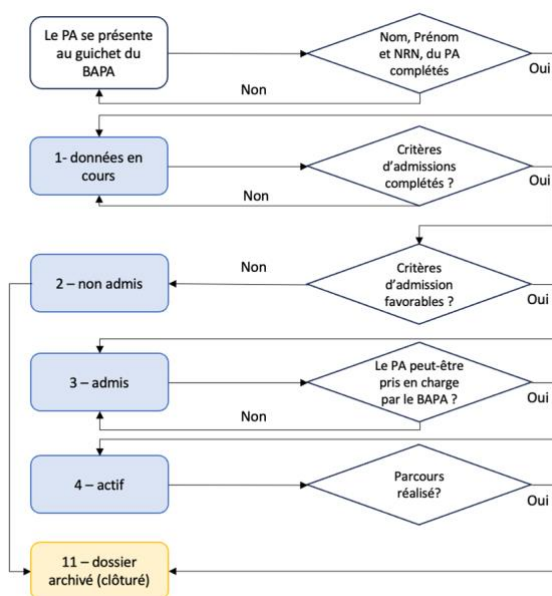
<sup>110</sup> Dans le cadre de la dernière réunion APA, réunions auxquelles le CBAI participe en tant qu'évaluateur de la politique, cette proposition a été formulée et validée. Il a été décidé, dans la perspective du développement, d'introduire une question : « voulez-vous que le dossier soit : » accompagnée d'un menu déroulant proposant de sélectionner obligatoirement les options « liste d'attente » ou « actif ».

Nous proposons à cet effet l'ajout d'une **question obligatoire « Mise en liste d'attente ? »**. Cette question devra avoir une valeur par défaut « non défini »<sup>111</sup>, obligeant l'accompagnateur·rice à explicitement opérer une sélection entre :

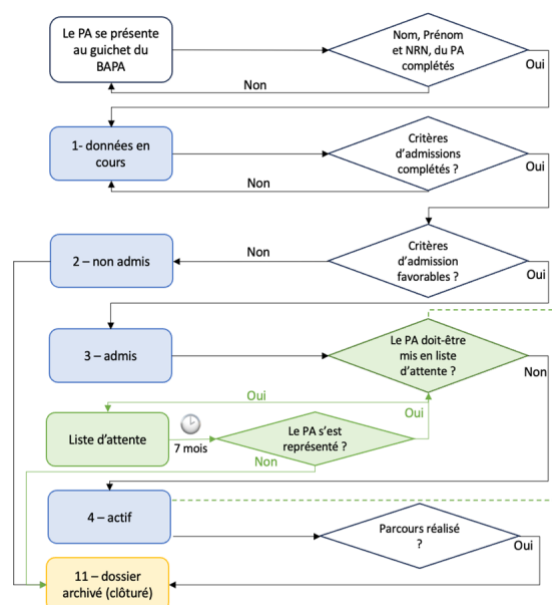
- « Non », le dossier deviendrait alors actif
- « Oui », le dossier passerait en liste d'attente

Introduire une **étape obligatoire et conditionnelle**, permettrait de distinguer clairement l'inscription dans le parcours d'accueil de la mise en liste d'attente, en renforçant ainsi la fiabilité des indicateurs de suivis. Dans ce cas, la question de la prise en charge pourrait être supprimée de l'interface – bien que conservée dans la base de données pour ne pas supprimer l'information sur les anciens dossiers – ou de la remplacer<sup>112</sup>, puisqu'elle deviendrait redondante avec le nouveau mécanisme.

Déroulement des statuts actuels



Proposition de déroulement des statuts avec le statut liste d'attente



Il doit toutefois rester possible de placer en liste d'attente un dossier **déjà actif**, notamment dans les cas de désarchivage d'un dossier anciennement actif – puisque le désarchivage entraîne automatiquement sa réactivation, mais également d'archiver un dossier en liste d'attente jamais représenté.

Le principal inconvénient de cette proposition tient au fait qu'elle oblige l'encodage d'un certain nombre d'informations avant de pouvoir placer un dossier en liste d'attente. Toutefois, cette

<sup>111</sup> Si ce développement informatique s'avère complexe à implémenter, une alternative pourrait consister à avoir le même type de bouton binaire que pour la prise en charge avec oui/non, dont la valeur par défaut serait « oui ». Ce mécanisme favoriserait la prudence, il est préférable qu'une personne soit placée en liste d'attente par défaut, plutôt que de voir son dossier activé par inadvertance.

<sup>112</sup> Si l'équipe informatique opte pour le remplacement de la question actuelle, il conviendrait d'être attentif aux effets sur la base de données. La signification de la variable serait inversée ; ce qui correspond aujourd'hui à « prise en charge = vrai », signifierait désormais « mis en liste d'attente = faux ». Il serait donc impératif, au moment du déploiement, de convertir automatiquement les valeurs existantes : toutes les anciennes réponses encodées « vrai » devront devenir « faux » et inversement, afin de préserver la cohérence historique des données.

étape correspond déjà largement aux pratiques observées. Au 31/12/2024, seuls 47 bénéficiaires, soit 5% des dossiers en liste d'attente, se trouvaient encore en statut « donnée en cours ». Cela suggère que la majorité des Bapas encodent déjà la majorité des informations nécessaires avant toute proposition d'inscription. Il conviendrait néanmoins de vérifier si cette tendance se maintient dans les exports les plus récents.

### 3.2. Améliorer certaines fonctionnalités de l'APA

Ce second point propose plusieurs pistes pour améliorer certaines fonctionnalités de l'APA, qu'il s'agisse de renforcer les outils de recherche, d'export et de notification sur l'interface de l'APA ou renforcer la documentation sur la base de données de l'APA.

#### 3.2.1. Renforcer les fonctionnalités de recherche, d'export et de notification dans l'APA

Ensuite – seconde suggestion émise cette fois par les TS et les représentant·es de Bapas rencontré·es dans le cadre de cette recherche –, il apparaît utile à l'ensemble des acteur·rices rencontré·es de développer les possibilités d'effectuer des **recherches de dossiers sur l'APA**, et ce, via différentes « portes d'entrée » :

*Moi j'ai un truc que j'aimerais pouvoir faire, c'est chercher les dossiers pas seulement par nom et registre national, mais aussi par mail, par numéro de téléphone, ou par adresse... Enfin, avec plus d'informations, parce que parfois, on est contacté par des PA qui n'écrivent pas forcément leurs noms dans le mail, et du coup on doit chercher, se souvenir de l'adresse mail... Du coup, ce serait chouette d'avoir plus d'options de recherche. (TS, focus group, septembre 2025).*

Ceci aiderait non seulement à retrouver les dossiers recherchés, mais aussi, si la fonctionnalité est couplée à la possibilité de **réaliser des extractions de données**, de rassembler l'ensemble des dossiers présentant les mêmes caractéristiques. Un système de « filtres » permettrait ainsi de visibiliser l'ensemble des publics qui seraient « alphas », « FLE », « suspendus », « en attente de formation », dont le bilan social ou linguistique serait déjà réalisé, etc. En somme, pour reprendre la formulation d'un·e représentant·e de Bapa rencontré·e, l'idée émise ici serait « *d'avoir un petit outil où on pourrait juste sortir le nom, le prénom, tous ceux qui n'ont pas fait le bilan linguistique, par exemple, ou n'ont pas fait le bilan social ou n'ont pas fait la FOCI ou n'ont pas encore inscrit, ou n'ont pas fait ou n'ont pas planifié. Pour vraiment mieux suivre* ». Ceci pourrait prendre la forme d'un export Excel reprenant uniquement ces informations afin de faciliter le suivi des dossiers pour les TS.

Outre d'améliorer les fonctionnalités de recherche et d'exports de données depuis l'APA, les différent·es professionnel·les rencontré·es ont enfin systématiquement insisté sur l'intérêt d'**automatiser certaines actions au sein de l'APA**. Ceci aiderait à ne pas « oublier » de dossier qui resterait « *dans les limbes* » du fait que, à l'heure actuelle, « *y a rien qui va nous dire que [l'utilisateur] est en procédure de sanctions, un truc comme ça. Il devrait y avoir un rafraîchissement automatique quelque part [...], pendant la nuit* », pour qu'une alerte puisse apparaître directement sur l'écran suggère ainsi ce·tte professionnel·le.

Une autre proposition émerge aussi afin de garantir le suivi des dossiers par la mise en place de mécanismes de signalement automatisés. De façon unanime, les TS ont également évoqué la possibilité de créer des « *red flag* », de recevoir « *des petits mails* » ou encore, des notifications sous forme de SMS pour signaler au TS l'approche de la date limite pour finir le parcours, d'une

suspension à renouveler ou d'une FOCl à suivre, par exemple, à l'instar de ce qui se fait en hôpital pour rappeler aux patients leurs rendez-vous médicaux.

### 3.2.2. Renforcer la documentation sur la base de données de la plateforme APA

Il serait particulièrement utile pour l'organisme d'évaluation de poursuivre la production d'une documentation formalisée sur les évolutions de la plateforme APA, afin de disposer d'une vision structurée de ses changements dans le temps, à l'instar de ce que permettait auparavant le « Guide utilisateur APA ». À défaut, la mise à jour régulière du catalogue des données et son accessibilité à l'organisme d'évaluation apparaissent comme un minimum indispensable.

Un tel catalogue, conçu comme un inventaire des données disponibles, permettrait de mieux comprendre la structure de la base de données et l'usage des variables au sein de la plateforme. Il faciliterait notamment l'association entre les noms des variables dans la base de données et les champs visibles dans l'interface utilisateur.

Par ailleurs, il serait important pour l'organisme d'évaluation de pouvoir mieux comprendre le codage des valeurs par défaut, ainsi que de distinguer, dans la base de données, les non-réponses des situations dans lesquelles certaines questions ne sont pas présentées en raison de conditionnalités non remplies<sup>113</sup>. Cette distinction est essentielle pour une interprétation correcte des données et moins chronophage pour l'évaluation de leur qualité.

### 3.3. Éléments du Bilan social et du Bilan linguistique à réviser

Pour terminer, nous formulons plusieurs propositions de modifications générales pour le Bilan social et linguistique. Si nous n'avons pas pu aller aussi loin qu'on le souhaitait, faute de temps disponible durant le focus group avec les TS, nous avons néanmoins pu relever des améliorations possibles qui témoignent de la nécessité de se pencher sur une refonte du BS et du BL en concertation avec les différentes parties prenantes. En effet, suggérer une refonte implique aussi de pouvoir prendre en compte des évolutions dans les réalités survenues à partir des modifications législatives et pouvoir également les prendre en compte dans les pratiques de monitoring que ces changements induisent.

Tout d'abord, nous proposons une première **modification générale du bilan** : remplacer les trois questions ouvertes proposées dans chaque section par une seule question synthétique permettant à la fois de décrire les besoins identifiés et de préciser les orientations ou démarches proposées à la fin du bilan. Par ailleurs, les réponses devraient apparaître automatiquement dans le Journal de bord, afin d'éviter un aller-retour permanent entre les deux onglets lors de l'entretien.

