

MAI 2019

RAPPORT DE RECHERCHE

N°33

Évaluation du parcours d'intégration et du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants en Wallonie

RÉSUMÉ

Ce rapport d'évaluation présente les résultats de l'évaluation qualitative du Parcours d'Intégration (PI) et du dispositif d'Insertion Socio-Professionnelle (ISP) dédiés aux primo-arrivant.e.s en Région wallonne. Cette étude vise à répondre à quatre questions évaluatives relatives à l'impact des dispositifs en question sur l'intégration des primo-arrivant.e.s, à la manière dont ils répondent aux besoins des bénéficiaires, à leur cohérence et lisibilité et à leur harmonisation territoriale. L'approche adoptée consiste en une analyse de contribution des dispositifs évalués et se veut qualitative, transdisciplinaire, participative, et formative. Les principaux constats de cette évaluation sont les suivants :

- Les trois axes d'intervention du dispositif (citoyenneté, FLE et ISP) répondent aux besoins des primo-arrivant.e.s dans trois aires fondamentales de la vie des individus. Néanmoins, les actions mises en œuvre n'amènent pas nécessairement à un changement de statut et certains besoins identifiés (les questions de logement et de santé mentale) n'y trouvent pas de réponse.
- Les dispositifs s'appuient sur un ensemble d'opérateurs aux pratiques

hétérogènes, ce qui peut complexifier les collaborations, impactant ainsi les primo-arrivant.e.s.

- La disponibilité ou la compréhension des informations relatives au parcours, l'articulation entre les différentes formations et l'influence de facteurs externes réduisent la cohérence et la lisibilité des dispositifs évalués pour le public ciblé.

- Entravent l'obtention des résultats envisagés : l'insuffisance des services d'interprétariat, la mise à mal de la motivation individuelle par le stress dû au menaces de sanctions, les contraintes au niveau des frais, le manque de cohérence entre les formations proposées/disponibles et les besoins, le niveau et les aspirations de la personne.

- La lutte contre la discrimination, l'accessibilité au marché du travail et le capital social et culturel sont des éléments fortement contributifs à l'intégration des primo-arrivant.e.s, bien qu'insuffisamment pris en compte.

Ces résultats mènent à une série de recommandations visant : le travail sur la société d'accueil, la définition de la politique publique et de ses objectifs, les modalités de mise en œuvre des dispositifs.

Axel GOSSIAUX (CEDEM - ULiège)

Elsa MESCOLI (CEDEM - ULiège)

Mylène RIVIÈRE (Spiral - ULiège)

COLOPHON

Rédaction : **Axel Gossiaux** (CEDEM - ULiège)
Elsa Mescoli (CEDEM - ULiège)
Mylène Rivière (Spiral - ULiège)

Supervision
méthodologique : **Maxime Petit Jean** (Spiral - ULiège)

Encadrement
académique : **Hassan Bousetta** (CEDEM - ULiège)
Catherine Fallon (Spiral - ULiège)

Soutien à l'utilisation
de Mesydel : **Martin Erpicum**

Responsable de
projet IWEPS : **Muriel Fonder** (IWEPS)

Edition : **Evelyne Istace** (IWEPS)

Création graphique : **Deligraph**
<http://deligraph.com>

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales,
moyennant mention de la source.



IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la
prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tel : 081 46 84 11

Fax : 081 46 84 12

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

Table des matières

EXECUTIVE SUMMARY	6
REMERCIEMENTS	14
INTRODUCTION	15
1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	16
2 DESCRIPTION DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION	18
2.1. APPROCHE ÉVALUATIVE GÉNÉRALE	18
2.2. THÉORIE DES CARRIÈRES MIGRATOIRES	18
2.3. L'ANALYSE DE CONTRIBUTION	20
2.4. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION	21
2.4.1. Phase 1 : reconstitution de la théorie du changement du parcours d'intégration et du dispositif ISP	21
2.4.2. Phase 2 : collecte des indices et construction d'un récit provisoire	22
2.4.3. Phase 3 : validation du récit, construction des conclusions et recommandations	23
2.5. REMARQUES RELATIVES AUX ENTRETIENS RÉALISÉS	24
3 LA POLITIQUE ÉVALUÉE	26
3.1. LES PARCOURS D'INTÉGRATION EN EUROPE ET EN BELGIQUE	26
3.1.1. Les parcours d'intégration civique européens	26
3.1.2. Les parcours d'intégration en Belgique	28
3.2. LA GENÈSE DU PARCOURS D'INTÉGRATION EN WALLONIE	29
3.3. LE PARCOURS D'INTÉGRATION WALLON	32
3.3.1. Création d'un premier parcours d'accueil wallon en 2014	32
3.3.2. Réforme du décret en 2016 : vers un parcours d'intégration	33
3.4. LE DISPOSITIF ISP DÉDIÉ AUX PRIMO-ARRIVANTS	34
3.5. LE CONTENU DU PARCOURS D'INTÉGRATION ET DU DISPOSITIF ISP	35
3.5.1. Module d'accueil	37
3.5.2. Module de formation à la citoyenneté	38
3.5.3. Module de formation à la langue française	38
3.5.4. Module d'orientation socio-professionnelle	39
3.5.5. Dispositif d'ISP dédié aux primo-arrivants	39
4 RECONSTITUTION DE LA THÉORIE DU CHANGEMENT	40
4.1. LOGIQUE D'INTERVENTION	40
4.2. DESCRIPTION DES LIENS CAUSAUX ET CONDITIONS	42
4.2.1. Premier objectif : existence d'une offre de parcours d'intégration	42
4.2.2. Deuxième objectif : le primo-arrivant accède aux différents modules du parcours	42
4.2.3. Troisième objectif : les modules suivis participent à l'intégration des primo-arrivants	43
4.3. LES HYPOTHÈSES ALTERNATIVES	43

5.	RÉCIT DE CONTRIBUTION	45
5.1.	LA CONCERTATION RÉGIONALE	45
5.1.1.	<i>Objectifs du parcours</i>	45
5.1.2.	<i>Évaluation du dispositif</i>	46
5.1.3.	<i>Articulation avec les autres dispositifs</i>	46
5.1.4.	<i>Concertation pour la conception du dispositif</i>	47
5.2.	LA LÉGISLATION RÉGIONALE	48
5.2.1.	<i>Durée du parcours</i>	48
5.2.2.	<i>Obligation et système de sanctions</i>	49
5.2.3.	<i>Définition du public-cible</i>	50
5.3.	LA COLLABORATION DES ACTEURS AU DISPOSITIF	51
5.3.1.	<i>Collaboration du secteur de l'intégration</i>	52
5.3.2.	<i>Collaboration des communes</i>	53
5.3.3.	<i>Collaboration des CPAS</i>	53
5.3.4.	<i>Collaboration du Forem</i>	54
5.3.5.	<i>Manque de cadrage global pour les acteurs du parcours</i>	54
5.4.	LE RENFORCEMENT DU SECTEUR DE L'INTÉGRATION	55
5.4.1.	<i>Renforcement des CRI</i>	55
5.4.2.	<i>Renforcement des ILI</i>	57
5.4.3.	<i>Renforcement du Setis</i>	59
5.4.4.	<i>Hétérogénéité et insuffisance de l'offre sur le territoire wallon</i>	60
5.5.	LE RENFORCEMENT DU SECTEUR DE L'ISP	61
5.5.1.	<i>La mise en place récente du dispositif ISP</i>	61
5.5.2.	<i>Un secteur encore inadapté à la prise en charge du public primo-arrivant</i>	62
5.6.	L'ACCÈS ET L'ENGAGEMENT DES PRIMO-ARRIVANTS DANS LE PARCOURS D'INTÉGRATION	64
5.6.1.	<i>La non-linéarité du parcours pour les primo-arrivants</i>	64
5.6.2.	<i>L'information des primo-arrivants</i>	65
5.6.3.	<i>L'obligation de suivre le parcours</i>	66
5.6.4.	<i>Motivation des primo-arrivants</i>	68
5.6.5.	<i>Autres facteurs ou freins à l'accès au parcours d'intégration</i>	68
5.7.	L'ACCÈS ET L'ENGAGEMENT DES PRIMO-ARRIVANTS DANS LE DISPOSITIF ISP	70
5.7.1.	<i>Accessibilité du dispositif ISP</i>	70
5.7.2.	<i>Motivation des primo-arrivants</i>	73
5.8.	LE CONTENU DU PARCOURS D'INTÉGRATION ET DU DISPOSITIF ISP	74
5.8.1.	<i>Le bilan social et professionnel</i>	74
5.8.2.	<i>Du bilan à l'accès aux modules</i>	74
5.8.3.	<i>Facteurs contribuant ou entravant l'acquisition de compétences : des modules aux résultats d'apprentissage</i>	75
5.8.4.	<i>Modules : pertinence des contenus et des approches pédagogiques</i>	78
5.8.5.	<i>Le contrôle et l'amélioration continue des modules</i>	81
5.9.	LES MODULES RÉPONDENT-ILS AUX BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS ?	84
5.9.1.	<i>Perception de l'utilité du parcours</i>	84
5.9.2.	<i>Définition de l'intégration par les bénéficiaires</i>	89
5.10.	LES HYPOTHÈSES ALTERNATIVES	91
5.10.1.	<i>La lutte anti-discrimination</i>	91
5.10.2.	<i>Accessibilité du marché de l'emploi</i>	94
5.10.3.	<i>Capital social et culturel</i>	97

6. CONCLUSION : RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	100
6.1. LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE PAR LES AUTORITÉS RÉPONDENT-ELLES AUX BESOINS EXPRIMÉS PAR LES PRIMO-ARRIVANT(E)S ?	100
6.2. L'OFFRE DE SERVICES EST-ELLE HARMONISÉE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE ?	101
6.3. LES ACTIONS DES DIFFÉRENTES AUTORITÉS S'ARTICULENT-ELLES DE FAÇON COHÉRENTE ET LISIBLE POUR LE PUBLIC CIBLÉ PAR CES ACTIONS AFIN DE FLUIDIFIER LEUR PARCOURS ?	102
6.4. LA MISE EN ŒUVRE DU PI (EN CE COMPRIS LE DISPOSITIF ISP) CONTRIBUE-T-ELLE À L'INTÉGRATION DES PRIMO-ARRIVANT(E)S TELLE QUE DÉFINIE DANS LE DÉCRET (QUI COMPREND LA PARTICIPATION ÉCONOMIQUE) ?	104
7. RECOMMANDATIONS.....	107
7.1. AXE 1 : LE TRAVAIL SUR LA SOCIÉTÉ D'ACCUEIL COMME VECTEUR PRINCIPAL D'INTÉGRATION.....	107
7.2. AXE 2 : UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DANS LA LOGIQUE D'INTERVENTION QUI SOUS-TEND LES DISPOSITIFS PI ET ISP	107
7.3. AXE 3 : AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU PARCOURS D'INTÉGRATION ET DU DISPOSITIF ISP	109
8. RÉFÉRENCES	111
8.1. LITTÉRATURE GRISE	111
8.2. LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE.....	112
8.2.1. <i>Ouvrages</i>	112
8.2.2. <i>Contributions à un ouvrage collectif</i>	113
8.2.3. <i>Articles</i>	115
8.2.4. <i>Actes de conférences</i>	116
ANNEXE 1 QUESTIONNAIRE	117
ANNEXE 2. DOCUMENT PRÉSENTANT LE PARCOURS D'INTÉGRATION	124
ANNEXE 3. DOCUMENT PRÉSENTANT LE DISPOSITIF ISP	125
ANNEXE 4. LE CADRE CONCEPTUEL BIDIMENSIONNEL DES POLITIQUES D'INTÉGRATION BELGES (ADAM 2011 ; 2013).....	126

Executive summary

Ce rapport d'évaluation présente les résultats de l'évaluation du **Parcours d'Intégration (PI)** et du dispositif d'**Insertion Socio-Professionnelle (ISP)** dédiés aux primo-arrivant.e.s :

1. Le **Parcours d'Intégration (PI) wallon des primo-arrivant.e.s** relève du décret du 27 mars 2014 instituant le Parcours d'accueil des primo-arrivant.e.s, dont le Titre II a été révisé le 28 avril 2016 puis le 8 novembre 2018. Les modifications apportées en 2018 ne sont pas évaluées ici. L'objectif du parcours d'intégration est « d'accueillir et d'accompagner les nouveaux résidents étrangers de Wallonie, de les aider à acquérir les connaissances de base sur le fonctionnement de la société et des relations sociales en Belgique et de faciliter leur intégration sur le territoire » (comité de coordination, 2017, p.2).
2. La révision du décret en 2016 s'est accompagnée de la création d'un **dispositif d'Insertion Socio-Professionnelle (ISP) pour les primo-arrivant.e.s**. L'objectif de ce dispositif est de renforcer le Service public de l'Emploi et ses partenaires en ISP afin d'offrir au public primo-arrivant un accueil, un accompagnement, des formations et un soutien adaptés et de leur donner l'opportunité de s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi.