#### Des questions à clarifier ou à reformuler :

Ensuite, nous proposons qu'une démarche de concertation entre les acteurs du dispositif soit organisée par l'Administration afin de **clarifier** – voire, le cas échéant, **reformuler** – certaines

---

<sup>113</sup> Par exemple, pouvoir distinguer rapidement une non-réponse à la question faisant référence aux nombre d'années de scolarisation en Belgique, d'une situation dans laquelle la personne n'a pas été scolarisée et pour laquelle cette question n'a, dès lors, pas été affichée en raison des règles de conditionnalité.

questions ou champs, motivée par les observations dont nous avons fait part plus haut dans ce rapport (cf. chapitre 3, section 3). En l'état, ces questions rencontrent deux types de difficultés :

- Elles sont interprétées de **diverses façons** par les TS :
  - *Date de suivi des formations Droits et Devoirs, citoyennes, linguistiques* : la question est de savoir si cette information correspond à la date de la fin de la formation ou la date à laquelle le TS reçoit l'information sur le suivi effectif de la formation.
  - *Date de délivrance du titre de séjour et date du début du dernier séjour légal en Belgique*. Il est question de clarifier à quoi correspondent ces questions et leurs différences de signification ou utilités
  - *Module linguistique pressenti* : clarifier s'il s'agit du premier module linguistique auquel la personne doit être inscrite ou le module du niveau linguistique actuel suite au positionnement
  - « Avez-vous un contrat de formation avec l'IBFFP ou un autre organisme ? » : cette question n'est pas toujours comprise par les TS.
  - « Le PA a-t-il suivi une formation par ses propres moyens »
- Elles soulèvent **des enjeux en matière de communication interculturelle** ou sont perçues comme **intrusives**, pouvant, dans certains cas, générer un **inconfort** chez certains publics :
  - « Êtes-vous chef de ménage » (Bilan social, section Vie de famille)
  - « Avez-vous été à l'école ? » (Bilan social et linguistique, section Études et formations)
  - « Langue(s) parlée(s) à la maison » (Bilan linguistique, section Attestations de connaissance du français/néerlandais & formations en cours)
  - « Nom de la mutuelle ou assurance » (Bilan social, section Santé et accès aux soins)

### **La suppression des questions portant sur « l'intérêt » des personnes à suivre un parcours rendu obligatoire**

Nous proposons de supprimer les questions relatives à l'intérêt pour le suivi des différentes composantes du Parcours d'accueil. En effet, ces questions présentent des taux de remplissage particulièrement faibles et, dans un régime où le suivi de l'ensemble de l'offre est obligatoire, la mesure de l'« intérêt » apparaît peu pertinente d'un point de vue analytique.

Nous suggérons dès lors la suppression des questions suivantes :

- *Intérêt pour le suivi de la formation d&d (onglet Droits & Devoirs)*
- *Intérêt pour le suivi de la formation FOCl 60h ?*
- *Intérêt pour le suivi de la formation citoyenneté ?*

En revanche, nous recommandons de reformuler la question : « Intérêt pour le suivi de la formation linguistique » en « volonté de suivre des cours de formations linguistiques dans le cadre du parcours ? ».

Par ailleurs, comme présenté au chapitre 3.2, le taux de remplissage des champs relatifs aux besoins d'orientation ou d'accompagnement lors du bilan social est particulièrement faible. Nous proposons de supprimer ces questions et de porter une attention renforcée aux questions figurant en fin du Journal de bord, comme suggéré par l'Administration. Ces dernières permettent d'objectiver plus précisément la part du public ayant eu effectivement besoin d'un accompagnement ou d'une orientation en cours de parcours.

Ces questions apparaissent en effet plus cohérentes d'un point de vue analytique, car elles sont posées en fin de parcours, dans la mesure où certains besoins peuvent émerger progressivement et être formulés après le bilan social ou linguistique, notamment lors des interactions avec les formateur·rices.

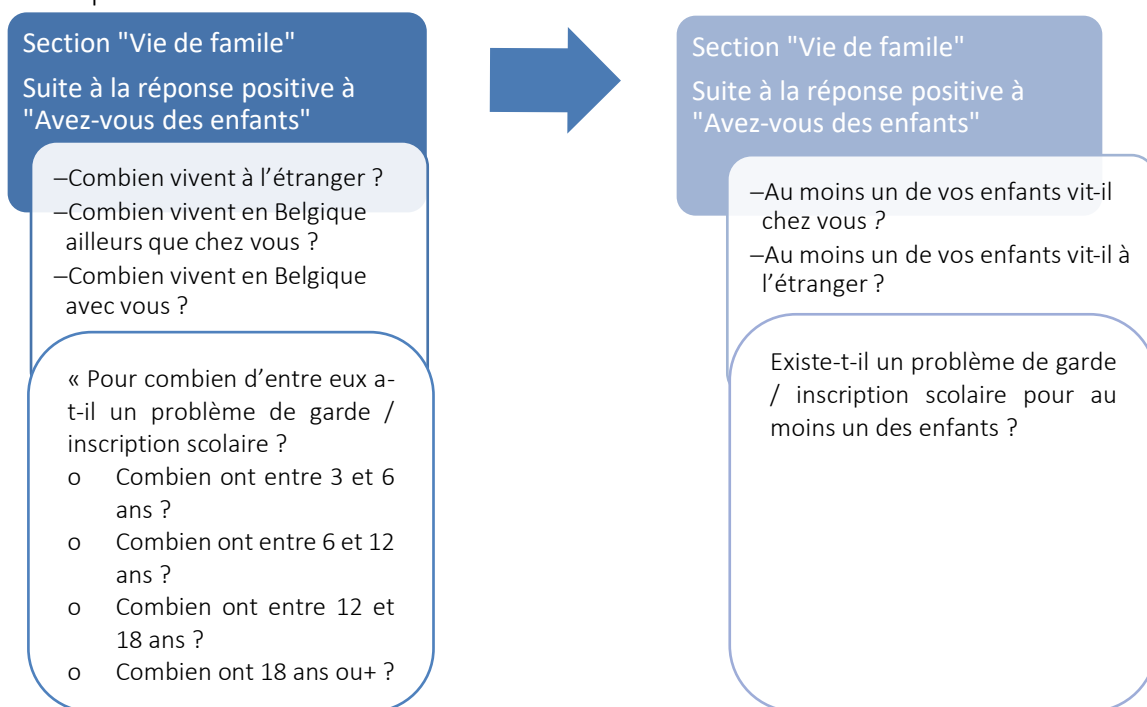
- Le PA a-t-il bénéficié d'un accompagnement individuel et d'un suivi de ses démarches administratives ?
- Le PA a-t-il bénéficié d'une orientation dans le domaine de l'emploi et/ou de la formation professionnelle ?

Enfin, il serait pertinent d'ajouter une question portant sur l'intérêt de poursuivre une formation linguistique au-delà du niveau A2 après la fin du Parcours d'accueil. Cette information permettrait de mieux documenter les besoins résiduels en matière de formation linguistique et d'éclairer les orientations post-parcours.

### Des mises en garde concernant les BS et BL

Nous proposons également diverses modifications ou points d'attention des BS et BL :

- Pour la section Vie de famille :
  - Pour la partie relative aux enfants, l'objectif étant d'identifier d'éventuels besoins liés à la parentalité – notamment en matière de charge économique ou encore de problèmes de garde ou de scolarité – nous proposons de simplifier et de réduire le nombre de questions afin d'augmenter le taux d'encodage. Nous proposons de les rassembler en deux questions comme suit :



- Par ailleurs, un aspect apparaît manquant : la situation des personnes ayant d'autres personnes à charge. Cet élément pourrait déterminer la nature de l'accompagnement social. Nous proposons d'ajouter la question suivante à la fin de cette section :
  - o Avez-vous d'autres personnes à charge (parents, autres membres de famille...) ?

- Pour les sections : « situation professionnelle et financière » et « étude et formations »
  - Pour ces deux sections, nous estimons pertinent de les revoir et de proposer des nouvelles questions, en concertation avec les TS, les directions des Bapas et l'Administration, afin de savoir ce qui relève de l'information essentielle tant pour le suivi et l'accompagnement tout au long du parcours que pour le travail de monitoring de l'organisme d'évaluation et la recherche évaluative.
  
- Pour la section logement :
  - Investir les champs déjà présents car ils fournissent des informations importantes concernant les publics du Parcours d'accueil, tant pour l'accompagnement social que pour les facteurs qui permettent un bon suivi du parcours (au niveau de l'organisme d'évaluation).

## Conclusion

---

Dans ce rapport de recherche, nous avons pris pour objet d'évaluation la plateforme informatique APA, conçue à la fois comme un outil de gestion quotidienne des dossiers des bureaux d'accueil mais également comme base de données essentielles pour le suivi de la politique d'accueil instituée par l'ordonnance de la Cocom.

Nous souhaitons en outre rappeler que cette plateforme est nécessaire à la réalisation de missions de recherche et d'évaluation de cette politique publique, missions qui ont été voulues par le législateur et dont la réalisation est confiée à l'organisme visé à l'article 19 de l'ordonnance et à l'article 82, §3 de l'arrêté d'exécution.

Nous proposons un aperçu des principaux résultats du présent rapport avant de nous attarder sur les recommandations à destination du Collège réuni et de son administration.

### 1. L'application APA : un outil efficace pour l'opérationnalisation mis à l'épreuve par l'interactivité avec Bruwelcome

L'application APA a connu, ces dernières années, d'importantes transformations de son système d'information, consécutives aux réformes législatives, au premier rang desquelles **la mise en interactivité de l'APA avec la nouvelle application Bruwelcome** développée par la Cocom pour gérer l'obligation de suivi (Ordonnance Cocom, 2017). Les réformes législatives ont exigé une adaptation rapide du système d'information, tout en révélant ses fragilités.

L'introduction de cette seconde application, permettant aux communes de la RBC d'identifier les primo-arrivant·es soumis·es à l'obligation ainsi que de les informer, de suivre et mettre à jour leurs dossiers prioritaires (exemption, suspension, etc.), et enfin de contrôler le respect de cette obligation (art. 16§1 de l'Ordonnance Cocom du 20 juillet 2023), a constitué un tournant majeur. Sur le plan technique, l'interconnexion des deux plateformes, elles-mêmes reliées à d'autres systèmes, notamment le Registre national, a engendré des problèmes de compatibilité et un nombre important de dysfonctionnements dès l'entrée en vigueur de l'obligation. Ces difficultés s'expliquent en partie par le fait que l'APA est une application ancienne, initialement conçue pour une gestion autonome des dossiers, et non pour interagir avec une application externe ou gérer des dossiers en dehors de celle-ci.

Malgré la fait que l'APA garde – comme nous avons pu le démontrer dans ce rapport – une utilité incontestable tant pour le travail des équipes sur le terrain que pour une pratique de monitoring qui s'y appuie sur celle-ci, des nombreuses causes de dysfonctionnement restent liées à son articulation avec Bruwelcome. Si l'objectif du développement de Bruwelcome était la gestion des dossiers prioritaires et le déploiement d'un canal interne de communication entre les Communes, Vivalis et les opérateurs de parcours (Bapa et Bon), celui-ci peut être considéré comme atteint d'un point de vue technique. Cette interconnexion soulève toutefois des enjeux importants en matière d'efficacité opérationnelle et d'efficience du dispositif sur le terrain. En pratique, le fonctionnement du dispositif repose encore largement sur des canaux de communication parallèles : des échanges par courriers électroniques entre les travailleurs·euses sociaux·ales et les communes, ou encore par des échanges entre les différents acteur·rices pour la détection, la validation des suspensions ou encore les clôtures des dossiers

des prioritaires, tant formels que par défaut. Ces pratiques, génèrent une charge de travail supplémentaire et une perte de temps significative tant pour les Communes et pour Vivalis que pour les équipes de terrain, dans un contexte marqué par la persistance de nombreux bugs au sein de la plateforme.

Ces enjeux d'efficience se manifestent également du côté des équipes informatiques. La reprise et la maintenance de l'APA par Vivalis ont requis un travail de fond considérable afin d'assurer la continuité du fonctionnement de l'application à court et moyen terme, dans un contexte de contraintes techniques fortes et d'évolutions continues. À cela s'est ajouté un enjeu organisationnel lié à la coexistence de deux équipes informatiques distinctes, rattachées à des institutions différentes et **découvrant toutes deux ce dispositif complexe. La mise en place d'une coordination efficace a requis un temps d'adaptation significatif, tant pour l'établissement de la communication que pour structurer une collaboration opérationnelle.** Ces ajustements, inhérents à toute phase de transition organisationnelle, peuvent fragiliser temporairement le système, aussi bien en termes de cohérence interne du dispositif que sa capacité à anticiper et intégrer les évolutions futurs.

Ces constats soulèvent donc un enjeu d'efficacité opérationnelle de l'outil APA mais aussi sa pertinence et efficacité comme instrument de pilotage et de suivi continu de la politique d'accueil compte tenu des difficultés que nous avons pu expliciter tout au long du rapport.

## 2. Le suivi et l'évaluation de la politique à travers les données de la plateforme APA

Dès sa conception, le législateur a directement et indirectement lié l'application APA à deux objectifs distincts et conjoints : le suivi opérationnel pour les équipes mais aussi un outil au service de la recherche évaluative et du suivi (à travers le monitoring) de la Politique d'accueil. A ce titre, elle devait permettre la production d'indicateurs de monitoring, entendus comme des instruments visant à observer, de manière régulière et systématique, la mise en œuvre d'une intervention publique à partir des données produites par le dispositif lui-même, dans une perspective d'aide à la décision et d'ajustement en temps utile de l'action publique.

Or, l'exploitation des bases de données administratives à des fins statistiques présente une difficulté structurelle bien connue en évaluation des politiques publiques : ces données sont avant tout conçues pour répondre à des impératifs de gestion opérationnelle, et non pour des objectifs analytiques ou évaluatifs. Dans le cas du Parcours d'accueil, cette tension traverse l'ensemble du développement de l'APA. Les exigences de fonctionnalité et d'opérationnalité pour les acteur·rices de terrain a largement prévalu sur les besoins d'un suivi statistique robuste, limitant aujourd'hui la pertinence de certains indicateurs et la reproductibilité des analyses dans le temps.

Cette situation, loin d'être spécifique à l'APA, renvoie à des contraintes inhérentes à l'usage de données administratives. Elle a pour effet de complexifier le travail de monitoring, qui doit composer avec des variables incomplètes ou mal renseignées, des incohérences temporelles, des évolutions dans la structure de la base de données, ou encore des choix techniques posés sans une réflexion avec une finalité méthodologique explicite pour le suivi de la politique. L'organisme d'évaluation intervient donc dans ce contexte, conscient des enjeux, de l'historique des modifications tout en trouvant une cohérence dans l'évaluation et en particulier dans le monitoring du dispositif.

Ces éléments affectent directement la capacité du dispositif à produire une information fiable sur les réalisations et les résultats, et, par conséquent, à apprécier l'efficacité et le lien entre le critère de la pertinence et les indicateurs qui reflètent certaines composantes de la politique mises en œuvre.

Dans le cadre du monitoring ou des rapports d'activités des Bureaux d'accueil, cela se traduit par exemple, par la difficulté à estimer de manière fiable les réalisations effectives en matière de formations citoyennes ou linguistiques (par exemple le nombre des personnes ayant suivi les cours) au cours d'une année donnée. Ces chiffres sont par conséquent produits par les Bapas.

Plus largement, la fiabilité des données produites par l'APA dépend simultanément de plusieurs dimensions :

- le développement technique du système d'information, en particulier lors de ses transformations successives ;
- les pratiques d'encodage, variables selon les travailleurs·euses et les opérateurs ;
- les informations déclarées par les usager·ères eux·elles-mêmes.

Si les deux premières dimensions peuvent faire l'objet d'analyses, d'ajustements et de recommandations, la troisième constitue un biais inhérent au mode de collecte, sur lequel l'intervention demeure limitée. En ce qui concerne le développement technique, et à titre d'exemple, les modalités de mise en œuvre de la fonctionnalité « liste d'attente », ont rendu son suivi statistique particulièrement complexe et ont nécessité des ajustements méthodologiques dans le calcul des inscriptions, compromettant la comparabilité et la reproductibilité des indicateurs dans le temps. Par ailleurs, l'analyse des pratiques d'encodage a révélé des usages hétérogènes entre travailleurs·euses et/ou Bapas. Ces différences s'expliquent par des variations en termes de formation et de pratiques professionnelles diverses, mais aussi par des difficultés concrètes rencontrées sur le terrain, telles que l'incompréhension de certaines rubriques, la complexité de l'outil ou encore la sensibilité de certaines informations à recueillir auprès des publics. Prendre en compte ces réalités apparaît indispensable afin d'éviter la production d'indicateurs décontextualisés ou insuffisamment robustes, et de mieux appréhender les biais susceptibles d'affecter l'interprétation des résultats. L'enjeu n'est pas tant de multiplier les données produites que de garantir la pertinence, la fiabilité et la comparabilité des informations mobilisées pour l'évaluation.

Ce constat rappelle que si le processus de production de données est non seulement le résultat de contraintes techniques et organisationnelles, mais qu'il est aussi l'enjeu de choix plus ou moins rationnels, de discussions et arbitrages entre différents acteur·rices. Ce processus de *construction* des données est, en somme, le fruit d'un travail *social*, éminemment *humain*, et dont les aléas impactent inévitablement la fiabilité des informations récoltées. Dans cette perspective, le monitoring apparaît moins comme un exercice strictement technique que comme un processus de co-construction continue entre les acteur·rices du terrain, les équipes informatiques, l'Administration et l'organisme d'évaluation. Renforcer l'efficacité et la cohérence du suivi suppose dès lors de maintenir des espaces d'échange réguliers entre ces acteur·rices, tant lors du développement de nouvelles fonctionnalités que dans la définition, la révision et l'interprétation des indicateurs.

À cet égard, il convient de souligner que ces échanges se sont progressivement renforcés au fil du temps, à mesure que les limites de l'outil ont été mieux comprises, que les besoins ont été

formulés de manière plus explicite et que des ajustements ont été opérés. Ce rapport de recherche s'inscrit pleinement dans cette dynamique, en visant à rapprocher l'organisme d'évaluation de l'ensemble des opérateurs du dispositif afin d'adapter le traitement des données aux réalités de terrain et au contexte actuel. Ces allers-retours successifs constituent une condition essentielle au suivi d'une politique publique afin de réadapter et être capables de traduire les évolutions sur le terrain ainsi qu'à les objectiver et enfin, à améliorer ce dispositif.

### 3. Un enjeu de cohérence interne dans les outils de suivi

Enfin, l'évaluation d'une politique publique ne se limite pas au traitement de données et à la production d'indicateurs : elle implique également leur **restitution**, leur **interprétation** et leur **mise en discussion pour une démocratie évaluative des politiques publiques**. La communication des résultats du suivi s'appuie sur différents supports – tableaux, graphiques, cartographies, rapports annuels, notes intermédiaires ou tableaux de bord – dont les formats, les temporalités et les usages doivent être adaptés aux besoins des différents publics concernés, qu'il s'agisse des décideurs politiques, de l'Administration, des opérateurs ou de la société civile.

Dans ce contexte, l'annonce récente du développement d'un projet de tableau de bord (*dashboard*) destiné à l'Administration et à l'organisme d'évaluation témoigne d'une volonté de renforcer le suivi de la politique par un accès plus régulier et plus lisible aux données. Cette évolution s'inscrit dans une logique de modernisation du suivi et d'amélioration potentielle de l'efficacité des processus de *reporting*. Toutefois, la mise en place d'un nouvel outil de visualisation soulève d'importantes questions de cohérence interne et de gouvernance de l'information.

En effet, un tableau de bord ne constitue pas un simple outil neutre de restitution : il opère nécessairement des choix en matière de construction des indicateurs et de sélection, de définitions et de filtres, qui orientent la lecture et l'interprétation des résultats. Or, l'organisme d'évaluation, en charge du traitement et de l'analyse des données tels que prévus par les textes légaux, dispose d'une connaissance fine des pratiques de terrain et des limites de la base de données, indispensable à la construction des indicateurs. En l'absence de cette expertise, le risque est de produire des indicateurs susceptibles de donner une image partielle, voire biaisée de la mise en œuvre de la politique et de fragiliser la comparabilité avec les données produites par le passé.

Dès lors, l'introduction de nouveaux outils de suivi invite à clarifier leurs objectifs, leur articulation avec les dispositifs existants et les publics auxquels ils sont destinés. Elle appelle également à définir les rôles respectifs des différents acteur·rices dans la production, l'analyse et l'interprétation des données. Cette clarification constitue une condition essentielle pour renforcer la pertinence des pratiques de monitoring, de leur efficacité et de leur efficacité et – par extension – du dispositif lui-même, et enfin, pour éviter que les outils d'évaluation ne deviennent eux-mêmes une source supplémentaire de fragmentation ou d'incohérence.

Par ailleurs, l'enjeu d'un suivi des dossiers plus efficient ne devrait en aucun cas se faire au détriment des **exigences de confidentialité**, en particulier en ce qui concerne le Journal de bord ou d'autres champs sensibles. Une exposition de ces informations à toute autre institution pourrait nuire à l'**efficacité du travail social** dans la relation de confiance qui est tissée entre les TS et les publics cibles du dispositif, en suscitant des craintes quant à l'accès de tiers à des

données sensibles et confidentielles **dans un contexte marqué par l'introduction récente de l'obligation de suivi et d'un régime de sanctions.**

L'ensemble de ces constats met en évidence le fait que les enjeux liés à la plateforme APA ne relèvent ni exclusivement de choix techniques, ni uniquement de pratiques de terrain, mais bien de leur articulation au sein d'un dispositif en constante évolution. Les **tensions observées entre exigences de gestion opérationnelle et besoins de suivi évaluatif**, entre efficacité fonctionnelle et efficacité organisationnelle, ou encore entre production de données et pertinence des indicateurs, appellent dès lors des **recommandations ciblées.**

Les recommandations formulées dans le point suivant visent ainsi à renforcer la cohérence, la fiabilité et l'utilité de l'APA comme outil de gestion et comme instrument d'évaluation de la politique d'accueil.

## Recommandations

A destination du Collège réuni de la Commission communautaire commune (Cocom) et de son Administration (les Services du Collège réuni (SCR-Vivalis))

---

### 1. Centralisation de la détection, du suivi et de la clôture des dossiers au niveau de la Cocom

#### À destination du Collège réuni

Afin de gagner en cohérence et en simplification administrative ainsi que pour diminuer le nombre d'interlocuteur·rices auquel·les les Bapas doivent s'adresser dans le cadre du suivi d'un dossier, il est recommandé de transférer à l'administration de la Cocom (Vivalis) le travail – actuellement effectué par chacune des 19 communes bruxelloises – de détection et de suivi des personnes soumises à l'obligation de suivre le Parcours d'accueil. Cela implique que la Cocom puisse **assurer de manière centralisée** l'identification du public prioritaire ainsi que des exemptions prévues par la législation, l'envoi des courriels notifiant l'obligation de suivi, ainsi que la validation des demandes de suspension introduites par les Bapas auprès des communes, conformément aux dispositions prévues par l'arrêté d'exécution.

Il est également recommandé que la Cocom soit en charge de la clôture formelle des dossiers pour motif de fin de parcours, afin de **renforcer la cohérence et la traçabilité administrative du dispositif**. La mise en œuvre effective de ces missions suppose toutefois l'octroi de moyens humains et organisationnels supplémentaires à l'Administration.

### 2. Offre Linguistique et test de positionnement

A destination du Collège de la Commission communautaire française, en charge du pilotage et du déploiement de l'offre linguistique dans le cadre du parcours d'accueil.

Au regard des nombreux échanges avec les TS, ces derniers nous ont témoigné de leur difficulté à porter une « double casquette » d'accompagnateur·rice et d'évaluateur·rice en langue au moment du test positionnement linguistique. Cette mission est d'autant plus problématique dans la mesure où elle demande des compétences spécifiques qui impliquent une formation des TS.