Cette évaluation a été commanditée conjointement par la ministre de l'Intégration sociale et le ministre de l'Emploi auprès de l'IWEPS. L'IWEPS a ensuite commandité l'évaluation à l'Université de Liège (CEDEM et Spiral) suite à un appel d'offres. L'évaluation, dont les deux centres de recherche sont en charge depuis début septembre 2018, a été menée sur une période de huit mois. L'objectif est d'établir une évaluation qualitative de la mise en œuvre du parcours d'intégration et du dispositif adapté d'insertion socioprofessionnelle, des mécanismes qui facilitent ou entravent l'obtention des résultats envisagés et observés et des impacts sur les bénéficiaires des dispositifs évalués. La section 1 développe ces éléments relatifs au contexte et aux objectifs de l'évaluation.

Ainsi, l'objectif de la présente évaluation est de répondre aux quatre questions évaluatives suivantes :

1. **La mise en œuvre du PI (en ce compris le dispositif ISP) contribue-t-elle à l'intégration des primo-arrivant.e.s telle que définie dans le décret (qui comprend la participation économique) ?**
2. **Les actions mises en œuvre par les autorités répondent-elles aux besoins exprimés par les primo-arrivant.e.s ?**
3. **Les actions des différentes autorités politico-administratives s'articulent-elles de façon cohérente et lisible pour le public ciblé par ces actions afin de fluidifier leur parcours ?**
4. **L'offre de services dans le cadre du PI est-elle harmonisée sur l'ensemble du territoire ?**

Ces quatre questions touchent successivement :

- à l'efficacité (allocative) des dispositifs, en réponse aux résultats attendus par les autorités ;
- à la pertinence et la qualité du design et du processus, en réponse aux besoins des bénéficiaires ;
- et à la cohérence interne et externe des dispositifs et à la qualité de la mise en œuvre de la politique évaluée, pour l'ensemble des parties prenantes.

La démarche évaluative est présentée au sein de la section 2. **L'évaluation se veut « theory-based », participative et formative.** Elle s'appuie sur le cadre théorique des carrières migratoires, tout en mobilisant l'analyse de contribution comme méthode d'évaluation. L'approche adoptée met l'accent sur la traçabilité des informations, des conclusions et des recommandations. La **méthodologie qualitative et participative** vise à prendre en compte la pluralité des acteurs et des actions impliqués dans les deux dispositifs évalués, autant les acteurs politico-administratifs que les opérateurs de terrain et les bénéficiaires. La démarche participative rend compte de cette pluralité et permet à tous les acteurs concernés de s'impliquer dans la production des résultats évaluatifs, notamment au travers d'une large enquête qualitative en ligne. Cette

approche assure ainsi une meilleure appropriation des résultats, par un processus de co-construction avec et pour les acteurs de terrain.

De plus, la démarche d'évaluation s'inscrit dans une **logique transdisciplinaire** par le travail en équipe de deux centres de recherche de l'Université de Liège : le CEDEM et le Spiral. Cette approche importe pour gérer autant les dimensions évaluatives, participatives, d'analyse et de rigueur scientifique que la bonne compréhension des enjeux relatifs au parcours d'intégration, au dispositif ISP pour les primo-arrivant.e.s et au contexte dans lequel ils prennent place. Spécifiquement, l'approche du CEDEM est de nature sociologique et ethnographique, s'intéressant principalement aux bénéficiaires et à leur vécu, analysant ainsi l'expérience que les individus font des politiques d'intégration, tandis que l'attention du Spiral se porte en priorité sur les dispositifs et leur inscription dans un contexte politico-administratif particulier.

La méthodologie de l'évaluation s'appuie sur trois phases distinctes :

1. **La reconstitution de la théorie du changement** : cette phase a consisté en une revue de la littérature, une analyse documentaire et la conduite d'une série d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs-clés de la conception du parcours d'accueil en 2014 et du parcours d'intégration et dispositif ISP en 2016. Elle a permis de reconstituer la logique qui sous-tend l'intervention politique tout en intégrant des hypothèses alternatives contribuant – indépendamment des dispositifs évalués – à l'intégration des primo-arrivant.e.s.
2. **La collecte d'indices et la construction d'un récit provisoire de contribution** : trois études de cas ont été choisies pour réaliser des entretiens individuels approfondis auprès de bénéficiaires ainsi que des entretiens semi-directifs auprès des opérateurs et acteurs de terrain : Liège, Charleroi et la province de Luxembourg. Tous les indices collectés ont été codés au sein d'une base de données qui a permis de rédiger un récit provisoire de contribution, infirmant ou confirmant les différentes composantes de la théorie du changement identifiées dans la phase 1.
3. **La validation du récit de contribution** : le récit provisoire de contribution a ensuite été mis en débat au travers de 3 focus groups avec des bénéficiaires non inclus dans les études de cas ainsi qu'au travers d'une large enquête en ligne à l'échelle de la Région wallonne auprès des acteurs politico-administratifs et opérateurs de terrain. Ces éléments ont permis d'enrichir le récit de contribution, sur la base duquel l'équipe évaluative a répondu aux questions évaluatives et construit des recommandations relatives à la politique évaluée.

La partie « politique évaluée » (section 3) de ce rapport aborde le contexte dans lequel s'inscrivent le parcours d'intégration et le dispositif ISP, en les mettant en perspective par rapport aux politiques d'intégration implémentées à la fois au niveau européen et au niveau national. Elle retrace la genèse et les intentions politiques derrière ces dispositifs afin de mieux en comprendre les enjeux et le contenu. Cette partie mène à la reconstitution de la théorie du changement qui est synthétisée par un diagramme présenté en section 4.

Le récit de contribution (section 5) présente les résultats détaillés issus de l'analyse des indices collectés via les entretiens auprès des acteurs politico-administratifs, des opérateurs et des bénéficiaires, au travers de focus groups avec les bénéficiaires et de l'enquête en ligne destinée aux acteurs politico-administratifs et aux opérateurs. L'objectif de ce récit est de montrer dans quelle mesure les dispositifs évalués contribuent à l'atteinte des objectifs souhaités.

Les cinq premières sous-sections (5.1 à 5.5.) sont une analyse des questions liées à la concertation régionale en vue de concevoir le dispositif, à la législation régionale, à la collaboration des acteurs du dispositif et au renforcement des opérateurs concernés (CRI, ILI, Setis, ISP). La nature ambiguë des objectifs politiques, si elle laisse une marge de manœuvre appréciée par les opérateurs, peut créer des interprétations politiques différentes et des difficultés de collaboration entre les opérateurs et d'articulation entre les différents

dispositifs PI, ISP et PIIS¹. Ces difficultés sont notamment liées à une réflexion transversale limitée autour de l'articulation entre les différents dispositifs et interlocuteurs des primo-arrivants (communes, CRI, CPAS, centres d'accueil pour demandeurs de protection internationale) et entre les objectifs portés par les différentes parties du dispositif. L'articulation avec les politiques fédérales est également limitée, alors que l'impact administratif (notamment en lien avec le code de la nationalité, mais aussi au niveau des statuts de séjour), financier et médiatique de celles-ci s'exerce à la fois sur les opérateurs et sur les bénéficiaires. Les opérateurs du parcours d'intégration, les initiatives locales d'intégration et les associations représentantes des primo-arrivant.e.s considèrent par ailleurs que leur avis n'est pas suffisamment pris en compte dans les processus de concertation pour pouvoir rendre les dispositifs légitimes, opérationnalisables et transversaux sur le terrain. Ces difficultés sont renforcées par des changements décrets successifs rapides : création du parcours en 2014, modification en 2016 avec précisions et ajout du dispositif ISP, puis modification du décret relatif au parcours d'intégration en 2018, parallèlement à la réalisation de la présente évaluation.

Sur le plan de la législation régionale, peu d'opérateurs remettent en question la mise en œuvre d'un parcours d'intégration en Région wallonne, car la législation se base sur des actions qui étaient déjà réalisées par le secteur de l'intégration, CRI et opérateurs compris. La mise en place du parcours a ainsi donné plus de crédibilité et de légitimité à ces actions. Les opérateurs apprécient également le cadre donné par le décret – directives pour le français langue étrangère et thématiques obligatoires pour le module de citoyenneté – dans lequel chaque opérateur peut moduler ses formations. Le décret de 2018 renforce ce dispositif avec l'augmentation des heures de français et de citoyenneté, ce qui était un des besoins énoncés par le secteur. Cette augmentation des heures apparaît utile et cohérente par rapport aux besoins identifiés.

Cependant, certains opérateurs alertent sur le fait que ce renforcement n'est pas pertinent pour tous les publics (notamment le public venu pour une demande de nationalité) et que les volumes horaires devraient pouvoir davantage se moduler sur la base des besoins des primo-arrivants et s'articuler avec les autres actions mises en place. Un autre problème majeur émergeant des opérateurs est la question de l'obligation de réaliser le parcours en 18 mois et des sanctions prévues si celle-ci n'est pas respectée. Pour eux, ces injonctions dénotent d'une prise en compte limitée des réalités multiples vécues par les primo-arrivant.e.s et des difficultés relatives à la mise en œuvre du parcours d'intégration : l'information sur les obligations n'est pas toujours donnée par la commune, l'offre en termes d'interprètes et de formations adaptées est limitée, les cours sont parfois difficilement accessibles, notamment dans les milieux ruraux, etc. De plus, la définition du public cible – celle du PI et celle de l'ISP – est trop restrictive et n'est pas représentative du public réel reçu et en demande, nécessitant un accompagnement adapté. Ainsi, la conception du dispositif PI, si elle donne plus de légitimité aux actions déjà réalisées par le secteur de l'intégration, s'inscrit cependant dans une logique de contrôle et de pression sur les primo-arrivant.e.s mais aussi sur les opérateurs de terrain. Selon ces derniers (CRI et ILI en particulier), cette logique perçue comme coercitive et contraignante tend à faire peser sur le seul primo-arrivant la responsabilité de son intégration et attribue aux opérateurs des instances de contrôle sur ce processus, ce qui contraste avec les objectifs du dispositif lui-même, qui décrivent plutôt un accompagnement vers l'autonomisation. De plus, l'intégration dépend surtout d'un processus à double sens, comme cela est par ailleurs indiqué dans les documents institutionnels, ce qui détermine la nécessité d'un travail parallèle au niveau de la société d'accueil, incluant des mesures qui permettent le développement d'un cadre favorable au vivre ensemble, à la cohésion sociale et à l'interculturalité.