Il est dès lors recommandé de revoir la manière dont sont organisés les tests de positionnement au niveau du parcours. Deux options – déjà formulées dans le cadre du rapport annuel du CBAI 2024 – permettraient à chacun·e de retrouver une cohérence dans sa posture professionnelle :

- **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 usager·ères.
- Ou, a minima, **permettre aux Bapas d'engager un profil spécifique chargé de réaliser ces tests de positionnement, en le finançant via un ETP**. Cela permettrait aux travailleur·euses

sociaux·ales de se concentrer sur les missions spécifiques qui relèvent de l'accompagnement social. L'allocation de moyens supplémentaires pour cette action relève plutôt du Collège réuni : ce poste pourrait être repris dans l'équipe de base prévue à l'article 46 de l'arrêté d'exécution.

### 3. Révision en profondeur de l'application d'Accompagnement des Primo-Arrivants

#### À destination du Collège réuni et des Services du Collège réuni

Cette recommandation revêt une importance particulière et fait l'objet d'un traitement plus approfondi car elle s'appuie directement sur les constats empiriques de cette étude et formule des propositions de modification de l'APA elle-même.

Ces dernières années, l'outil APA a en effet subi une succession de transformations qui, sans refonte structurelle d'ampleur, ont fait de l'application un véritable patchwork, dont l'architecture fragile est régulièrement confrontée à des dysfonctionnements et « bugs » qui ont impacté très négativement le quotidien des équipes des Bapas. Par conséquent, nous proposons, d'une part, de réfléchir à une **refonte structurelle de ce dispositif à l'aide des moyens budgétaires adéquats**, et d'autre part, de suivre une série de recommandations en vue d'une **révision de ce qui existe actuellement dans les domaines suivants** :

- Des interventions qui permettraient d'améliorer son utilisation actuelle,
- Des modifications dans le Bilan social et linguistique
- Le développement de nouveaux indicateurs et champs de l'APA à investir.

#### 3.1. Interventions qui permettraient d'améliorer l'utilisation actuelle de l'APA

Le CBAI recommande plusieurs interventions relatives :

- A l'**amélioration du fonctionnement des suspensions** afin de clarifier le traitement des dossiers suspendus, afin d'assurer une gestion cohérente et fiable des interruptions temporaires du parcours d'accueil.
- A l'**amélioration de l'articulation avec Bruwelcome** (l'application aux mains des administrations communales pour gérer l'obligation de suivi du Parcours d'accueil). L'interface entre l'APA et Bruwelcome présente en effet certaines difficultés. Il est essentiel d'améliorer cette articulation externe afin de garantir la cohérence des informations et de faciliter le suivi des bénéficiaires à travers les deux systèmes.
- Au **développement des fonctionnalités de recherche, d'export et de notification** actuellement largement limitées dans l'APA. Dans ce sens, il est recommandé de :
  - **Automatiser certaines actions au sein de l'APA**, notamment l'apparition d'alertes pour signaler la fin d'un parcours, le renouvellement d'une suspension ou le suivi d'une FOCl. Ces alertes pourraient également prendre la forme de notifications envoyées par mail aux travailleur·euses sociaux·ales afin de faciliter le suivi opérationnel de leurs publics.
  - Développer, dans l'APA, un **moteur de recherche** plus performant, offrant plusieurs « portes d'entrée » pour retrouver un dossier : nom, registre national, adresse mail, numéro de téléphone ou adresse postale.

- Concevoir un **outil pour le suivi des dossiers**, similaire à celui utilisé au sein d'un des trois Bapas, afin de pallier les limites de l'onglet « export » de l'APA ou, *a minima*, d'assurer le bon fonctionnement de l'onglet *reporting*.

Ces interventions combinées devraient permettre d'améliorer la fiabilité et l'efficacité de l'APA, tout en réduisant la charge administrative des travailleur·euses sociaux·ales et en renforçant la qualité du monitoring réalisé à partir de leur travail. Ces révisions supposent néanmoins l'octroi de moyens budgétaires supplémentaires à l'Administration.

### 3.2. Les modifications du Bilan Social et du Bilan Linguistique

Certaines questions actuellement posées dans le cadre de la réalisation des bilans sociaux et linguistiques manquent de clarté. En outre, malgré des changements opérés afin de faire en sorte que le BS et le BL répondent aux réalités de terrain et au cadre législatif en vigueur, certaines questions et champs nécessitent encore des modifications, des reformulations voire une suppression lorsqu'ils sont devenus obsolètes ou ont perdu de leur sens.

En conséquence, en concertation avec les Bapas et plus particulièrement, les équipes de terrain, il est recommandé de **revoir la pertinence et la formulation de certaines questions** du bilan social ainsi que mettre à jour les questions qui ne sont plus actuelles à la lumière des changements dans la législation ou qui sont apparues peu pertinentes dans le cadre du travail d'accompagnement des personnes<sup>114</sup>. L'un des enjeux consiste à réduire le nombre de questions posées, afin de limiter l'alourdissement du travail des accompagnateur·rices sociaux·ales, tout en augmentant le taux de remplissage de certains champs, dans une perspective d'amélioration globale de la fiabilité des données.

Actuellement, plusieurs **champs du Bilan social** abordent des thématiques proches voire redondantes et, en conséquence, ne sont que très partiellement complétés par les TS pour qui ces répétitions sont à la fois chronophages et inutiles. C'est notamment le cas de la rubrique intitulée « identification des besoins » qui propose de répondre à trois questions<sup>115</sup> non moins de sept fois d'affilé (soit pour chacune des sept rubriques du bilan social<sup>116</sup>). Dans un souci de **lisibilité des dossiers** à travers l'APA et de **simplification du Bilan social**, le CBAI recommande de rassembler ces vingt-et-une question en **un unique champ libre synthétique** qui permettrait au TS de résumer les principales difficultés identifiées au cours du BS. Les informations encodées dans le champ seraient consultables par l'Administration, au contraire du Journal de bord dont la confidentialité vis-à-vis de l'Administration devrait rester entière et garantie (voir recommandation 5).

### 3.3. Développement de nouveaux indicateurs et champs de l'APA à investir

Il est recommandé d'ouvrir une réflexion, en concertation avec les Bapas et l'Administration, sur le **développement d'indicateurs portant sur les compétences acquises par les personnes**

---

<sup>114</sup> p. ex. : le nom de la mutuelle des usager·ères ou l'acronyme IBFFP<sup>114</sup> qui apparaît dans le bilan linguistique et qui renvoie à l'ancienne dénomination officielle de ce qui est aujourd'hui connu sous le nom de *Bruxelles Formation*.

<sup>115</sup> « Quels sont les besoins de la personne ? », « Quelles sont les informations fournies à la personne au vu des réponses ? », « Quelles sont les propositions de démarches faites à la personne ? »

<sup>116</sup> « Séjour et parcours migratoire », « Vie de famille », « Situation professionnelle et financière », « Études et formations », « Santé et accès aux soins », « Logement » et « Réseaux sociaux ».

**migrantes** dans leur pays d'origine (bilan ISP) et d'investir davantage les questions portant sur le logement.

Afin d'affiner l'analyse du suivi du dispositif dans un contexte de saturation, plusieurs indicateurs complémentaires sont proposés. Ils visent à mieux rendre compte de la trajectoire des personnes au sein du Parcours d'accueil, de la pression exercée sur les capacités des opérateurs et, plus largement, de l'accessibilité effective du dispositif. Dans ce sens, nous recommandons la création de l'ensemble des indicateurs présentés au chapitre 5 de ce rapport (voir la section 2.2.).

En complément de ces indicateurs, il est également recommandé de **créer un nouveau statut « liste d'attente »** au sein de l'APA, afin d'assurer un suivi de qualité et cohérent pour l'ensemble des acteurs du Parcours d'accueil. Ce dernier point s'adresse notamment à l'équipe informatique en charge de l'APA.

#### 4. Harmonisation et centralisation de la formation des TS à l'APA

##### À destination des Services du Collège réuni

En concertation avec les Bapas et le CBAI, il est recommandé de mettre en œuvre une **harmonisation** des pratiques d'encodage afin de **permettre une amélioration de la qualité des données encodées et traitées** dans le cadre des rapports d'activités des opérateurs ainsi que pour le monitoring annuel de l'organisme d'évaluation.

Dans ce sens, le CBAI recommande de réfléchir à la mise en œuvre d'une **formation de base à l'utilisation de l'APA et à sa logique interne**. Même si chaque équipe des Bapas organise actuellement des formations internes, il serait intéressant que l'Administration organise, en complément, une **formation plusieurs fois par an**, et ce, en poursuivant l'objectif suivant :

**Garantir une compréhension la plus homogène possible** des questions de l'APA et des manières d'encoder les informations relatives aux publics du Parcours.

Dans le cadre de ces formations, il s'agirait alors de **clarifier les ambiguïtés** existantes autour de certaines notions clés du Parcours d'accueil auxquelles renvoient certaines formulations<sup>117</sup>.

Dans la poursuite de ce même objectif d'harmonisation de la compréhension et des attendus liés aux questions, la formation permettrait également d'**explicitier les raisons d'être de certaines questions** qui apparaissent peu utiles aux TS (que cela soit parce qu'elles ne serviraient qu'à faire des statistiques), ou pour lesquelles le taux de remplissage est faible malgré le fait qu'il s'agisse de champs et de thématiques importantes (les questions portant sur les problèmes éventuels de logement, à titre d'exemple). Dans ce sens, l'organisme d'évaluation lui-même pourrait intervenir dans ces formations afin d'expliquer son travail et l'intérêt de certaines questions aux TS.

En ce qui concerne **le suivi des dossiers** des publics du Parcours d'accueil, une formation centralisée permettrait de partager une méthode de suivi standardisée qui, le cas échéant,

---

<sup>117</sup> Telles que « Langue parlée à la maison », « Module [linguistique] pressenti », « Date de suivi [de la formation linguistique] », « [formation suivie] par ses propres moyens », ou encore, certains acronymes utilisés dans l'APA et qui se sont révélés peu compréhensibles aux TS dans le cadre du focus group (l'acronyme IBFFP évoqué à la recommandation précédente, notamment).

s'appuierait sur un outil de suivi comparable à l'outil Excel produit à l'initiative d'une direction de Bapa.

Ensuite, comme déjà proposé par le CBAI dans son rapport de recherche annuelle de 2024, une formation à l'approche interculturelle liée au métier des TS permettrait d'inclure une dimension pédagogique dans la manière dont les bilans sociaux et linguistiques sont réalisés. Cette formation pourrait – toujours en concertation avec les Bapas et le CBAI – se pencher sur la **formulation des questions de ces derniers au regard du respect de la diversité culturelle** des personnes primo-arrivantes. A titre d'exemple, la formation permettrait d'éviter de produire des malentendus à partir de notions telles que « chef de ménage », directement héritée d'une catégorie administrative présente dans l'APA, ou encore relatives au parcours scolaires des individus dont les effets de violence symbolique sont apparus importants à prendre compte eu égard de ce qu'ont rapporté les TS ayant participé au focus group.

## 5. Accès aux données et confidentialité de l'accompagnement social

### À destination du Collège réuni et des Services du Collège réuni

En ce qui concerne la sécurité et la confidentialité des informations recueillies par les travailleur·euses sociaux·ales dans le cadre de leurs accompagnements des publics du Parcours d'accueil, il est recommandé de **préserver le caractère privé de certains champs ouverts** (complétés de manière libre par les TS) des bilans sociaux et linguistiques et de fournir aux TS des garanties en matière de protection des données. A l'exception du champ qui reprendrait de manière synthétique les informations que les TS jugent pertinentes de communiquer – à l'Administration notamment –, ces champs devraient rester confidentiels afin de garantir le cadre de sécurité et de confidentialité que le travail d'accompagnement social requiert. A titre d'exemple, nous faisons référence aux femmes victimes de violence conjugale et intrafamiliale pour lesquelles il est bien souvent difficile de témoigner ce vécu.

La même recommandation s'applique à **propos du Journal de bord**, conçu comme un espace d'expression professionnelle libre, **strictement réservé à un usage interne au Bapa** et, le cas échéant, **accessible uniquement aux collègues soumis à des obligations déontologiques équivalentes**.

Bien que l'accès à certaines informations qualitatives pourrait enrichir la compréhension de l'Administration dans le suivi des dossiers, la limitation de leur accessibilité nous paraît néanmoins indispensable afin de garantir le respect de la vie privée et le traitement sécurisé et confidentiel des informations relatives aux personnes accompagnées.

## 6. Articulation et renforcement des différentes pratiques de monitoring

### A destination du Collège réuni et des Services du Collège réuni

Cette recommandation vise tout d'abord à renforcer **la cohérence et la complémentarité entre les différentes pratiques de monitoring** actuellement déployées, ou à venir, notamment celle qui serait mise en œuvre dans le cadre du projet de *Dashboard* imaginé par Vivalis et celles actuellement assurées par le CBAI en tant qu'organisme d'évaluation du Parcours d'accueil. Il s'agit de garantir la **cohérence interne** du dispositif d'observation général de la politique

d'accueil, et par conséquent, d'assurer la cohérence entre ces deux pratiques de monitoring (*Dashboard* et CBAI) afin qu'elle ne se superposent pas, mais – comme le suggère la Cour des comptes – puissent se compléter, tant dans les approches méthodologiques que dans le choix des indicateurs de suivi. Pour ce faire, il est essentiel d'impliquer à la fois le CBAI et les Bapas dans la conception et le suivi de cet outil actuellement en gestation.

A ce propos, le CBAI recommande d'**étendre l'accès au *Dashboard* aux équipes de coordination des Bapas**, afin de faciliter le suivi des dossiers à l'échelle des opérateurs de terrain, de favoriser une lecture partagée des indicateurs, et de renforcer l'articulation et la complémentarité entre les différentes pratiques de monitoring.

Enfin, en matière de monitoring du Parcours, il est également recommandé à l'Administration d'assurer le **suivi de sanctions et des motifs associés**, que cela soit dans le cadre d'un **parcours bilingue** réalisé dans un Bapa, ou dans celui d'un **parcours néerlandophone** réalisé auprès de Bon. Ceci permettrait de disposer d'une vision complète des contraintes et des mesures prises afin de faire évoluer, le cas échéant, la politique d'accueil en la matière.

Ces mesures, détaillées tout au long du rapport, visent à garantir une meilleure complémentarité des pratiques de monitoring, à accroître la transparence de la politique du Parcours d'accueil et à soutenir l'efficacité de son suivi de diverses manières.

## 7. Un renforcement des moyens des Bapas face à l'état de saturation du dispositif

Au vu de l'ensemble des difficultés auxquelles les travailleur·euses sociaux·ales sont confronté·es dans l'usage de l'APA – un outil actuellement à la fois chronophage et générateur d'incertitudes – et au regard du contexte de saturation du dispositif mis en évidence dans la note technique publiée par le CBAI en mars 2025<sup>118</sup>, il apparaît urgent de **renforcer les subventionnements alloués au Parcours d'accueil**, comme cela avait déjà été recommandé dans le rapport de monitoring 2024, afin de garantir un dispositif à la fois efficient, efficace et capable d'assurer ses missions.

Cette urgence s'explique d'abord par la **saturation conjoncturelle des Bapas**, directement liée aux évolutions législatives récentes. L'instauration de l'obligation de suivi en juin 2022, suivie de l'élargissement du public cible en novembre 2022, a entraîné une augmentation significative du nombre de personnes à prendre en charge. Dans ce contexte, le financement actuellement dédié à la politique d'accueil apparaît insuffisant pour absorber durablement cette pression accrue sur les opérateurs. Ce manque de moyens compromet non seulement la capacité des Bapas à faire face à la saturation, mais pourrait également poser problème pour assurer un fonctionnement des Bapas à plein régime. Enfin, la note pointe également le problème des formateurs et formatrices à la citoyenneté qui ne sont pas actuellement repris dans l'équipe de base, mais plutôt dans les frais de fonctionnement alors qu'il s'agit d'une composante essentielle (la formation citoyenne) de la mise en œuvre de cette politique publique. Ce constat dépasse alors la phase de saturation conjoncturelle et invite le Collège et ses Services à inclure ces ETP dans l'équipe de base prévue par l'arrêté d'exécution.

---

<sup>118</sup> « Note technique sur la saturation des Bapas : les enjeux organisationnels et financiers du Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères en Région de Bruxelles-Capitale » (2025).

## Bibliographie

---

Bamberger, M., Clark, M., & Sartorius, R. (2004). *Monitoring and evaluation: Some tools, methods, and approaches*. World Bank.

Bauler, T., & Zaccai, E. (2004). Indicateurs pour un développement durable. Dans *Dictionnaire du développement durable belge*. Institut pour un développement durable.

Bugeja-Bloch, F., & Couto, M.-P. (2015). *Les méthodes quantitatives*. Presses universitaires de France.

CBAI & Observatoire de la santé et du social (Vivalis). (2025). *Les pratiques spatiales de recours à l'offre sociale : le cas des primo-arrivants à Bruxelles* (Rapport de recherche).

CBAI. (2024, décembre). *L'obligation dans un contexte d'élargissement du public du parcours d'accueil. Analyse d'une transition* (Rapport annuel de recherche). Centre Bruxellois d'Action Interculturelle.

CBAI. (2025, mars). *Les enjeux organisationnels et financiers du Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères en Région de Bruxelles-Capitale*. Note technique sur la saturation des Bapas à l'attention des président·e·s des sections bruxelloises des partis politiques.

Cipriano, S., & Fastré, P. (2014). *Suivi de politiques publiques : quels indicateurs construire ?* (Focus n° 6). Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse.

Cobbaut, N. (2024, 30 septembre). Les travailleurs sociaux, débordés par l'accompagnement administratif. *Alter Échos*, (519).

Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale. (2024, 18 janvier). *Arrêté du Collège réuni portant exécution de l'ordonnance du 20 juillet 2023 concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères* (C-2024/000670).

Commission européenne. (2014, mars). *Période de programmation 2014–2020. Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion : Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion. Concepts et recommandations* (Document d'orientation). Direction générale de la politique régionale et urbaine.

Cour des comptes. (2022, octobre). *Le parcours d'accueil des personnes étrangères organisé par la Commission communautaire française : Mise en œuvre et financement* (Rapport transmis à l'Assemblée de la Commission communautaire française).

Cour des comptes. (2024, novembre). *Le parcours d'accueil des personnes étrangères organisé par la Commission communautaire française : Mise en œuvre et financement. Suivi des recommandations* (Rapport transmis à l'Assemblée de la Commission communautaire française).

Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. La Découverte.

Desrosières, A. (2003). Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960. *Courrier des statistiques*, (108), 41–52.

Desrosières, A. (2008). *L'État, le marché et les statistiques : Cinq façons d'agir sur l'économie*. Presses de l'École des mines.

Dethier, J.-L. (2012, 16 novembre). *Évaluation et pilotage*. Présentation dans le cadre du Certificat interuniversitaire en évaluation de politiques publiques, Bruxelles, document non diffusé.

Dubasque, D. (2025). *Le paradoxe de Polanyi : Quand les procédures étouffent l'essence du travail social*. <https://dubasque.org/le-paradoxe-de-polanyi-quand-les-procedures-etouffent-lessnesse-du-travail-social/>

Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Economica.

Franssen, A. (2008). État social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux. Dans Y. Cartuyvels (Dir.), *Les ambivalences du risque : regards croisés en sciences sociales* (pp. 113-148). Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.

Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 321-330). Presses de Sciences Po.

Jonckheere, A. (2013). L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique. *Déviante et Société*, 37(3), 345–357.

Koumarianos, H., & Rivière, P. (2025). *Statistiques fondées sur des données administratives : Esquisse d'un cadre général* (Document de travail).

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Dir.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.

Lehmans, A. (2018). Les réinventions de la démocratie à l'aune de l'ouverture des données : du discours de la participation aux contraintes de la gouvernance. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 19(2), 135–146.

Lemercier, J.-B. (Auteur), & De Roose, A. (Mise à jour). (2024, 25 juillet). *Guide de l'utilisateur de l'application APA* (Version 2.14.14). Document interne.

Mascia, C., & Costa Santos, A. (2021). « Suivre la règle », ou le (non-)usage du pouvoir discrétionnaire. *Les Politiques Sociales*, 3-4(3), 93–104.

OECD. (2020). *Unmet needs for health care: Comparing approaches and results from international surveys* (OECD Health Working Paper No. 2020/01). OECD Publishing.

Oxley, H., Maher, M., Martin, J.-P., Nicoletti, G., & Alonso-Gamo, P. (1991). *The public sector: Issues for the 1990s* (OECD Economics Department Working Papers, No. 90, pp. 17–24). OECD Publishing.

Région de Bruxelles-Capitale. (2023, 20 juillet). *Ordonnance concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères* (C-2023/44135).

Salais, R. (2010). Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance. *Revue française des affaires sociales*, (janvier-juin), 129–147.

Wagner, D. A. (2005). *Monitoring and measuring literacy* (Rapport préparatoire pour le EFA Global Monitoring Report 2006). UNESCO.

**Sources institutionnelles en ligne :**

Institut bruxellois de statistique et d'analyse. (s.d.). *Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques ?*

<https://ibsa.brussels/qu-est-ce-que-l-evaluation-des-politiques-publiques>

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique. (s.d.). *Définition et missions de l'IWEPS en évaluation des politiques publiques.*

<https://www.iweps.be/definition-et-missions-de-liweps-en-evaluation-de-politiques-publiques/>

Commission européenne. (s.d.). *Role of monitoring and evaluation in the policy cycle.*

[https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle\\_fr.html](https://ec.europa.eu/enrd/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle_fr.html)

Statbel. (s.d.). *Enquêtes et données administratives.*

<https://statbel.fgov.be/fr/propos-destatbel/methodologie/sources-administratives/enquetes-et-donnees-administratives>

## Annexes

---

### Annexe 1 : Mise à jour du canevas des rapports d'activités des Bapas

#### Bureau d'accueil pour primo-arrivants

#### Rapport d'activités

Ce rapport est à adresser au Collège de la COCOM, à l'Administration et au Centre Régional d'Appui pour le 31 mars 2026

Les questions présentes dans ce document constituent le contenu devant nécessairement être présent dans votre rapport d'activités. Il vous est néanmoins loisible de compléter ces questions par des éléments que vous souhaiteriez porter à la connaissance des destinataires de ce rapport.

#### Remarques générales :

- Le CBAI enverra les tableaux avec les catégories (nationalités, statuts, etc.) triés par ordre alphabétique (début février)
- Pour les questions redondantes d'une année à l'autre, il a été convenu que les BAPA pouvaient « copier-coller » et mettre les changements intervenus en évidence (gras, italique, etc.)
- Les données/tableaux sont ventilées selon la pertinence de l'information par :
  - Genre (hommes, femmes et autres) ;
  - et/ou par type de bénéficiaires (primo-arrivants et personnes étrangères).

## Table des matières

---

<b>Le contexte de mise en œuvre de vos missions en 2025 .....</b>	<b>109</b>
<b>État des lieux du BAPA.....</b>	<b>110</b>
<b>Les publics du BAPA.....</b>	<b>110</b>
Le public à l'accueil du BAPA .....	110
<b>Le public non inscrit au parcours .....</b>	<b>110</b>
Le public inscrit au BAPA .....	111
<b>Les dossiers actifs, suspendus et en liste d'attente (stock) .....</b>	<b>118</b>
<b>Le déroulement des activités du BAPA .....</b>	<b>119</b>
<b>Module d'accueil .....</b>	<b>119</b>
Bilans sociaux .....	119
Bilans linguistiques et organisation du trajet de formation linguistique .....	119
Citoyenneté .....	122
L'accompagnement individuel.....	124
<b>Fin de parcours.....</b>	<b>125</b>
Attestations .....	125
Durée de parcours.....	125
<b>Les difficultés pour les bénéficiaires .....</b>	<b>126</b>
<b>Le fonctionnement du BAPA .....</b>	<b>126</b>
<b>L'interprétariat et la question des langues .....</b>	<b>126</b>
<b>Réseaux .....</b>	<b>126</b>
<b>Activité complémentaire du BAPA.....</b>	<b>127</b>
<b>L'équipe .....</b>	<b>127</b>
<b>Le budget.....</b>	<b>128</b>
<b>Besoins .....</b>	<b>129</b>

## Le contexte de mise en œuvre de vos missions en 2025

---

1. Dans quel contexte général se sont déployées vos missions l'année dernière ? Certains éléments extérieurs (politiques, législatifs, sociaux, sanitaires, administratifs etc.) ont-ils eu un impact sur vos missions ? Si oui, de quelle manière ?