La collaboration entre les acteurs du parcours d'intégration est, de manière générale, encore en construction. Les modifications décrets rapides rendent le dispositif et les collaborations instables, car

¹ Le projet individualisé d'intégration sociale mené par le CPAS.

elles se façonnent progressivement, se mettent en place puis doivent se reconfigurer suite aux changements apportés. Cela complique également la clarification des rôles des différents acteurs. La législation s'appuie sur un ensemble d'acteurs très différents (communes, Forem, CRI, ILI et de manière marginale les CPAS) qui ne possèdent pas de langage commun et ont des priorités parfois différentes, empêchant donc la bonne lisibilité et la compréhension des informations pour le public. L'articulation du parcours d'intégration avec les communes semble rendue difficile entre autres par le changement fréquent des employés communaux qui ne se transmettent pas toujours les informations concernant leur rôle dans le dispositif. Pour les CPAS, ceux-ci sont très peu informés sur l'existence du parcours. Contrairement aux communes, ils ne sont pas légalement tenus d'informer les bénéficiaires donc n'ont aucune obligation à cet égard. Enfin, la transversalité n'est souvent pas effective : sans cadrage et suivi des articulations entre opérateurs (communes, CRI, ILI, Forem, CPAS), les collaborations se font au cas par cas sur le terrain et peuvent mener à des difficultés de communication et des confrontations dans la manière de gérer les parcours et les orientations, au détriment du (de la) primo-arrivant.e.

En ce qui concerne le renforcement du secteur de l'intégration, il a permis de structurer et de professionnaliser les opérateurs afin d'apporter plus de cohérence et de lisibilité au parcours. Cet objectif a été partiellement rempli même si le renforcement du secteur a également apporté de nouveaux enjeux problématiques. Au niveau des CRI, les nouveaux budgets liés au décret de 2014 ont pu être utilisés pour mobiliser du personnel et renforcer les équipes. Ce renforcement est salué par les opérateurs, car il est cadré de manière décrétole tout en laissant une marge de manœuvre suffisante aux CRI pour mettre les équipes et le parcours en place. Les CRI ont ainsi pu élargir leur palette d'actions, renforcer leur réseau et prodiguer un accompagnement plus individuel. Toutefois, si le budget alloué permet d'accueillir le public obligé, il reste largement insuffisant pour faire face aux demandes du public global des CRI, en particulier du public volontaire en forte croissance. En outre, les budgets alloués aux autres missions des CRI n'ont pas augmenté alors que la charge de travail de coordination du réseau, de sensibilisation et d'accompagnement des CRI a sensiblement grandi suite à la mise en place du PI. Pour les ILI, l'institutionnalisation du parcours d'intégration est saluée dans le sens qu'elle officialise et légitime ce qui était déjà réalisé sur le terrain, mais l'augmentation des budgets va de pair avec des contraintes importantes qui vont à l'encontre du travail social réalisé et génèrent de grosses difficultés organisationnelles. Les mécanismes de financement tendent à installer des logiques de concurrence entre les acteurs, voire de méfiance entre les CRI, les ILI et l'administration. Ils peuvent aussi générer des problèmes d'adéquation entre l'offre et la demande, une certaine forme d'hétérogénéité territoriale dans les actions menées ou encore une exclusion de certains opérateurs. Le secteur reste encore trop dépendant d'autres mécanismes (subventions APE, fonds européens, bénévolat) et l'offre en interprétariat social est largement insuffisante, ce qui impacte les dispositifs à plusieurs niveaux. En ce qui concerne le secteur de l'ISP, la mise en place du dispositif d'ISP pour les primo-arrivants est plus récente que le parcours d'intégration puisqu'elle a été initiée à partir de 2016. Ainsi, une équipe pluridisciplinaire dédiée à l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants a été mise en place au sein du Forem, tandis qu'un appel à projets a été lancé afin de professionnaliser le secteur. Le renforcement du secteur a permis une meilleure coordination des actions et une redéfinition des rôles entre les différents opérateurs. Toutefois, si les budgets alloués sont relativement importants, il reste encore des efforts à fournir pour rendre le secteur de l'emploi véritablement accessible et adapté au public primo-arrivant. Le dispositif manque en effet d'articulation avec les opérateurs du parcours d'intégration, qui tendent à considérer qu'il est inadapté à la prise en charge d'une partie importante du public, notamment en raison des critères d'accès aux formations et du manque de transversalité et de valorisation de l'expertise déjà acquise par les primo-arrivants. Similairement, une part importante du public primo-arrivant n'est pas satisfaite ou pas prise en charge, même après les adaptations (récentes) du secteur ISP, notamment parce que ce public ne dispose pas du niveau de français requis pour accéder aux formations ni même à l'accompagnement, dû à la faible utilisation des services d'interprétariat social.

La suite du récit se place davantage du côté des primo-arrivant.e.s. Elle aborde les questions de l'accès aux dispositifs, de l'engagement des individus, du contenu et de la pertinence des modules. Elle met également en perspective l'importance du parcours en le confrontant à l'impact d'autres facteurs influençant l'intégration au sens large des primo-arrivant.e.s (appelés hypothèses alternatives). Ainsi, au-delà du parcours d'intégration et du dispositif ISP, la lutte anti-discrimination, l'accessibilité du marché du travail et les réseaux sociaux et culturels revêtent une importance cruciale pour les primoarrivant.e.s.

La diversité des récits des bénéficiaires rencontrés témoigne de parcours (d'intégration et vers l'emploi) qui infirment la supposée linéarité du dispositif. Ces récits montrent que l'information n'est pas toujours donnée dès la commande du titre de séjour à la commune, mais plutôt par divers canaux : secteur associatif, CPAS, bouche-à-oreille, etc. Les modules sont suivis dans un ordre aléatoire, en fonction des besoins de la personne, mais aussi de sa connaissance ou non de l'obligation, des places disponibles, des interlocuteurs rencontrés, etc. L'intervention du CRI ne se fait pas toujours en début de parcours, ce qui rend parfois son rôle ainsi que les modalités du parcours d'intégration peu lisibles. Ce manque d'information est renforcé par des interprètes sociaux pas toujours disponibles pour assurer une communication efficace.

Ainsi, l'obligation n'est pas toujours connue des primo-arrivants, ces derniers pouvant en prendre connaissance plusieurs mois après la commande du titre de séjour, les mettant dans une situation difficile à régulariser relativement au délai de 18 mois pour réaliser le parcours. Certains bénéficiaires perçoivent l'obligation positivement dans la mesure où elle les incite à s'engager, s'informer et échanger – les primo-arrivants rencontrés étaient de manière générale motivés et en demande du suivi des formations. Cependant, l'obligation peut aussi apparaître inadéquate, notamment lorsqu'elle ne prend pas en compte les contraintes et besoins primaires des individus : régularisation administrative, recherche d'un logement, parcours vers l'emploi en cours, problèmes de santé physique et/ou mentale atteignant la personne ou un membre de sa famille, difficultés liées à la mobilité ou à la garde d'enfants en bas âge, etc. Il importe de rappeler à ce propos les discriminations que peuvent vivre les primo-arrivants – et en particulier les femmes primo-arrivantes – et qui constituent des freins importants dans leurs démarches.

En ce qui concerne le parcours vers l'emploi, l'inscription au Forem est parfois perçue comme une simple formalité administrative, les bénéficiaires étant peu informés des services offerts et ne voyant pas de résultats concrets à la suite de cette démarche. En effet, le secteur de l'ISP n'apparaît pas adapté à la prise en charge des primo-arrivant.e.s qui ont déjà consolidé une carrière dans le pays d'origine ou encore aux personnes ayant un faible niveau de français. En cause, la difficulté voire l'impossibilité d'obtenir l'équivalence des diplômes (une procédure coûteuse et demandant des documents qu'il est souvent impossible de produire), l'inadéquation des dispositifs de validation des compétences ou du permis de conduire ou encore le manque d'offre en cours de français à orientation professionnelle et de formations qualifiantes. Les primo-arrivant.e.s identifient également des difficultés dans leur suivi, lors de leurs déménagements ou dans l'articulation PI-ISP qui met en concurrence des formations ou crée des redondances en formations de français. Pourtant, une insertion rapide dans le monde du travail est souvent une des priorités des individus, pour des raisons autant financières que d'intégration sociale et d'épanouissement personnel. Les stages en entreprise ou le mentorat constituent à cet égard des éléments perçus comme positifs et efficaces dans le parcours d'insertion socioprofessionnelle.

Au niveau du contenu du parcours d'intégration et du dispositif ISP, l'acquisition de compétences (c'est-à-dire l'atteinte des objectifs prévus par les modules) est hétérogène et peut être entravée ou facilitée par une série de facteurs. Les facteurs qui freinent l'acquisition des compétences sont : l'impossibilité de valoriser ou d'objectiver des expériences passées (tant personnelles et professionnelles que des modules déjà réalisés ou entamés) ; les difficultés à entrer en formation en raison du nombre de places limité, de nombreux tests d'entrée, de conditions d'accès, des coûts (de garde d'enfants et/ou mobilité) engagés ; le manque d'un niveau de français suffisant pour comprendre les cours de citoyenneté. Les facteurs facilitant l'acquisition des compétences sont : la disponibilité des interprètes ou l'organisation de séances en langue

maternelle, le soin apporté aux phases d'accueil, de suivi et d'orientation, la fréquence des échanges avec des francophones ou des personnes résidant depuis plus longtemps en Belgique, l'application concrète par l'expérience pratique des contenus théoriques, la concordance des formations proposées avec les besoins, niveaux, compétences et aspirations de l'individu, ou encore des facteurs personnels (niveau de langue, niveau d'alphabétisation, de scolarisation ou d'études, âge, engagement personnel, connaissance préalable de l'alphabet latin).

Le contrôle et l'amélioration continue des modules jouent également un rôle important. Ils sont réalisés à travers le cadre fourni par le DisCRI (Dispositif de concertation et d'appui aux Centres Régionaux d'Intégration) ou les plateformes gérées par les CRI, les inspections liées aux appels à projets menés par le SPW Intérieur et Action sociale ou encore les évaluations menées par le Forem. Elles peuvent également être menées grâce à des évaluations en interne, très appréciées par les opérateurs pour avoir un retour sur les contenus des modules de la part des bénéficiaires eux-mêmes. Ces pratiques mériteraient toutefois, en concertation avec les acteurs de terrain, d'être mieux réfléchies dans un objectif d'harmonisation des pratiques et de visibilité des actions par les différents opérateurs.

Enfin, les primo-arrivant.e.s rencontrés confirment l'intérêt des modules – en ce qu'ils répondent à trois besoins fondamentaux de leur intégration : la connaissance de la société d'accueil, l'apprentissage de la langue et l'insertion socioprofessionnelle – et également de l'encadrement et de l'accompagnement reçu, qui est perçu comme positif et utile. Cependant, l'objectif d'autonomisation des dispositifs apparaît parfois comme utopique ou difficile à atteindre, d'autant plus qu'à l'issue du parcours les primo-arrivant.e.s n'atteignent pas souvent un changement de statut social ou professionnel. Le parcours n'est parfois qu'une simple obligation administrative, entravant plus que facilitant l'insertion des primo-arrivant.e.s au vu des contraintes temporelles et d'engagement qu'il pose. Il apparaît encore moins utile aux personnes qui se retrouvent dans l'obligation de fait de le suivre en raison d'une demande de nationalité, ou encore pour ceux qui ont régularisé leur statut de séjour après une longue permanence sur le territoire.

Les dispositifs en place ne prennent par ailleurs pas suffisamment en compte certaines questions importantes telles que l'accès au logement, les difficultés liées à la santé mentale ou les contraintes financières. La question de l'interculturalité entendue comme une approche incluant le travail sur la société d'accueil est également un des grands manquements de l'intervention politique revendiquée par les acteurs de terrain. Dans ce cadre, la définition de l'intégration qui émerge des primo-arrivant.e.s est pluridimensionnelle et inclut des dimensions subjectives de liberté personnelle, de vivre ensemble, de sentiment d'appartenance, etc. L'intégration ne peut donc se mesurer en des termes objectifs et afin qu'il y ait la perception de sa réalisation de la part des individus concernés, elle engage avant tout un travail de fond sur la société d'accueil, y compris les dimensions de la lutte anti-discrimination, de l'accessibilité du marché de l'emploi et du renforcement du secteur associatif et culturel.

À la suite de ce récit détaillé, la section 6 reprend les conclusions de la recherche sous la forme de réponses aux questions évaluatives.