## État des lieux du BAPA

---

### Les publics du BAPA

#### Le public à l'accueil du BAPA

Nombre d'entretiens à l'accueil	
Total	

2. Quels constats ressortent des entretiens à l'accueil ?

#### Le public non inscrit au parcours

3. Combien de bénéficiaires n'ont pas été inscrits dans le parcours (hors liste d'attente), pourquoi ?

4. Remarquez-vous une évolution de ces non-inscriptions ? Si oui, qu'est-ce que cela implique dans votre fonctionnement ?

Le public inscrit au BAPA

*Les dossiers inscrits (flux)*

Flux	Dossiers créés	Dossiers réactivés*	Dossiers inscrits (entrées)	Dossiers clôturés (sorties)	Ratio (sorties /entrées)
2023					
2024					
2025					

5. Quelles évolutions constatez-vous dans la gestion des flux entrants (inscriptions) et sortants (clôtures) de bénéficiaires ?

6. Combien de personnes ont été inscrites dans le parcours au sein de votre BAPA ?

- i. Tableau des évolutions des inscriptions selon la catégorie de public, le genre et la langue de parcours choisie

	2023		2024		2025	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
<b>Primo-arrivant·es</b>						
<i>Homme</i>						
<i>Femme</i>						
<b>Personnes étrangères</b>						
<i>Homme</i>						
<i>Femme</i>						
<b>Total</b>						
Homme						
femme						

Nombre de personnes inscrites <i>Langue du parcours</i>	2023		2024		2025	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Français						

Néerlandais						
<b>Total</b>						

ii. Commentez les évolutions constatées.

### Le profil des bénéficiaires

7. Quel est le profil des personnes inscrites l'année dernière dans le parcours d'accueil ?

7.1. Du point de vue socio-démographique

i. Age selon la catégorie de public

Groupe d'âges	Nombre d'inscrit-es	
	Effectif	%
18-24 ans		
25-34 ans		
35-44 ans		
45-54 ans		
55-64 ans (et plus)		
<b>Total</b>		

ii. Type de ménage selon le genre

Type de ménage	Femme		Homme		Total	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Couple avec enfants(s) dans le ménage						
Couple avec enfant(s) hors ménage						
Couple sans enfant						
Famille monoparentale						
Personne isolée						

Autre
Inconnu
<b>Total</b>

iii. Commentez les évolutions constatées.

## 7.2. Du point de vue de la nationalité

i. Top 10 des nationalités par catégorie de public

Nationalité	Primo-arrivant *		Personne étrangères		Total	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
Total						

*\* En 2025, il y a eu un problème technique dans l'identification des nationalités de certaines personnes obligées de suivre le parcours (au niveau des codes ISO entre Registre national, Bruwelcome et l'APA). Résolu en cours d'année mais pas rétroactif.*

ii. Commentez les évolutions constatées.

7.3. Du point de vue de la situation socio-économique

i. Situation socio-économique selon le genre et la catégorie de bénéficiaires

Situation principale	Primo-arrivant-es						Bénéficiaires inscrit-es	
	Hommes		Femmes		Total		Effectif	%
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%		
<i>En emploi</i>								
<i>Employé</i>								
<i>Indépendant</i>								
<i>Travailleur non rémunéré</i>								
<i>Élève / Étudiant</i>								
<i>Chômeur indemnisé</i>								
<i>Allocataire RIS / ERIS</i>								
<i>Pensionné / Pré-pensionné</i>								
<i>Incapacité de travail</i>								
<i>Sans revenus</i>								
<i>Interruption totale de carrière</i>								
<i>Autre</i>								
<i>Inconnu</i>								
<b>Total</b>								

Situation principale	Personnes étrangères						Bénéficiaires inscrit-es	
	Hommes		Femmes		Total		Effectif	%
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%		
<i>En emploi</i>								
<i>Employé</i>								
<i>Indépendant</i>								
<i>Travailleur non rémunéré</i>								
<i>Élève / Étudiant</i>								
<i>Chômeur indemnisé</i>								
<i>Allocataire RIS / ERIS</i>								
<i>Pensionné / Pré-pensionné</i>								
<i>Incapacité de travail</i>								
<i>Sans revenus</i>								
<i>Interruption totale de carrière</i>								
<i>Autre</i>								
<i>Inconnu</i>								
<b>Total</b>								

ii. Plus haut diplôme obtenu selon le genre et la catégorie de public

Situation principale	Primo-arrivant-es						Bénéficiaires inscrits	
	Hommes		Femmes		Total		Effectif	%
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%		
<i>Sans diplôme</i>								
<i>Enseignement primaire</i>								
<i>Enseignement secondaire inférieur</i>								
<i>Enseignement secondaire supérieur</i>								
<i>Enseignement supérieur</i>								
<i>Inconnu</i>								
<b>Total</b>								

Situation principale	Personnes étrangères						Bénéficiaires inscrits	
	Hommes		Femmes		Total		Effectif	%
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%		
<i>Sans diplôme</i>								
<i>Enseignement primaire</i>								
<i>Enseignement secondaire inférieur</i>								
<i>Enseignement secondaire supérieur</i>								
<i>Enseignement supérieur</i>								
<i>Inconnu</i>								
<b>Total</b>								

iii. Avez-vous des remarques par rapport à cette répartition et qu'est-ce que celle-ci implique dans votre travail ?

7.4. Du point de vue du type de titre de séjour

i. Motif de séjour selon le genre

Motif de délivrance du titre de séjour	Homme		Femme		Total	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
<b>Article 9bis</b>	.....		.....		.....	
<b>Article 9ter</b>	.....		.....		.....	
<b>Citoyen·ne Européen·ne</b>	.....		.....		.....	
<b>Etudes</b>	.....		.....		.....	
<b>Protection subsidiaire</b>	.....		.....		.....	
<b>Protection temporaire</b>	.....		.....		.....	
<b>Réfugié·e</b>	.....		.....		.....	
<b>Regroupement familial</b>	.....		.....		.....	
<b>Résident longue durée</b>	.....		.....		.....	
<b>Travail</b>	.....		.....		.....	
<b>Victime de la traite des êtres humains</b>	.....		.....		.....	
<b>Autre</b>	.....		.....		.....	

ii. Avez-vous des remarques par rapport à cette répartition et qu'est-ce que celle-ci implique dans votre travail ?

7.5. Du point de vue de la commune de résidence

i. Commune de résidence selon la catégorie de public

Commune de résidence	Primo-arrivant	Personne étrangère
Anderlecht	.....	.....
Auderghem	.....	.....
Berchem	.....	.....
Bruxelles-Ville	.....	.....
<i>Centre-ville (pentagone)</i>	.....	.....
<i>Laeken</i>	.....	.....
<i>NOH</i>	.....	.....
<i>Haren</i>	.....	.....
Etterbeek	.....	.....
Evere	.....	.....
Forest	.....	.....
Ganshoren	.....	.....
Ixelles	.....	.....
Jette	.....	.....
Koekelberg	.....	.....
Molenbeek	.....	.....
Saint-Gilles	.....	.....
Saint-Josse	.....	.....
Schaerbeek	.....	.....
Uccle	.....	.....
Watermael-Boitsfort	.....	.....
Woluwe-Saint-Lambert	.....	.....
Woluwe-Saint-Pierre	.....	.....
<b>Total</b>	.....	.....

i. Avez-vous des remarques par rapport à cette répartition et qu'est-ce que celle-ci implique dans votre travail ?

## Les dossiers actifs, suspendus et en liste d'attente (stock)

8. Combien de dossiers sont-ils actifs au 31/12/2025 ?

Statut des dossiers	Primo-arrivant	Personne étrangère	TOTAL
<i>Liste d'attente</i>			
<i>Dossier en cours d'inscription (admis non en liste d'attente et données en cours)</i>			
<i>Dossier actif</i>			
<i>Dossier suspendu</i>			
<b>Total</b>			

9. Sur l'ensemble de l'année dernière, combien de personnes ont été inscrites sur la liste d'attente ?

Flux de la liste d'attente 2025	Nombre de bénéficiaires mis en liste d'attente Effectifs	Nombre d'inscrits de la liste d'attente	
		Effectifs	Ratio
<b>Total</b>			

10. Quelle évolution observez-vous cette année au niveau des dossiers actifs et quel(s) impact(s) cela a-t-il eu sur la réalisation de vos missions ?

11. Avez-vous des commentaires à faire concernant la gestion des suspensions ? Cette gestion a-t-elle des effets sur l'organisation ou le déroulement de votre travail ?

## Le déroulement des activités du BAPA

---

### Module d'accueil

#### Bilans sociaux

12. Combien de bilans sociaux avez-vous réalisé l'année dernière ?

Nombre de bilans sociaux	
Total	.....

13. Avez-vous remarques concernant la réalisation des bilans sociaux ?

#### Bilans linguistiques et organisation du trajet de formation linguistique

14. Combien de bilans linguistiques ont été réalisés l'année dernière ?

Nombre de bilans linguistiques	Effectif	%	Total
Bilan linguistique francophone (BAPA)			
Bilan linguistique néerlandophone (HVN)			
<b>Total</b>			

Choix de langue : français

15. A l'issue des bilans linguistiques, comment ont été positionné-es les bénéficiaires ?

		Primo-arrivant-es		Personnes étrangères		Total	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
<b>Niveau requis<sup>119</sup></b>							
<b>Positionné au Bapa</b>							
<i>Dont alpha</i>							
<i>Dont FLE</i>							
<b>Attestation reconnue</b>							
<b>Niveau non requis</b>							
<b>Module présent</b>	<b>Alpha</b>						
	<i>Alpha Oral A 1.1</i>						
	<i>Alpha Oral A 1.2</i>						
	<i>Alpha Oral A 2</i>						
	<b>FLE NAL</b>						
	<i>FLE NAL A1.1</i>						
	<i>FLE NAL A1.2</i>						
	<i>FLE NAL A2</i>						
	<b>FLE A</b>						
	<i>FLE A A1.1</i>						
<i>FLE A A1.2</i>							
<i>FLE A A2</i>							
<i>FLE (module indéterminée)</i>							
<b>FLE B</b>							
<i>FLE B A1</i>							
<i>FLE B A2</i>							
<b>Non spécifié</b>							
<b>Total</b>							

16. Avez-vous des remarques concernant la réalisation des bilans linguistiques ?

<sup>119</sup> Le niveau requis pour être exempté de suivre une formation linguistique dans le parcours d'accueil est le A2 dans toutes les compétences et le A2 oral pour les personnes en alphabétisation.

17. Auprès de quel type d'opérateur linguistique francophone les bénéficiaires sont-ils inscrit·es ?

Type d'opérateur	Nombre de personnes inscrites	
	Effectif	Pourcentage
Opérateurs conventionnés Parcours Promotion sociale Bruxelles-Formation Opérateurs reconnus Cohésion sociale		
<b>Total</b>		

18. Avez-vous des commentaires à faire sur l'offre et vos relations avec les opérateurs linguistiques francophones, que ce soit au début des formations, pendant leur déroulement ou à leur terme ?

*Choix de langue : néerlandais*

19. A l'issue des bilans linguistiques, quel a été le positionnement linguistique ?

Module de départ pressenti (orientation)	Effectif	%	tal
Niveau non requis	.....	.....	.....
Niveau requis	.....	.....	.....
<b>Total</b>	.....	.....	.....

20. Avez-vous des commentaires à faire sur vos relations avec les opérateurs linguistiques néerlandophones (HVN), que ce soit au début des formations, pendant leur déroulement ou à leur terme ?

Composantes de l'offre  
Citoyenneté

Les modules de droits et devoirs

21. Combien de modules ont été organisés l'année dernière ? Sous quelles modalités ?

	Nombr e de particip ants scrits	Nombr e de particip ants fectifs	ngue de module	du	Assuré par : A = un travailleur BAPA ; = deux travailleurs BAPA dont un assurant l'interprétariat ; C = un travailleur du BAPA et un interprète externe	Horaires : stancier / ou Présentiel / Mixte décalé
Module 1	.....	.....	.....			
Module 2	.....	.....	.....			
Module 3						
Module 4						

22. Comment organisez-vous le déroulement des modules Droits et Devoirs (niveau de langue, horaires, présentiel/distanciel, etc.) ? Avez-vous adapté l'organisation de ces modules ?

23. Avez-vous des retours de la part des bénéficiaires sur ces modules ? Les contenus, tels que définis par l'article 15 de l'arrêté, vous semblent-ils répondre aux demandes et besoins des bénéficiaires ? Si non, quels sont les contenus qui gagneraient à être abordés / supprimés ?

24. Avez-vous des remarques concernant la mise en œuvre de ces modules ?

*Les formations citoyennes*

25. Combien de modules de formation citoyenne ont été organisés l'année dernière ? Sous quelles modalités ?

50h ou 60h	ou	Nombre de participants effectifs	de ngue du module	Assuré par : A = un travailleur du BAPA ; = un formateur extérieur (sabl ou indépendant)	Horaires : jour ou décalé
Module 1					
Module 2					
Module 3					
Module 4					

26. Comment organisez-vous le déroulement des formations citoyennes ? Avez-vous modifié l'organisation de ces modules ?

Avez-vous des remarques concernant la mise en œuvre de ces modules ?

### L'accompagnement individuel

27. Quels sont les besoins des bénéficiaires qui apparaissent le plus fréquemment lors de l'accompagnement individuel ?

28. Quels constats les travailleurs-euses sociaux-ales font-ils/elles lors de l'accompagnement individuel ?

29. Décrivez une situation – vécue ou représentative – d'un accompagnement individuel

## Fin de parcours

### Attestations

30. Combien d'attestations de fin de parcours ont été délivrées l'année dernière ?

Attestations de fin de parcours	Effectif	%
<b>Par genre</b>		
Hommes		.....
Femmes		.....
Autres		.....
<b>Par catégorie de public</b>		
Primo-arrivant·es		
Personnes étrangères		
<b>Total</b>		.....

### Durée de parcours

31. En moyenne et en médiane, quelle est la durée nécessaire (en mois) pour réaliser le parcours d'accueil ?

	Moyenne	Médiane
<b>Genre de bénéficiaire</b>		
<i>Femmes</i>		
<i>Hommes</i>		
<i>Autre</i>		
<b>Catégorie de public</b>		
<i>Primo-arrivant·es</i>		
<i>Personne étrangère</i>		
<b>Filière linguistiques</b>		
<i>Alpha</i>		
<i>FLE A</i>		
<i>FLE B</i>		
<i>Niveau requis</i>		
<b>Total</b>		

## Les difficultés pour les bénéficiaires

---

32. Identifiez-vous des éléments qui compliquent l'accès ou le suivi du parcours ? Si oui, ces difficultés varient-elles selon les catégories de bénéficiaires ?

## Le fonctionnement du BAPA

---

### L'interprétariat et la question des langues

33. Expliquez les éventuels changements intervenus dans l'accompagnement des personnes qui ne maîtrisent pas suffisamment le français ou le néerlandais, et qui sont en difficulté avec l'écrit, et ce à chacune des étapes du parcours.

### Réseaux

34. Quels partenariats ou collaborations ont été effectifs l'année dernière ? Quelles ont été les modalités et les finalités des partenariats ?

## Activités complémentaires du BAPA

35. Avez-vous développé des activités complémentaires ?

## L'équipe

36. Décrivez la composition de votre équipe au 31/12/2025

Fonction	Diplôme	Genre	Langues parlées	ETP	Ancienneté dans le BAPA	Source de financement : Cocom/Autres financements

37. Y a-t-il eu des changements au sein de votre équipe l'année dernière (recrutements, départs, évolution des fonctions...) ?

38. Citez les formations suivies par votre équipe ou par certains des membres de celle-ci au cours de l'an dernier

Nom de la formation (explicitier l'intitulé)	Opérateurs	Nbr de participants de votre BAPA	Fonction des travailleurs de votre BAPA ayant participé à la formation
GAP	.....	.....	.....
FOFOCI	.....	.....	.....

Le budget

39. L'année dernière, avez-vous bénéficié d'autres ressources (financières ou autres) que celles allouées par la CCM dans le cadre de son ordonnance relative au parcours d'accueil ? Si oui, complétez le tableau suivant :

Source	Type	Montant estimé	Utilisation
<i>Exemple : Commune de Jette</i>	<i>Mise à disposition de locaux de formation</i>	<i>15.000€ (loyer fictif)</i>	<i>Modules D&amp;D</i>
AMIF	Fonds de formation	2.500€	Formation Droit des Etrangers
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

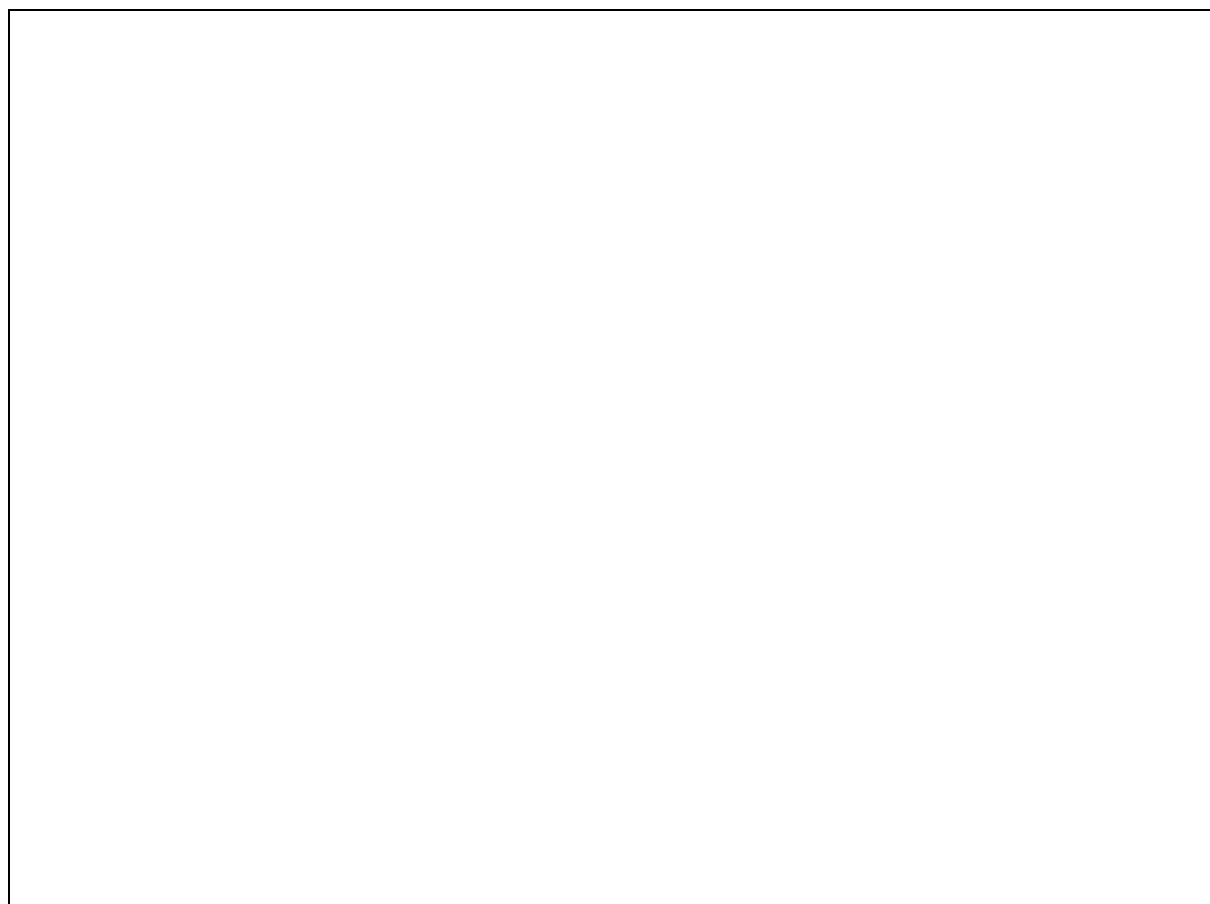
40. Présentez un tableau **succinct** des frais engagés l'année dernière, en distinguant à tout le moins :

- Les frais de personnel liés au personnel principalement impliqué dans la direction, le secrétariat et la coordination. Indiquez également le nombre d'ETP correspondant à ces fonctions.
- Les frais de personnel liés aux travailleurs sociaux principalement engagés dans les missions d'accueil et d'accompagnement individuel. Indiquez également le nombre d'ETP correspondant à ces fonctions.
- Les frais de fonctionnement liés aux travailleurs impliqués principalement dans les formations citoyennes. Indiquez également le nombre d'ETP correspondant à ces fonctions.
- Les frais de fonctionnement liés à l'occupation de locaux (loyer ou mensualités de remboursement d'un emprunt)
- Les frais de fonctionnement liés aux charges d'occupation des locaux (assurances, eau, gaz, électricité, téléphonie, etc.)
- Les frais de fonctionnement liés au matériel de bureau, petit matériel et informatique
- Les frais liés à l'interprétariat
- Les autres frais de fonctionnement (précisez si des postes vous apparaissent comme importants)

41. Avez-vous des remarques à faire concernant les contraintes ou exigences budgétaires et logistiques fixées par l'ordonnance et son arrêté d'exécution ?

## Besoins

42. Identifiez-vous des éléments pouvant améliorer la réalisation de vos missions ?



## Annexe 2 : Glossaire du canevas des rapports d'activités

- **Dossier créé** : dossier créé sur la plateforme APA.
- **Dossier inscrit** : dossier d'une personne majeure, de moins de 65 ans et de plus de 18 ans, ayant un titre de séjour de plus de trois mois et pris en charge pour la première fois par le Bapa.
- **Dossier clôturé** : dossier pour lequel une attestation de fin de parcours a été délivrée.
- **Dossier réactivé** : dossier d'une personne inscrite par le passé et que l'on réactive, pour que celle-ci termine son parcours.
- **Dossier actif** : dossier d'une personne dont le parcours d'accueil est en cours de réalisation, qui n'est dans les faits ni suspendu, ni clôturé, ni en liste d'attente.
- **Dossier suspendu** : dossier pour lequel il y a une suspension provisoire du suivi du parcours d'accueil pour différentes raisons (médicales, décès d'un membre de la famille, impossibilité de combiner les exigences du parcours avec un travail ou une formation, etc.). Pour une liste exhaustive des raisons de suspension invocables, voir l'article 24 de l'arrêté du 18 janvier 2024 de la Cocom.
- **Dossier en liste d'attente** : dossier d'une personne majeure de moins de 65 ans et de plus de 18 ans, ayant un titre de séjour de plus de trois mois, mais que le Bapa de référence n'est pas en capacité de prendre en charge pour cause de saturation.
- **Dossier en cours d'inscription** : dossier dont les conditions d'admissibilité n'ont pas encore été vérifiées.
- **Flux de dossiers inscrits** : somme des inscriptions dans le Bapa sur une durée déterminée (entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre).
- **Stock de dossiers actifs** : somme des dossiers actifs dans le Bapa à une date précise (souvent au 31 décembre).
- **Bilan social (BS)** : bilan réalisé à partir des informations communiquées par la personne qui accède à l'offre, notamment à propos de sa situation familiale, professionnelle, socio-économique, de ses relations sociales, de formation, de santé, de handicap et de ses conditions de logement. Le bilan social permet d'identifier les acquis et les besoins de cette dernière qui serviront de base à l'accompagnement proposé.
- **Bilan linguistique (BL)** : bilan sur les connaissances et compétences linguistiques dont l'objectif est de déterminer si le bénéficiaire satisfait aux exigences du niveau A2 du CECR en français ou en néerlandais, à partir d'éléments récoltés à l'occasion du bilan social et d'un document attestant du niveau de connaissance de la langue en lien avec le CECR délivré par un organisme reconnu, ou après la passation d'un test organisé par l'organisateur agréé ou par un organisme compétent pour l'évaluation des besoins linguistiques.
- **Accompagnement social** : accompagnement individualisé réalisé par un travailleur social et centré sur les besoins mis en évidence, entre autres, à l'occasion du bilan social. L'accompagnement consiste en l'évaluation continue de la situation du bénéficiaire tout au long du parcours d'accueil, dans le soutien du bénéficiaire dans les démarches qu'il

entreprind en vue de son insertion sociale et professionnelle et, le cas échéant, dans son orientation vers d'autres dispositifs, y compris pour le renforcement de ses compétences linguistiques.