En réponse à la question « les actions mises en œuvre par les autorités répondent-elles aux besoins exprimés par les primo-arrivant(e)s ? », le rapport identifie que les trois axes d'intervention du dispositif (citoyenneté, FLE et ISP) répondent aux besoins des primo-arrivant.e.s dans trois aires fondamentales de la vie des individus. Ce constat est toutefois nuancé par deux aspects. D'une part les dispositifs n'amènent pas nécessairement au sentiment d'être arrivé au terme du processus, car ils ne découlent pas sur un changement de statut – social ou professionnel – de l'individu. Les actions implémentées restent peu efficaces, notamment parce qu'un important travail du côté de la société d'accueil dans la création de conditions d'accès favorables n'est pas réalisé. D'autre part, certains besoins identifiés ne trouvent pas de réponse dans les actions mises en œuvre : il s'agit en particulier de la prise en charge des coûts financiers et familiaux que la fréquentation du parcours implique, de la question de la santé mentale et de celle du logement.

En réponse à la question « l'offre de services est-elle harmonisée sur l'ensemble du territoire ? », le rapport montre que les dispositifs s'appuient sur un ensemble diversifié d'opérateurs aux pratiques hétérogènes. Si cette diversité n'est pas un problème en soi pour les opérateurs, elle amène des enjeux de collaboration, de transversalité et d'hétérogénéité de l'offre qui se répercutent sur les primo-arrivant.e.s. En fonction de leurs interlocuteurs et de leur commune de résidence, ces dernier.e.s n'ont pas les mêmes opportunités et ne bénéficient pas de la même qualité de collaboration des opérateurs, de la même accessibilité des formations ILI ou ISP, ni des mêmes informations données. L'hétérogénéité des charges de travail crée également des tensions entre les opérateurs eux-mêmes puisqu'ils considèrent que les mécanismes de financement ne prennent pas assez en compte le nombre de primo-arrivant.e.s ou les conditions spécifiques de chaque territoire (rural, urbain, etc.).

En réponse à la question « les actions des différentes autorités s'articulent-elles de façon cohérente et lisible pour le public ciblé par ces actions afin de fluidifier leur parcours ? », le rapport montre que la cohérence et la lisibilité pour le public ciblé sont amenées par quatre facteurs principaux qui ne sont actuellement pas assez en place. Premièrement, les informations concernant le parcours ne sont pas toujours ni disponibles ni compréhensibles en raison principalement du manque de collaboration des communes et du manque de disponibilité des interprètes du Setis. Deuxièmement, l'articulation et la reconnaissance des formations d'un opérateur à l'autre, y compris lors des déménagements, ne sont pas optimales, ce qui rend souvent le parcours chaotique pour les primo-arrivant.e.s. Troisièmement, les contraintes et obligations qui pèsent sur le primo-arrivant apparaissent souvent comme peu légitimes et cohérentes, car l'obligation de terminer le parcours est vécue comme un stress supplémentaire qui dépend en grande partie de facteurs internes aux dispositifs tels que la disponibilité des interprètes, des formations, etc. Quatrièmement, la cohérence avec les dispositifs externes (politiques fédérales, PIIS) n'a pas été réfléchie pour garantir la fluidité des messages transmis aux primo-arrivant.e.s.

Enfin, ces trois réponses participent aussi à répondre à la question causale de l'évaluation : « la mise en œuvre du PI (en ce compris le dispositif ISP) contribue-t-elle à l'intégration des primo-arrivant(e)s telle que définie dans le décret (qui comprend la participation économique) ? ». Si les dispositifs contribuent partiellement à l'intégration des primo-arrivant.e.s, ils débouchent rarement sur un véritable changement de statut des individus et restent encore trop souvent limités par des conditions non remplies. En particulier, les trois facteurs considérés en tant qu'hypothèses alternatives – lutte contre la discrimination, accessibilité du marché du travail et capital social et culturel – se révèlent être des éléments fortement contributifs de l'intégration des primo-arrivant.e.s mais insuffisamment pris en compte. Ensuite, les contenus des modules et les informations transmises ne sont pas toujours opérationnalisables pour les personnes, l'offre en formations FLE, citoyenneté et ISP est trop faible, hétérogène (sans être nécessairement adaptée à toutes les exigences rencontrées) ou inaccessible pour garantir des résultats. Cela est renforcé par le fait que les primo-arrivant.e.s ne sont pas toujours correctement informés et que les conditions nécessaires pour assurer la compréhension des modules ne sont pas toujours remplies. S'ajoutent à ces éléments entravant l'obtention de résultats : le fait que les besoins primaires des individus ne sont pas pris en charge par les dispositifs ; l'insuffisance des services d'interprétariat ; la mise à mal de la motivation individuelle par le stress généré par les menaces de sanctions ; le manque de cohérence entre les formations proposées/disponibles et les besoins, le niveau et les aspirations de la personne.

Des résultats de cette évaluation, une série de recommandations sont élaborées visant à supporter la réflexion nécessaire pour améliorer ces outils et les rendre efficaces (section 7). Ces recommandations sont divisées en 3 axes :

- Le premier axe concerne le travail sur la société d'accueil. Il vise, en complément du parcours et de façon indispensable, à mettre en place les conditions nécessaires à l'intégration des personnes du côté de la société d'accueil. Il porte sur des actions de promotion de l'interculturalité, de lutte contre la discrimination – y compris les discriminations dans le secteur public, au travail et pour

l'accès au logement – et d'accessibilité du marché de l'emploi par la mise en place de procédures efficaces de reconnaissance des compétences des primo-arrivant.e.s.

- Le second axe concerne la définition de la politique publique et des objectifs qui lui sont assignés, c'est-à-dire sa logique d'intervention. Cet axe vise à mieux réfléchir la logique d'intervention afin de lui donner plus de cohérence. En particulier, l'objectif est de mieux définir les rôles, les responsabilités et les articulations (internes et externes) sur base des incohérences soulevées dans le récit. Un autre élément important est d'inclure dans la réflexion la diversité des profils des publics en demande et en besoin d'une prise en charge, ceci afin de leur garantir un service adapté et adaptable tout en facilitant le travail des opérateurs dans cette prise en charge.
- Le troisième axe concerne les modalités de mise en œuvre du parcours d'intégration et du dispositif ISP. Les trois points d'attention sont ici portés sur le renforcement de l'offre en interprétariat social, l'optimisation des ressources et l'amélioration de l'accessibilité et de la visibilité de l'offre ILI et ISP dédiée aux primo-arrivant.e.s.

Remerciements

L'équipe de recherche remercie Muriel Fonder (IWEPS) pour le suivi de l'évaluation et pour ses conseils avisés. Nous remercions aussi les membres du comité d'accompagnement pour leurs remarques toujours pertinentes, ainsi que tous les participants à cette étude pour leur disponibilité et leur contribution essentielle.

Introduction

Ce rapport d'évaluation présente les résultats de l'évaluation du **Parcours d'Intégration (PI)** et du dispositif d'**Insertion Socio-Professionnelle (ISP)** dédiés aux primo-arrivants (PA) :

1. Le Parcours d'Intégration (PI) wallon des primo-arrivants relève du décret du 27 mars 2014 instituant le Parcours d'accueil des primo-arrivants, dont le Titre II a été révisé le 28 avril 2016 puis le 8 novembre 2018. Les modifications apportées en 2018 ne sont pas évaluées ici.
2. La révision du décret en 2016 s'est accompagnée en mars 2016 d'une note au Gouvernement wallon pour la création d'un dispositif d'Insertion Socio-Professionnelle (ISP) pour les primo-arrivants.

Cette évaluation a été commanditée conjointement par la ministre de l'Intégration sociale et le ministre de l'Emploi auprès de l'IWEPS. L'IWEPS a ensuite commandité l'évaluation à l'Université de Liège (CEDEM et Spiral) suite à un appel d'offres. L'évaluation, dont les deux centres de recherche sont en charge depuis début septembre 2018, s'étale sur une période de huit mois.

Le présent rapport est divisé en sept sections reprenant :

1. Le contexte et les objectifs de l'évaluation ;
2. La démarche évaluative et la méthodologie adoptée ;
3. La politique évaluée et le contexte (régional, européen) dans lequel elle s'inscrit ;
4. La théorie du changement ;
5. Le récit de contribution ;
6. Les réponses aux questions d'évaluation ;
7. Les recommandations.

1. Contexte et objectifs de l'évaluation

Le **Parcours d'Intégration (PI) wallon des primo-arrivants (PA)** relève du décret du 27 mars 2014 instituant le Parcours d'accueil des primo-arrivants, dont le Titre II a été révisé le 28 avril 2016 puis le 8 novembre 2018. L'objectif du parcours d'intégration est « d'accueillir et d'accompagner les nouveaux résidents étrangers de Wallonie, de les aider à acquérir les connaissances de base sur le fonctionnement de la société et des relations sociales en Belgique et de faciliter leur intégration sur le territoire » (comité de coordination, 2017, p.2).

La révision du décret en 2016 s'est accompagnée en mars 2016 d'une note au Gouvernement wallon pour la création d'un **dispositif d'Insertion Socio-Professionnelle (ISP) pour les primo-arrivants**. L'objectif de ce dispositif est de renforcer le Service public de l'Emploi et ses partenaires en ISP afin d'offrir au public primo-arrivant un accueil, un accompagnement, des formations et un soutien adaptés et de leur donner l'opportunité de s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi.

Le décret du 27 mars 2014 prévoit la mise en place d'un **comité de coordination** qui est chargé de remettre tous les deux ans au Gouvernement wallon une évaluation et des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement et la gestion du parcours. Ce comité est composé de représentants des ministres en charge de l'action sociale, de l'emploi et de la formation, de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, de la Direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale et des Centres régionaux pour l'intégration. La révision du décret en 2016 a élargi le champ de l'évaluation, précisé les outils à mobiliser pour celle-ci et ajouté une disposition sur la proposition par le comité de coordination d'une liste d'indicateurs statistiques à adopter pour permettre l'identification des besoins et l'évaluation de la politique d'intégration.

En pratique, l'évaluation bisannuelle en 2016 n'a pas été conduite dans la mesure où un nouveau dispositif venait d'être mis en place. Une démarche d'évaluation a toutefois été initiée en 2016 par le comité de coordination en partenariat avec les autorités politico-administratives pour reconstituer une théorie du changement de l'intervention et identifier les questions prioritaires pour les parties prenantes.

La présente évaluation s'appuie sur ces premiers travaux. Elle s'inscrit dans le même temps dans un processus évaluatif plus large incluant à la fois le dispositif du parcours d'intégration et le dispositif d'insertion socioprofessionnelle dédiés aux primo-arrivants. L'objectif est une évaluation qualitative de la mise en œuvre du parcours d'intégration et du dispositif adapté d'insertion socioprofessionnelle, des mécanismes qui facilitent ou entravent l'obtention des résultats envisagés et observés et des impacts sur les bénéficiaires des dispositifs évalués.

Ainsi, l'objectif de la présente évaluation est de répondre aux quatre questions évaluatives suivantes :

- 1. La mise en œuvre du PI (en ce compris le dispositif ISP) contribue-t-elle à l'intégration des primo-arrivant(e)s telle que définie dans le décret (qui comprend la participation économique) ?**
- 2. Les actions mises en œuvre par les autorités répondent-elles aux besoins exprimés par les primo-arrivant(e)s ?**
- 3. Les actions des différentes autorités politico-administratives s'articulent-elles de façon cohérente et lisible pour le public ciblé par ces actions afin de fluidifier leur parcours ?**
- 4. L'offre de services dans le cadre du PI est-elle harmonisée sur l'ensemble du territoire ?**

Ces quatre questions touchent successivement :

- à l'efficacité (allocative) des dispositifs, en réponse aux résultats attendus par les autorités ;
- à la pertinence et la qualité du design et du processus, en réponse aux besoins des bénéficiaires ;
- et à la cohérence interne et externe des dispositifs et à la qualité de la mise en œuvre de la politique évaluée, pour l'ensemble des parties prenantes.