- **Niveau requis** : la personne satisfait aux exigences du niveau A2 du CECR en français ou en néerlandais et des seules compétences orales pour les personnes analphabètes.
- **Travailleur·euse social·e** : l'employé·e de l'organisateur agréé chargé de l'accompagnement et du suivi des bénéficiaires.

## Annexe 3 : Note de synthèse des retours institutionnels suite à la présentation du rapport à l'Administration (Vivalis)

Cette note prend en compte les échanges, réactions et avis exprimés lors de la réunion de présentation du rapport de recherche 2025 du CBAI (4 février 2026).

À la suite de la présentation du rapport par le CBAI, celui-ci s'est engagé à produire une note visant à faire apparaître les points de convergence, les divergences ainsi que les éléments de discussion suscités par les résultats, conclusions et recommandations, entre les différentes parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre et le suivi administratif et politique de la politique d'accueil.

### 1. Commentaires de l'administration Vivalis

- **Sur la conclusion du rapport :**
- **Sur le « déficit de communication » entre l'équipe IT et l'équipe Bruwelcome** (p. 94, point 1, 2<sup>ème</sup> paragraphe) : l'administration considère que le temps consacré aux échanges relatifs à l'articulation APA/Bruwelcome est suffisant. Elle précise par ailleurs que l'équipe IT de Bruwelcome se trouve encore dans une phase de développement. Vivalis estime que l'articulation entre l'APA et Bruwelcome ne constitue pas la cause principale des dysfonctionnements observés. En revanche, la vétusté de l'APA serait un facteur explicatif majeur (page 93, Point 1, 3<sup>ème</sup> paragraphe).
- **Sur les recommandations :**  
**Sur la recommandation n°1** : Lors des réflexions menées par l'administration quant aux améliorations à apporter au parcours, la piste de confier à la Cocom le suivi des tâches liées au parcours obligatoire lui semble intéressante à explorer. Vivalis partage la recommandation concernant la centralisation du suivi et de la détection. Elle émet toutefois une réserve quant à la proposition de confier exclusivement la détection des personnes obligées à un acteur central, estimant que cette mission doit rester une prérogative des communes, qui sont en contact direct avec les publics concernés (p. 98).
- **Sur la recommandation relative à la révision en profondeur de l'APA :**  
Vivalis mentionne l'existence des « tickets APA » et souligne que certaines améliorations sont déjà en cours depuis la période d'enquête et la rédaction du rapport.

#### Commentaires spécifiques concernant cette recommandation :

- **Page 99, Point 3.1. "Amélioration du fonctionnement des suspensions"**: des tickets APA sont en cours à cet effet: refaire fonctionner comme il se devrait les notifications alertant de la fin imminente de la suspension + création d'une réactivation automatique des dossiers en APA lorsque l'interruption se termine en Bruwelcome. Un ticket existe également en Bruwelcome afin que soient réactivés automatiquement les dossiers interrompus lorsque l'interruption est terminée. Ce ne sera donc plus aux communes de le faire manuellement.

- **Page 99, Point 3.2. "Développement des fonctionnalités de recherche, d'export et de notification - automatiser certaines actions au sein de l'APA, notamment l'apparition d'alertes pour signaler la fin d'un parcours":** un ticket APA est en cours à cet effet
- **Page 101, Point 3.3. "Créer un nouveau statut "liste d'attente"":** un ticket APA est en cours à cet effet
- **Page 103, Point 6 "Articulation et renforcement des différentes pratiques de monitoring":** étendre l'accès au Dashboard aux équipes de coordination des Bapas: cela est déjà prévu.
- **Sur la recommandation n°2** (Page 99): la formulation "permettre aux Bapas d'engager un profil spécifique chargé de réaliser ces tests de positionnement, en le finançant via un ETP" ne semble pas correcte. A ce jour, si les Bapas souhaitent recruter un tel profil, ils sont libres de le faire avec notre financement.  
Vivalis suggère au CBAI donc mettre, comme il l'a fait à la suite de cette phrase, "Ajouter à l'équipe de base prévu à l'art. 76, un ETP spécifique pour les tests de positionnement";
- **Sur la recommandation n°7** : lorsque le CBAI mentionne : "Enfin, la note pointe également le problème des formateurs et formatrices à la citoyenneté qui ne sont pas actuellement repris dans l'équipe de base, mais plutôt dans les frais de fonctionnement".  
Vivalis souligne que les Bapas ont souhaité eux-mêmes mettre les formateurs en frais de fonctionnement afin d'avoir plus de liberté quant à l'utilisation de leurs frais et la manière de recruter les formateurs. Et, en accord avec la COCOM, une certaine flexibilité leur est laissée afin qu'ils puissent mettre ces frais liés aux formateurs en frais de personnel (s'ils le justifient) et c'est ce que font les Bapas à ce jour. Cela ne pose donc aucun problème.  
Vivalis précise que : dans la pratique, les Bapas financent les formateurs/formatrices à la citoyenneté via leurs frais de personnel, mais que légalement, il est prévu que ces ETP soient financés via les frais de fonctionnement. Il pourrait donc être recommandé de modifier la législation pour plus de cohérence et de clarté, mais aussi de voir avec les Bapas s'ils veulent effectuer ce changement (page 103-104).

## 2. BAPA Convivial

- Souligne l'intérêt d'obtenir un retour et un suivi concernant les inspections de la COCOM au sein des BAPA. La personne en charge a notamment pointé des éléments très spécifiques relatifs au (non-)remplissage de certains champs. La connaissance de ces éléments pourrait être utile tant pour le CBAI que pour les équipes de contrôle, de même que la diffusion du rapport du CBAI auprès de ces dernières.
- En complément du guide APA actuel, jugé très technique et volumineux, la direction propose l'élaboration d'un guide pédagogique à destination des travailleurs sociaux

(TS/AS). Cet outil serait également utile pour l'équipe de Convivial, qui est stable depuis un certain temps.

- Mentionne les formateurs FOCl et le Job Coach parmi les acteurs intervenant dans le cadre de l'APA.
- Réagit positivement à une formation à l'APA pour les TS donnée par Vivalis.
- Met en avant la nécessité d'une réflexion collective sur la gestion de la liste d'attente des personnes obligées, tant pour les pratiques de terrain que pour le travail de plaidoyer.
- S'interroge sur la proposition de la ministre Van Bossuyt de renforcer le lien entre les CPAS et le parcours d'accueil, notamment via l'exigence de preuves d'efforts d'intégration pour les bénéficiaires du RIS.

La ministre avance vers un accord permettant aux CPAS de vérifier l'inscription des personnes dans le parcours d'accueil.

→ À ce sujet, Vivalis et le Cabinet A. Maron annoncent qu'un accord de coopération est en cours d'élaboration afin de réglementer l'échange d'informations entre le niveau fédéral (CPAS) et la COCOM.

### 3. BAPA BXL

- Insiste sur la nécessité de garder le journal de bord confidentiel et rappelle l'importance de cette confidentialité qui doit être appliquée à tous les acteurs et seuls les Bapas devraient y avoir accès. Insiste sur l'importance que l'administration et d'autres acteurs n'aient pas accès. Une proposition d'export a été faite par les 3 Bapa pour créer un fichier d'export qui faciliterait le suivi des dossiers par TS
- N'est pas favorable à une formation APA mais à un user guide
- Souligne que l'APA (BS/BL) n'est pas resté inchangé et qu'il a déjà fait l'objet de plusieurs interventions et modifications.
- Indique que la recherche ne prend pas suffisamment en compte le point de vue des accueillantes et des formateur.trices intervenant dans l'APA. À BAPA BXL, la psychologue et la juriste y contribuent également.
- Rejoint BAPA Convivial dans la proposition de créer un guide pratique d'utilisation de l'APA à destination des TS/AS, afin de favoriser une véritable harmonisation des pratiques.
- Concernant le Dashboard : rappelle que la création d'un tel outil est une demande exprimée par les BAPA depuis le lancement du parcours d'accueil. Un tel dispositif permettrait notamment aux TS d'exporter des dossiers.
- Dans l'amélioration de l'APA, et en particulier du BS, souligne l'importance d'intégrer un champ spécifique, anonyme et confidentiel, relatif aux violences intrafamiliales, afin de renforcer l'accompagnement social.

## 4. BAPA VIA

- Remercie l'équipe du CBAI pour le travail de recherche réalisé.
- Appuie l'idée qu'il ne serait pas pertinent que tous les acteurs aient accès à l'ensemble du journal de bord (JDB).
- Souligne l'importance de clarifier les indicateurs « dossier actif » et « dossier actif », qui constituent un enjeu de lisibilité du dispositif.  
Ouvre également la réflexion autour de la création d'indicateurs « grand public ».
- Sur la recommandation n°2 relative à l'offre linguistique :  
Propose d'aller plus loin vers une définition partagée et harmonisée du niveau A2. Il apparaît actuellement qu'il existe un traitement différencié selon le lieu d'évaluation (le bilan linguistique) et l'opérateur linguistique fréquenté. Cette proposition vise un objectif d'équité entre les publics.

## 5. Gestionnaire COCOF en charge de l'offre linguistique

- Rappelle qu'il existe déjà une liste d'attestations reconnues par la COCOM.
- Réagit aux recommandations 2 et 7 du rapport, qui ne lui semblent pas découler directement de l'objet de la recherche. Il souligne également que la recommandation 2 impliquerait un processus lourd de modification législative.
- Émet un questionnement autour du secret professionnel relatif à l'APA et à son bilan social et insiste sur la nécessité de solliciter un avis juridique.

→ Les BAPAs réagissent à cette dernière prise de parole, en rappelant qu'il existe le secret professionnel partagé entre professionnels et aussi un règlement d'ordre intérieur qui statue sur ces questions.

## 6. Cabinet A. Maron

- Remercie le CBAI pour la qualité du travail réalisé.
- Souligne la technicité du rapport et se réjouit que l'APA demeure un outil pertinent.
- Concernant les indicateurs, rappelle qu'il ne s'agit pas uniquement d'un choix technique mais également politique, devant maintenir un lien fort avec les pratiques de terrain.
- Partage l'intérêt pour la mise en place d'une formation à l'APA ou pour la création d'un guide utilisateur.
- Souligne que certaines recommandations peuvent être opérationnalisées rapidement, tandis que d'autres impliquent des modifications législatives et une réflexion plus structurelle.  
À titre d'exemple, la question de la Maison du français pose un débat plus large (Maison bruxelloise ou autre modèle), qui dépasse le cadre strict du rapport.