Par ailleurs, la mission se déroule dans un contexte législatif qui évolue fréquemment. Une première révision a eu lieu en 2016, deux ans après la première version du décret, puis une deuxième révision en 2018 a été adoptée alors que la présente mission d'évaluation était en cours. Ce contexte influe sur les actions en cours, sur les perceptions des acteurs impliqués et sur la solidité des collaborations et actions mises en place. La présente évaluation prend en compte ce contexte évolutif afin de rendre les résultats les plus opérationnels possible au vu des modifications actées dans le décret de 2018.

2. Description de la démarche d'évaluation

2.1. APPROCHE ÉVALUATIVE GÉNÉRALE

La réalisation de la mission d'évaluation par l'Université de Liège repose sur la mise en œuvre d'une approche de qualité afin de remplir les objectifs assignés de manière indépendante, rigoureuse et scientifique.

L'évaluation se veut « *theory-based* », participative et formative. Elle s'appuie sur le cadre théorique des carrières migratoires, tout en mobilisant l'analyse de contribution comme méthode d'évaluation. L'approche adoptée met l'accent sur la traçabilité des informations, des conclusions et des recommandations. La théorie des carrières migratoires et l'analyse de contribution sont détaillées dans les paragraphes suivants.

La **méthodologie qualitative et participative** vise à prendre en compte la pluralité des acteurs et des actions impliqués dans les deux dispositifs évalués, autant les acteurs politico-administratifs que les bénéficiaires. La démarche participative rend compte de cette pluralité et permet à tous les acteurs concernés de s'impliquer dans la production des résultats évaluatifs, notamment au travers d'une large enquête qualitative en ligne. Cette approche assure ainsi une meilleure appropriation des résultats, par un processus de co-construction avec et pour les acteurs de terrain.

De plus, la démarche d'évaluation s'inscrit dans une **logique transdisciplinaire** par le travail en équipe de deux centres de recherche de l'Université de Liège : le CEDEM² et le Spiral³. Cette approche importe pour gérer autant les dimensions évaluatives, participatives, d'analyse et de rigueur scientifique que la bonne compréhension des enjeux relatifs au parcours d'intégration, au dispositif ISP pour les primo-arrivants et au contexte dans lequel il prend place. Spécifiquement, l'approche du CEDEM est de nature sociologique et ethnographique, s'intéressant principalement aux bénéficiaires et à leur vécu, tandis que l'attention du Spiral se porte en priorité sur les dispositifs et leur inscription dans un contexte politico-administratif particulier.

L'ensemble de l'évaluation s'est déroulé de début septembre 2018 à fin mars 2019. Les deux premières phases – reconstruction de la logique d'intervention et collecte des indices (cf. infra) – ont nécessité 5 mois de recherche tandis que la troisième phase – analyse et consolidation du récit de contribution – a occupé les mois de février, mars et avril. Dans une optique de co-construction de l'évaluation et de réappropriation des résultats de la part des acteurs de terrain, les premiers résultats de l'évaluation ont été mis en débat lors d'une enquête en ligne et lors de trois focus groups. De plus, les commentaires proposés lors de la réunion du comité d'accompagnement du 2 avril 2019 ainsi que les remarques formulées lors de la relecture d'une première version de ce rapport ont été pris en compte dans ce texte. Notamment, ils ont permis de nuancer certaines réflexions formulées dans le récit de contribution, ainsi que d'argumenter davantage les recommandations élaborées.

2.2. THÉORIE DES CARRIÈRES MIGRATOIRES

Au cœur de la présente évaluation se trouve le concept d'intégration. Au sein de la littérature scientifique, une des définitions possibles de l'intégration décrit celle-ci comme « *l'acquisition d'une position sociale,*

² Le CEDEM (Centre d'études de l'ethnicité et des migrations) dispose d'une longue expertise dans l'étude des politiques d'intégration de manière générale et de la politique wallonne en particulier. Le centre a pour mission statutaire d'effectuer toute recherche théorique ou empirique dans les domaines des migrations humaines, des relations ethniques et du racisme.

³ Le Centre de recherche Spiral est spécialisé dans les questions de gouvernance publique, des risques et de l'innovation technologique, de l'analyse et l'évaluation des politiques publiques. Il s'est notamment spécialisé dans l'utilisation, la gestion et l'analyse de processus participatifs en appui à la gestion publique.

économique et politique dans le nouvel espace national »⁴. Cet énoncé met d'emblée en lumière le fait que l'intégration, plutôt qu'un état invariant des individus et des groupes, est un processus dynamique. Cette définition n'est pourtant pas exempte de difficultés dès lors qu'il s'agit de sortir de la généralité pour l'opérationnaliser dans des dimensions particulières de la vie sociale, économique et politique. L'intégration est paradoxalement l'une des notions les plus discutées et les moins précises du débat sur la présence des populations issues des migrations au sein des sociétés européennes (Bousetta, 2015). Ce n'est pas tant qu'il n'existe pas de définition précise du concept, mais qu'il en existe une profusion. Cette multiplicité des perspectives rend illusoire tout consensus sur une seule définition de l'intégration, raison pour laquelle dans ce rapport nous considérons prioritairement la définition décrétales ainsi que, dans une section qui y est consacrée, les conceptualisations des primo-arrivants eux-mêmes.

La perspective théorique choisie dans le cadre de cette évaluation est celle de la théorie des carrières migratoires développée par Marco Martiniello et Andrea Rea (2011). Cette théorie permet d'opérationnaliser la notion d'intégration pour envisager le processus qu'elle décrit comme une succession diachronique de positions représentant la « carrière » migratoire des primo-arrivants, c'est-à-dire les différents – et successifs – statuts et positionnements sociaux, économiques et politiques qu'ils occupent dans le nouveau contexte vécu. Ce cadre d'interprétation présente l'avantage d'associer des niveaux d'analyse macro-, méso- et micro-sociaux, en ce qu'il prend en compte simultanément un ensemble de facteurs jouant sur l'intégration à des échelles interconnectées.

Premièrement, ce sont les contraintes et opportunités structurelles qui agissent sur le processus d'intégration des migrants, c'est-à-dire l'environnement politico-légal d'une part – incluant les politiques d'accès au territoire, les politiques d'immigration, les politiques d'intégration et les mesures liées à la lutte contre le racisme et la discrimination –, et l'environnement économique-institutionnel d'autre part. Ce dernier concerne prioritairement le marché du travail, reflétant les exigences du système économique global et régi par des règles d'accès spécifiques, et les politiques de l'État social, au sein desquelles sont présents des différentiels d'accès pour les immigrés, en fonction de leur statut. À l'époque contemporaine, le marché de l'emploi est confronté à un double mouvement (Rea, 2010), c'est-à-dire une compartimentation due à la fragmentation des statuts de travail (contrat à durée indéterminée ou déterminée, permis de travail, travail intérimaire, travail saisonnier, sous-traitance, détachement de main-d'œuvre, faux indépendants, travail irrégulier, etc.) et une segmentation incluant la définition de métiers pour lesquels – en raison de conditions d'insalubrité et d'exigences et dangers particuliers – on fait appel aux immigrés (Castles, 2002). Cette segmentation contribue à une certaine ethnostratification du marché de l'emploi⁵.

Ensuite, l'approche des carrières migratoires prend en compte le rôle joué par les réseaux sociaux dans le processus d'intégration, et plus particulièrement dans l'interaction avec la structure d'opportunités et de contraintes décrite ci-dessus. Il s'agit de ressources relationnelles, de réseaux locaux et internationaux, ainsi que de l'implication associative, culturelle, sociale ou politique, mobilisée et activée par les individus. Au niveau micro, l'arrière-plan motivationnel est à la base du processus d'intégration, envisagé dans cette optique comme résultant d'apprentissages qui répondent à un idéal de « réussite » et qui engagent « des « savoir-faire » ou des différents capitaux dont dispose le migrant » (Martiniello et Rea, 2011). Les projets de vie et professionnels sont élaborés sur base d'expériences et compétences préalables, de motivations et désirs, de relations qui façonnent un capital social et culturel agissant sur l'intégration.

En adoptant cette approche globale, il s'agit de saisir « l'importance fondamentale du contexte de réception dans le fait de "faire société" » et de montrer comment l'intégration concerne la société dans son ensemble et comment « les trajectoires individuelles des immigrés et de leurs descendants, leurs succès,

⁴ Andrea Rea et Marise Tripier, *Sociologie de l'immigration*, Paris, La Découverte coll. Repères, 2008, 128 p.

⁵ Ces dimensions seront discutées plus loin dans le rapport.

leurs échecs, ne peuvent être pensés sans référence à la crise d'institutions intégratrices comme l'école, le marché du travail, etc. » (Bousetta, 2015, pp. 62-64).

2.3. L'ANALYSE DE CONTRIBUTION

L'approche évaluative choisie est une analyse de contribution. Ce type d'évaluation est *theory-based*, c'est-à-dire qu'elle s'appuie sur une logique d'intervention (ou théorie de l'intervention) qui permet d'évaluer le degré auquel une intervention contribue de façon crédible aux résultats observés (Buregeya, Brousselle, Nour, et Loignon, 2017; Mayne, 2008). Par logique d'intervention, il est entendu la façon dont une intervention est supposée produire des résultats dans la logique établie par les acteurs politico-administratifs qui l'ont conçue.

L'analyse de contribution vise à confirmer ou réfuter les hypothèses de cette logique de l'intervention, ainsi que de l'ensemble des mécanismes prévus ou non qui influencent la mise en œuvre et l'atteinte de résultats. Dans le cadre de la présente évaluation, la théorie de l'intervention et l'ensemble de ces mécanismes constituent la « théorie du changement ». Cette approche est particulièrement pertinente dans les évaluations d'impact menées dans des contextes complexes et pour lesquelles une approche expérimentale ou contrefactuelle n'est pas ou guère possible (Biggs, Farrell, Lawrence, et Johnson, 2014). Elle permet d'évaluer une intervention multidimensionnelle en mobilisant les différents aspects d'une problématique au travers de données qualitatives et/ou quantitatives (Mayne, 2012).

Par rapport à d'autres approches *theory-based*, l'analyse de contribution permet par ailleurs d'identifier la contribution d'explications alternatives, de facteurs contributifs et de conditions (Lemire, Nielsen, et Dybdal, 2012). L'analyse de contribution permet ainsi de dépasser l'explication des mécanismes causaux en produisant des constats sur les réalisations et l'impact d'une intervention (Delahais et Toulemonde, 2012).

Généralement, l'analyse de contribution repose sur six étapes successives (Delahais et Toulemonde, 2012 ; Mayne, 2012) :

1. la définition de la question causale et la nature de la contribution (« de quoi parle-t-on ? ») ;
2. la description d'une « théorie du changement » par l'explicitation de la chaîne causale sous-tendant la logique d'intervention de la politique évaluée ainsi que d'autres facteurs d'influence et les diverses hypothèses alternatives pouvant expliquer la situation évaluée ;
3. la collecte et l'analyse des indices⁶ (concernant les résultats observés, chaque lien de la chaîne causale, les autres facteurs d'influence et les hypothèses alternatives) afin d'évaluer la théorie du changement et de confirmer ou d'infirmer les hypothèses identifiées ;
4. la rédaction d'un « récit de contribution » provisoire basé sur l'analyse des indices et l'évaluation des forces et faiblesses de la théorie du changement préalablement construite ;
5. la collecte et l'analyse de nouveaux indices nécessaires à la solidité du raisonnement ;
6. et la finalisation du récit de contribution ou le retour à l'étape 4, si nécessaire.

Cette approche permet ainsi de poser un jugement sur l'existence et l'importance de la contribution d'une intervention par rapport aux changements observés. Elle s'appuie sur un ensemble d'indices collectés à la fois dans la littérature et auprès des acteurs de terrain et interprétés de manière contradictoire dans l'objectif de reconstruire ce « récit de contribution ». Ce dernier relate, en se basant sur ces indices, comment la théorie est confirmée et/ou infirmée en pratique et dans quelle mesure la mise en œuvre de la politique contribue ou non, et à quel degré, aux effets qui étaient attendus.

Elle se distingue de l'analyse d'attribution, également présente en évaluation, qui s'appuie sur une comparaison entre des bénéficiaires et des non-bénéficiaires de l'intervention afin d'attribuer un effet à

⁶ Par indice, il est entendu toute information collectée dans le cadre de la recherche. Elle peut notamment être issue d'un rapport, d'un entretien ou de l'enquête en ligne.

l'intervention quant aux changements observés. L'analyse de contribution est une approche systémique, qui répond aux questions du « comment » et du « pourquoi » et qui prend en compte les éléments explicatifs extérieurs à la théorie du changement via des hypothèses alternatives, des facteurs contributifs et des conditions (Mayne, 2012).

2.4. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION

Pour mettre en œuvre cette analyse de la contribution du parcours d'intégration et du dispositif ISP à destination des primo-arrivants, une méthodologie originale a été développée sur la base des expertises conjointes du CEDEM et du Spiral. Celle-ci s'appuie sur trois phases afin de construire un récit de contribution au départ d'une question causale permettant de répondre aux questions évaluatives.

Chaque phase couvre certaines étapes **de l'analyse de contribution présentée** ci-dessus. Celles-ci sont :

- la reconstruction de la théorie du changement (étapes 1 et 2) ;
- la collecte d'indices et la construction d'un récit provisoire de contribution (étapes 3, 4 et 5) ;
- et la validation du récit de contribution (étape 4, 5 et 6).

2.4.1. Phase 1 : reconstitution de la théorie du changement du parcours d'intégration et du dispositif ISP

Cette première phase constitue la fondation de l'analyse de contribution puisqu'elle permet de reconstruire la théorie du changement, en rassemblant et fournissant des informations concernant la conception du dispositif et les résultats envisagés. L'équipe évaluative s'est appuyée sur une revue de la littérature, sur une analyse documentaire et sur la conduite d'une série d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs-clés de la conception du parcours d'accueil en 2014 et du parcours d'intégration et dispositif ISP en 2016.

D'abord, une revue de la littérature a été menée sur les notions principales du projet, avant de se spécialiser et d'identifier l'éventail d'hypothèses susceptibles de décrire les politiques publiques en matière d'intégration des primo-arrivants. Étant donné l'ampleur des recherches disponibles sur l'intégration (en Belgique et ailleurs en Europe), ainsi que la nécessité de fournir un cadre opérationnalisable, une attention particulière a été accordée à l'étude de certaines facettes de l'intégration. Spécifiquement les éléments analysés sont en lien avec les dimensions d'insertion socio-professionnelle, d'apprentissage de la langue, de citoyenneté et d'orientation sociale, qui sont trois dimensions du parcours d'intégration également. Ces éléments ont notamment permis d'alimenter la partie 3 relative à la politique évaluée ainsi que la partie 4 sur la théorie du changement.

Ensuite, la logique d'intervention a été retracée grâce à l'étude des documents législatifs et réglementaires, des notes au gouvernement, des documents parlementaires, de précédents rapports d'évaluation et des rapports d'activités des parties prenantes aux dispositifs évalués.

Finalement, des entretiens semi-directifs⁷ ont été menés auprès des acteurs-clés de la conception du parcours d'intégration et du dispositif ISP afin d'identifier et de préciser les hypothèses et la chaîne causale sous-jacentes aux dispositifs évalués. Les 11 personnes interrogées sont des membres des cabinets ministériels actuels et passés ayant été impliqués sur les thématiques, des fonctionnaires en charge de la mise en œuvre de la politique d'intégration ainsi que des membres du Forem, l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.

⁷ Voir Kaufmann (2011). Un entretien semi-directif est un entretien où le chercheur s'appuie sur un guide d'entretien listant des thématiques, tout en laissant une certaine marge de manœuvre à l'interviewé. Ainsi, les questions ne sont posées ni systématiquement ni séquentiellement. L'entretien semi-directif se conduit à la manière d'une conversation libre et non structurée, ce qui permet d'instaurer plus de confiance et de liberté d'expression.

Sur la base de ces trois activités – revue de la littérature, analyse de documents et entretiens –, la théorie du changement du parcours d'intégration et du dispositif ISP a été reconstruite. Un diagramme a dès lors été établi, consistant de boîtes, symbolisant des effets et des conséquences, et de flèches, symbolisant le lien causal attendu entre deux boîtes. Le diagramme a été conçu pour que la théorie du changement puisse prendre en compte la nature complexe des dispositifs évalués, tout en veillant à la lisibilité du modèle construit pour des raisons de faisabilité de l'évaluation. Ce modèle de théorie du changement est présenté et développé dans la partie 4 de ce rapport.

2.4.2. Phase 2 : collecte des indices et construction d'un récit provisoire

Suite à la reconstruction de la théorie du changement, la collecte des différents indices permettant de la confirmer ou l'infirmar vise la mise en œuvre du dispositif, et considère à la fois les changements, les chaînes causales, les facteurs contributifs, les conditions et les hypothèses alternatives qui y sont incluses.

Afin de mener à bien cette collecte, une première visite dans chacun des 8 Centres Régionaux d'Intégration a été menée. Au total, 15 personnes ont été rencontrées durant le mois d'octobre 2018 afin de collecter des indices auprès des directions des CRI, mais aussi de percevoir l'hétérogénéité territoriale de la mise en œuvre du décret. Une observation participante a également été menée auprès du groupe de travail InterCRI « parcours d'intégration » en date du 4 décembre 2018⁸.

La suite de la collecte d'indices s'est déroulée dans trois territoires spécifiques – Liège, Charleroi et Luxembourg – choisis comme trois études de cas de l'évaluation⁹ :

- le territoire géré par le CRIPEL, Centre Régional d'Intégration pour les personnes étrangères et d'origine étrangère de Liège, en ce compris les actions réalisées par la Direction Territoriale du Forem Liège-Huy-Verviers ;
- le territoire géré par le CRIC, Centre Régional d'Intégration de Charleroi, en ce compris les actions réalisées par la Direction Territoriale du Forem Hainaut ;
- et le territoire géré par le CRILUX, Centre Régional d'Intégration de la province du Luxembourg, en ce compris les actions réalisées par la Direction Territoriale du Forem Luxembourg.

L'objectif de ces études de cas est de présenter une diversité contextuelle en associant deux contextes de grandes villes et un contexte de ville petite ou moyenne tout en prenant en compte les historiques variés de mise en place du décret (présence ou non de projet pilote dans le territoire). Cela opérationnalise et cible la recherche d'indices en la focalisant sur trois territoires, incluant à la fois le CRI local, la DT du Forem associée et les différents partenaires publics et privés.

Pour ces trois études de cas, deux types d'entretiens ont été menés, avec, respectivement, deux catégories d'acteurs. D'une part, un total de 36 entretiens individuels approfondis auprès de bénéficiaires a été mené¹⁰. Les bénéficiaires ont été sélectionnés en cherchant la plus grande diversité au niveau des trajectoires migratoires : motif(s) d'immigration, statut de séjour, situation familiale, formation/métier et statut professionnel, situation en Wallonie/en Belgique, état d'avancement du parcours d'intégration (en cours

⁸ Dans le cadre d'activités de recherches autres que celles incluses dans la présente évaluation, menées au cours de l'année 2018, l'équipe du CEDEM a également pu récolter des matériaux pertinents à cette étude. Il s'agit notamment d'observations participantes auprès de modules de citoyenneté organisés par certains opérateurs – plus particulièrement sur le territoire de Liège –, ainsi qu'auprès de réunions de concertation parmi ceux-ci au sujet de l'intégration et l'interculturalité. Ces différents opérateurs ont marqué leur accord pour l'utilisation de ces données, à condition d'anonymat.

⁹ Les territoires gérés par les CRI et le Forem étant distincts (8 CRI, 4 directions territoriales du Forem sur le territoire wallon), nous avons choisi de limiter les études de cas aux délimitations territoriales des 3 CRI – CRIPEL, CRIC et CRILUX – en focalisant les échanges avec les DT du Forem sur ces zones plutôt que sur l'ensemble de leur zone d'action.

¹⁰ Les entretiens avec les primo-arrivants francophones ont été réalisés en français. Les entretiens avec les primo-arrivants non-francophones ont été réalisés en français lorsque le niveau de langue de la personne le permettait, ou avec un interprète dans la langue maternelle dans le cas contraire (une collaboration avec le Setis et Univerbal a été mise en place pour ce faire). Les entretiens ont été enregistrés et transcrits intégralement avec l'accord des personnes interrogées. Dans les quelques cas où la personne ne souhaitait pas être enregistrée, seules les notes prises lors de l'entretien ont été retranscrites.

ou terminé)¹¹. L'équipe évaluative a également diversifié les canaux d'accès aux bénéficiaires en s'appuyant sur différents opérateurs (CRI, associations locales, Forem) pour identifier des candidats volontaires pour un entretien.

D'autre part, en parallèle, l'équipe évaluative a mené des entretiens semi-directifs auprès des acteurs de terrain impliqués dans le cadre du parcours d'intégration et du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants (désignés par le terme d'opérateur dans le tableau ci-dessous). Ces acteurs sont les représentants de l'écosystème local, le personnel du dispositif d'accueil des CRI, les représentants du service « Migrants » des Directions Territoriales du Forem, et les associations impliquées dans les modules de citoyenneté et de français langue étrangère.

Le tableau suivant récapitule le nombre d'entretiens menés pour chaque étude de cas.

Table 1 : Récapitulatif des entretiens menés pour chaque étude de cas

Étude de cas	Entretiens semi-directifs avec des opérateurs	Entretiens individuels approfondis avec des bénéficiaires
Charleroi	7	6 (8 personnes)
Liège	4	16 (18 personnes)
Luxembourg	1 (ainsi qu'un Focus Group avec 4 associations locales)	8 (10 personnes)

Afin de mener une collecte systématique des indices, de faciliter l'analyse et de garantir la traçabilité des données, une base de données a été constituée en extrayant des indices des différentes transcriptions. Elle liste, pour chaque indice, son nom, l'origine et le type de source, l'étude de cas auquel elle se réfère si besoin (Liège, Luxembourg ou Charleroi), le lien causal considéré, la nature confirmative ou infirmative de l'indice par rapport à la contribution voulue, et la force de l'indice. Les indices sont également divisés par typologie d'acteurs (acteurs interrogés dans le cadre de la reconstitution de la logique d'intervention, direction des CRI, opérateurs de terrain et bénéficiaires).

Après avoir collecté les indices relatifs à la théorie du changement établie, un récit provisoire de contribution a été rédigé, s'appuyant sur la triangulation des multiples indices collectés. Ce récit est construit en fonction des trois territoires étudiés. Il a donc été nécessaire de l'analyser de manière critique et systématique et de le valider, corriger ou préciser dans une troisième phase qui implique l'ensemble des acteurs sur le territoire wallon.

2.4.3. Phase 3 : validation du récit, construction des conclusions et recommandations

La troisième phase s'appuie sur l'expertise des différentes parties prenantes au parcours d'intégration et du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants. Cela inclut les bénéficiaires, les acteurs politico-administratifs et les opérateurs de terrain. Dans ce cadre, deux dispositifs de mise en débat du récit provisoire de contribution ont été mis en place, l'un avec les bénéficiaires, l'autre avec les opérateurs.

D'une part, le récit a été mis en débat auprès de bénéficiaires de la politique évaluée au travers de 3 focus groups, menés à Mouscron, La Louvière et Verviers. Ces trois lieux ont été choisis en vue de diversifier

¹¹ La plupart des bénéficiaires interviewés sont néanmoins des réfugiés, provenant principalement de pays du Moyen-Orient et arabophones, ce qui correspond aux chiffres concernant les motifs et origines principaux des immigrations contemporaines en Belgique. Voir les statistiques élaborées périodiquement par Myria, disponibles, en fonction des indicateurs choisis, à l'adresse <https://www.myria.be/fr/chiffres>.

l'origine territoriale des bénéficiaires. Ces trois focus groups ont été organisés en collaboration avec deux CRI (le CRVI – Centre Régional de Verviers pour l'intégration, et le CeRAIC – Centre Régional d'Action Interculturelle du Centre, La Louvière et Mouscron). Ils se concentraient sur les thématiques suivantes : l'expérience du parcours (durée, contact avec les administrations, les CRI et les opérateurs, ordre de suivi des modules, difficultés rencontrées, pertinence des contenus et de la pédagogie, résultats obtenus), les besoins ultérieurs, les réseaux fréquentés et la définition personnelle d'intégration. L'ensemble des données collectées lors de ces focus groups a été analysé similairement aux données collectées précédemment et a contribué à renforcer ou nuancer les constats présentés dans le récit de contribution, en amenant non pas de nouveaux éléments, mais des exemples différents.

D'autre part, une large enquête en ligne a été organisée auprès des opérateurs du parcours d'intégration et du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants. Cette enquête s'est appuyée sur le logiciel Mesydel (<https://mesydel.com>). Les participants à cette enquête étaient les membres du comité d'accompagnement, des travailleurs des CRI, du Forem, des ILI, des CISP, des communes, des CPAS, du SETIS, de la Région wallonne (SPW), des centres d'accueil FEDASIL et d'autres entités comme Myria et la Croix-Rouge qui jouent un rôle dans l'accueil et l'intégration des primo-arrivants. Au total, 298 participants ont été invités à participer par courriel et 166 participants ont pris part au questionnaire proposé (soit un taux de réponse de 56%, ce qui est un très bon résultat pour ce genre d'enquête). Ce dernier était constitué de 33 questions, dont 18 questions ouvertes, permettant aux participants d'exprimer et/ou de clarifier leur positionnement par rapport à certains enjeux. Cette approche permet ainsi de faire émerger des éléments qui n'auraient pu émerger dans le cadre de questions fermées. À nouveau, les données collectées ont été analysées et intégrées dans le récit de contribution.

La mise en débat et les nouveaux indices collectés ont permis la rédaction d'un récit de contribution finalisé, sur la base duquel l'équipe évaluative a répondu aux questions évaluatives et construit des recommandations relatives à la politique évaluée. Ce récit de contribution finalisé est présenté dans la section 5.

2.5. REMARQUES RELATIVES AUX ENTRETIENS RÉALISÉS

Pour un souci d'anonymat, les informations personnelles (genre, statut, origine, âge, etc.) relatives aux participants de cette évaluation, qu'ils soient des bénéficiaires ou d'autres acteurs interviewés, ne sont pas identifiées dans ce rapport, de même que les lieux de déroulement des entretiens. Cette précaution répond aux impératifs éthiques de la recherche, mais n'a pas empêché de prendre en compte ces informations et contextes lors de l'étude des récits collectés. Premièrement, une attention particulière portée sur les lieux de collecte des données a permis de nuancer certains propos en amenant des spécificités territoriales (en termes d'exemples de pratiques ou problématiques rencontrées). Ensuite, concernant les informations personnelles, l'approche élaborée au départ de la notion de « carrière migratoire » permet de tenir compte des caractéristiques des individus – et des réseaux qu'ils mobilisent en fonction, aussi, de celles-ci – dans l'étude de l'impact de dynamiques plus amples (entrelaçant les niveaux micro, méso et macro de l'analyse). Ces facteurs sont donc considérés dans l'élaboration des réflexions présentées.

Plus particulièrement concernant les dynamiques de genre, une sensibilité à ces enjeux a été adoptée dans la collecte des récits et dans la rédaction, en soulignant par exemple la diversité d'impact de certains facteurs chez les femmes et les hommes, ainsi que des situations au sein desquelles certains déséquilibres étaient ressentis. L'intersectionnalité des vécus – et des expériences de discrimination – des femmes se manifeste dans le fait que les épreuves auxquelles celles-ci font face croisent leurs appartenances diverses à la catégorie de « primo-arrivante » (et donc, « migrante » ou « étrangère » par définition) à laquelle elles sont associées. Ce processus se perçoit notamment :

- lorsque certaines charges familiales pèsent plus particulièrement sur les femmes (concernant les enfants en bas âge, par exemple) ;
- lorsque le statut de séjour contraint l'autonomisation (en cas de regroupement familial, par exemple) ;
- lorsque les interlocuteurs privilégiés des échanges (par exemple avec les administrations) sont plutôt des hommes ;
- lorsque certaines formes de discrimination touchent les femmes de manière spécifique (celles concernant le port du voile, par exemple), etc.

Ces éléments se retrouvent dans le récit de contribution présenté dans ce rapport. Néanmoins, nous avons décidé de ne pas adopter une écriture inclusive tout au long de celui-ci pour une facilité de lecture. Il est donc à sous-entendre que « primo-arrivants », par exemple, représente une écriture seulement plus aisée de « primo-arrivant.e.s », mais ne veut pas négliger la portée de ces enjeux.

En toute transparence, l'équipe évaluative se tient par ailleurs à la disposition de tout lecteur curieux quant à l'approche mobilisée ou à la traçabilité des données.

3. La politique évaluée

Cette section aborde le contexte dans lequel s'inscrivent le parcours d'intégration et le dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants, en les mettant en perspective par rapport aux politiques d'intégration implémentées à la fois au niveau européen et au niveau national. Ensuite, elle décrit les dispositifs tels que conçus dans la législation en 2014 puis en 2016.

3.1. LES PARCOURS D'INTÉGRATION EN EUROPE ET EN BELGIQUE

Les enjeux de l'intégration font l'objet de débats depuis plus de 30 ans, indiquant que la thématique est « l'un des sujets de société les plus importants, non seulement en Belgique, mais dans toute l'Europe et dans l'ensemble des sociétés occidentales d'immigration » (Bousetta, 2015, p. 66). L'évolution des débats montre un passage progressif d'une stratégie d'intégration de nature multiculturaliste, avec des orientations divergentes selon les pays, vers la mise en place de dispositifs de nature assimilationniste. Ceux-ci tendent à une standardisation des modèles étatiques vers un modèle européen se basant sur des « trajectoires de citoyenneté » (*citizenship trajectories*, Jacobs et Rea, 2007) qui priorisent l'acquisition de compétences linguistiques et de connaissances civiques.

3.1.1. Les parcours d'intégration civique européens

C'est pendant les années 1990 que les politiques d'intégration européennes, auparavant davantage à visée multiculturaliste¹², ont commencé à prendre des orientations mettant l'accent sur l'engagement individuel et l'acceptation des valeurs du pays d'accueil (CBAI, 2017). Au début des années 2000, plusieurs pays comme les Pays-Bas ou la Suède connaissent des inflexions de leur politique d'intégration suite à une restauration des discours sur l'assimilation¹³. Les Pays-Bas par exemple ont été les premiers, en 1998, à introduire des formations obligatoires d'apprentissage de la langue et de connaissance des institutions et de la société. Les discours assimilationnistes, qui viennent en opposition à l'« échec » ou « la fin » des modèles d'intégration multiculturalistes (Rea et Tripiet, 2008, pp. 89-101; Adam, 2013, p. 31; Vertovec et Wessendorf, 2009), ont participé au développement d'une nouvelle stratégie d'intégration, l'« intégration civique » (*civic integration*)¹⁴. Les politiques d'intégration civique traduisent l'idée qu'une inclusion réussie dans une société d'accueil repose sur l'emploi (intégration économique), sur l'engagement civique (intégration politique) et sur des engagements individuels envers des attributs caractérisant la citoyenneté nationale, en particulier la connaissance du pays, la compétence linguistique et des valeurs libérales et sociales (Goodman, 2010, p. 754).

Ainsi, l'Union européenne a incité les États membres à adopter des parcours d'intégration civique à travers le Fonds Européen de l'Intégration (FEI). Ce Fonds a notamment permis de mettre en œuvre des réseaux européens d'échanges d'informations (les réseaux PCNs en 2003 et REM en 2008¹⁵) et le financement de

¹² Le multiculturalisme est couramment décrit comme « la coexistence de plusieurs cultures dans un même espace national, régional, local, etc. ». Cette orientation politique vise la prise en compte de la diversité par l'organisation étatique. L'expression publique des spécificités culturelles, religieuses et identitaires est alors légalement ou politiquement reconnue, ou au moins tolérée. Dès lors, « les individus et les groupes sont libres de s'organiser pour préserver leur culture et leur identité tout en respectant la loi » (Martiniello, 2011, p. 68).

¹³ L'assimilation – ou l'imposition de normes, pratiques et valeurs aux immigrés – est un processus social de convergence des comportements qui s'effectue dans un rapport asymétrique entre la société d'accueil et les nouveaux arrivants. Le modèle assimilationniste d'intégration des immigrés et des minorités nationales exige de ces populations qu'elles se fondent dans la société majoritaire et deviennent « invisibles à la faveur d'un processus unilatéral d'adaptation ou de mise en conformité culturelle ou identitaire » (Martiniello, 2011, p. 68). Il s'agit pour elles d'« abandonner leurs caractéristiques et leurs identités culturelles pour adopter sans réserve, dans l'espace public du moins, les schémas et les comportements culturels propres à la majorité et définis par elle » (ibid.).

¹⁴ Pour Joppke (2007), cette convergence européenne autour de l'intégration civique dans une perspective assimilationniste signale la fin des modèles nationaux en matière d'intégration.

¹⁵ Les Points de Contact Nationaux en matière d'intégration (PCNs) sont un réseau d'autorités responsables pour les enjeux d'intégration. Il vise à faciliter l'échange d'information et de bonnes pratiques au niveau européen dans le but de trouver des réponses

projets relatifs à l'intégration de ressortissants de pays tiers. Ce processus d'européanisation des politiques d'intégration a conduit « au développement et à la normalisation du parcours d'intégration (obligatoire) dans les politiques européennes de l'intégration » (Adam et Martiniello, 2013, p. 87). Une majorité des pays européens ont ainsi mis en œuvre des programmes d'intégration civique pour les nouveaux migrants, tels que le Danemark en 2001, l'Autriche en 2003, l'Allemagne en 2005, ou encore la France en 2006. En Belgique, la Flandre a adopté un tel dispositif en 2003 également.

Ces programmes incluent généralement un parcours d'orientation socio-professionnelle dans la mesure où le troisième des principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne souligne que « l'emploi est une composante clé du processus d'intégration et il est essentiel pour assurer la participation des immigrants, pour favoriser la contribution qu'ils apportent à la société d'accueil et pour rendre cette contribution visible »¹⁶. La volonté est de faire face à un taux alarmant de chômage et de dépendance à l'aide sociale des immigrés et de leurs descendants en Europe, en promouvant l'intégration socio-économique (et civique) comme objectif principal des politiques d'intégration des immigrés des États européens, dans une philosophie d'autosuffisance et d'autonomie des migrants, qui fait que la tâche primordiale de l'État consiste à rendre les migrants indépendants de l'État (Joppke, 2007 : 4¹⁷).

En 2014, le FEI a intégré le Fonds européen des réfugiés (FER) et le Fonds européen pour le retour (FR) dans un nouveau fonds : le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI). Ce nouveau fonds est actif durant la période allant de 2014 à 2020. Les actions concrètes couvertes par le FAMI concernent un vaste panel d'initiatives qui inclut des projets permettant l'activation sociale des personnes issues de pays tiers. Entre autres, en 2017 la Commission européenne a lancé :

- un programme intitulé *Employers together for integration*¹⁸, consistant à mettre en avant les pratiques et initiatives d'employeurs européens dans le processus d'intégration des migrants ;
- un nouvel outil informatisé de profilage des compétences des ressortissants des pays-tiers¹⁹ ;
- un partenariat européen pour l'intégration²⁰ promouvant l'engagement à renforcer les possibilités offertes aux migrants résidant en Europe de s'intégrer dans le marché du travail.

Au niveau des initiatives nationales, il existe des « différences importantes d'un pays européen à un autre en matière de politique d'intégration des migrants » et le classement en 2015 en matière d'accès au travail voit la Belgique à la 13^e place (Cocagne et Stokkink, 2018 : 12). Des initiatives au niveau local (villes) se développent aussi en Europe, mais restent d'« importantes difficultés que rencontrent les migrants dans leur intégration, et il semblerait alors que les outils mis en place ne soient pas encore suffisamment efficaces » (Cocagne et Stokkink, 2018, p. 17). Par efficacité, il est entendu « l'impact de ces actions sur les publics en demande d'intégration, mais aussi [...] l'implication des organismes d'insertion dans une recherche d'adaptation de leur fonctionnement aux ressources et besoins de leur public » et « leur incidence systémique sur le marché de l'emploi [...] composé, notamment, d'acteurs tels que les entreprises et l'État » (Manço et Gatugu, 2018, p. 20). Par ailleurs, ces dispositifs « ne tentent pas de donner des avantages aux populations issues des migrations, mais plutôt de leur donner les mêmes avantages que

efficaces à l'intégration des immigrés dans tous les États membres et d'assurer la coordination et la cohérence des politiques nationales européennes (cf. https://ec.europa.eu/home-affairs/content/national-contact-points-integration_en). Le Réseau Européen des Migrations (REM) est « l'un réseau européen, établi par la Décision du Conseil 2008/381/CE, dont l'objectif est de fournir des informations fiables, objectives, comparables et à jour dans les domaines des migrations et de l'asile afin d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions en la matière. Ces informations sont également accessibles au grand public » (cf. <https://emnbelgium.be/fr/rem-europe>).

¹⁶ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/82871.pdf, consulté le 4 avril 2019.

¹⁷ L'auteur définit ce processus comme paradoxal (Joppke, 2007 : 4).

¹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en, consulté le 4 avril 2019.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1603_fr.htm, consulté le 4 avril 2019.

²⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5352_fr.htm, consulté le 4 avril 2019.



les populations qui vivent depuis longtemps dans les pays concernés », dans une logique d'activation et une optique « d'égalité des chances et donc de rééquilibrage » (Ibid, p. 14).

3.1.2. Les parcours d'intégration en Belgique

En Belgique, le processus de fédéralisation de l'État belge entraîne le transfert de compétences de la politique d'accueil vers les entités fédérées communautaires en 1980. Ce transfert est accompagné d'un glissement terminologique quant à l'intitulé de la politique publique et de son public-cible, passant de « l'accueil des travailleurs immigrés » à « l'accueil et l'intégration des immigrés » (Adam et Martiniello, 2013, p. 82). En 1993, un transfert des compétences en matière de politique d'intégration va de nouveau s'opérer, mais uniquement en Belgique francophone. La Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale reçoivent la compétence de la Communauté française (Adam, 2011, p. 257).

Aujourd'hui il existe donc quatre parcours d'intégration différents en Belgique qui se déclinent en cinq versions :

- le parcours de la Communauté flamande (2003) qui diffère selon son application en Flandre ou en région bilingue de Bruxelles-Capitale ;
- le parcours de la COCOF (2013), qui a reçu cette compétence de la Communauté française et qui s'applique en région bilingue de Bruxelles-Capitale ;
- le parcours de la Région wallonne (2014), qui a reçu cette compétence de la Communauté française, appliqué dans les communes francophones de la Région wallonne ;
- le parcours de la Communauté germanophone récemment adopté (2017)²¹.

Dans le contexte belge, la difficulté d'appliquer le concept de « modèle national d'intégration »²² (Martiniello, 1995, Rea, 1994) couplée à des « questions relatives à la re-catégorisation des différences entre les "philosophies" inspirant les politiques d'intégration flamandes et francophones », explique pourquoi Adam propose une nouvelle catégorisation des politiques d'intégration²³ (Adam, 2011, 2013). Ce cadre conceptuel bidimensionnel des politiques d'intégration belges se structure en deux axes :

- La première dimension va de l'« assimilationnisme » au « multiculturalisme » et permet de situer les approches qui guident ces politiques publiques, c'est-à-dire la façon dont la politique vise à atteindre les objectifs d'une meilleure intégration socio-économique et politique. Il s'agit donc soit de réduire les différences pour atteindre une certaine homogénéité culturelle, soit de reconnaître, de célébrer ou de promouvoir les différences.
- La deuxième dimension exprime le degré d'intervention dans le processus d'intégration des personnes issues de l'immigration que l'État juge nécessaire pour arriver aux objectifs fixés (selon les approches assimilationnistes ou multiculturalistes). Ce degré va de l'« interventionnisme » au « laissez-faire ».

Le cadre conceptuel d'Adam permet de saisir les conceptions différentes des politiques d'intégration en affinant l'analyse de celles-ci au regard des deux cadres de pensée de la catégorisation dominante et selon

²¹ La Communauté germanophone a récemment adopté un « Décret relatif à l'intégration et au vivre ensemble dans la diversité » (M.B. du 11 décembre 2017).

²² Un modèle national d'intégration peut être défini comme la traduction d'une conception politique de l'intégration propre à l'espace national ou à la société en question.

²³ Adam s'est appuyée sur la catégorisation réalisée par Koopmans et Statham (2000). En effet, contrairement à Joppke (2007) et suivant Jacobs et Rea (2007) et Koopmans *et al.* (2012), Adam estime « que la catégorisation des politiques d'intégration selon les cadres de pensées qui les inspirent a encore du sens », mais en suivant « une variante différente des typologies proposées d'habitude » (Adam, 2013, pp. 139, 140).

le degré d'intervention de l'État en ce qui concerne la dimension culturelle de l'intégration. L'introduction d'une différenciation entre des politiques interventionnistes et laissez-faire permet d'éclairer la comparaison entre les différentes politiques d'intégration belges, puisqu'elle constitue la différence essentielle entre les politiques d'intégration en Flandre et en Belgique francophone. Ce cadre conceptuel permet la mise en lumière des positions des acteurs, des instruments de politique publique et de l'évolution des cadres de pensée au sein d'une même région. Il donne ainsi une idée du degré de cohérence qui guide les politiques publiques (Adam, 2011, 2013, voir annexe n. 4).

3.2. LA GENÈSE DU PARCOURS D'INTÉGRATION EN WALLONIE

Le contexte belgo-européen a évidemment favorisé l'adoption en 2014 d'un parcours d'intégration en Région wallonne. Néanmoins, le poids des contextes nationaux et régionaux dans la définition des politiques d'intégration ne doit pas être occulté, ni de l'analyse de celles-ci, ni des débats publics à propos de l'intégration (Adam et Martiniello, 2013 ; De Smet, 2012 ; Gsir, 2006 ; Bousetta, 2015 ; Rea et Tripiier, 2008). Ainsi, cette section contextualise la genèse du parcours d'intégration en Région wallonne, préalablement à l'adoption du décret du 27 mars 2014.

La chronologie de la mise en œuvre de la politique d'intégration wallonne débute à l'adoption du décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (décret « Intégration »). Ce décret comportait alors trois volets (de Jonghe et Doutrepoint, 2012, p. 50) :

- la création de Centres Régionaux d'Intégration (CRI) ;
- la mise en place d'un soutien aux initiatives locales de développement social ;
- et l'adoption de mesures d'« actions positives » (terme remplaçant celui de « discrimination positive »).

Le financement d'initiatives locales de développement social vise également les actions relatives à « l'orientation, l'accompagnement et le soutien aux démarches d'intégration notamment socio-professionnelles et philosophiques » (idem) ; les mesures d'actions positives consistent quant à elles en des « actions transversales [...] favorisant l'égalité des chances des personnes étrangères ou d'origine étrangère et la citoyenneté dans la perspective d'une société interculturelle »²⁴, mais rien n'est mentionné concernant des initiatives concrètes de mise à l'emploi.

L'adoption de ce décret est en réalité une conséquence directe du transfert de compétence de 1993, qui a rendu obsolètes les arrêtés que la Communauté française avait pu adopter en la matière depuis la communautarisation de la matière en 1980. La question de l'intégration des immigrés, faiblement politisée à l'époque, est ainsi parvenue à l'agenda gouvernemental de la Région. Les travaux d'Adam montrent que le décret vise essentiellement à organiser et à structurer le secteur de l'intégration en Région wallonne, mais que les acteurs de la mise en œuvre (en particulier les CRI) gardent le choix du ou des sens à attribuer au texte. Le principe central de « discrimination positive » n'est pas mis en œuvre et le budget prévu pour l'exécution du décret est extrêmement limité (Adam, 2013, 2011). L'évaluation réalisée en 2002²⁵ sur la politique relative à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en souligne par ailleurs le manque d'objectifs concrets : « il est indispensable, complémentairement au décret du 4 juillet 1996 sur le sujet, de déterminer secteur par secteur, et ensuite, de façon coordonnée, les objectifs que le Gouvernement wallon se fixe à court, moyen et long termes » (Parlement wallon, 2002). Le rapport recommande également le choix d'indicateurs qualitatifs qui permettraient de mesurer l'intégration

²⁴ <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=489&rev=476-6444>, consulté le 4 avril 2019.

²⁵ Ce rapport a été coordonné par Michel Villan (DGASS – Division de l'Action sociale et des Immigrés) et présenté au parlement wallon le 17 avril 2002.

comme souhaité par le Gouvernement, ainsi que la nécessité de développer plus de transversalité entre les différents ministères, avec la Communauté française et avec le Gouvernement fédéral.

Par ailleurs, Adam et Van Dijk (2015) sollicitent l'adoption d'une approche « mainstreaming de l'intégration des personnes issues de l'immigration à tous les niveaux de compétence et dans tous les départements politiques pertinents » comme mesure essentielle notamment pour une meilleure insertion professionnelle, qui tient compte des « défis particuliers auxquels les personnes issues de l'immigration sont confrontées (tels que la discrimination, le besoin de reconnaissance des diplômes, des réseaux professionnels limités ou différents) ». Au vu d'indicateurs internationaux et nationaux (OCDE 2008; 2012; SPF ETCS/CECLR 2013), les auteurs constatent en effet « un tableau négatif des performances de la Belgique lorsqu'il s'agit du taux d'emploi des personnes issues de l'immigration » (idem) qui nécessite la mise en œuvre de politiques d'emploi ciblées et concertées de manière infra et intergouvernementale²⁶.

Les débats parlementaires sont relativement peu nombreux entre 1996 et 2009 : la politisation des enjeux relatifs à l'intégration en Belgique francophone est récente. Cela est d'autant plus marqué en comparaison avec la situation au nord du pays où le parti libéral flamand (PVV, à l'époque) s'était positionné en la matière en 1991 dans le cadre d'une concurrence électorale avec l'extrême-droite suite à la percée électorale du *Vlaams Blok*²⁷. Du côté francophone, « en raison de l'absence quasi totale de politisation autour de la question de l'intégration à droite du spectre politique », le parti libéral francophone (MR) avait « plus à perdre qu'à gagner en revendiquant une politique d'intégration plus sévère » de type assimilationniste interventionniste comme en Flandre (Adam et Martiniello, 2013, p. 87).

Néanmoins, en 2009, la *Déclaration de politique régionale 2009-2014* de la Région wallonne spécifiait (Gouvernement wallon, 2009) :

Au départ des initiatives existantes et des organismes en place, le gouvernement mettra en place un véritable parcours d'accueil et d'insertion des primo-arrivants (par exemple dans le cadre du regroupement familial, du droit d'asile ou de l'immigration du travail) qui aura pour objectif de fournir à la personne le soutien et les informations nécessaires pour mener sa vie en toute autonomie. Ce programme, qui doit être transversal, combinera des cours de français ou d'alphabétisation, un module d'initiation à la citoyenneté et à la vie pratique et un module d'orientation socioprofessionnelle. Il sera organisé conjointement par la Région wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles et mis en œuvre au niveau local en collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés.

Parallèlement, le Gouvernement :

- généralisera et pérennisera les services d'interprétariat social ;
- améliorera en outre l'offre de cours de français langue étrangère ;
- incitera les communes à développer des plans locaux d'intégration et à y intégrer la dimension des primo-arrivants.

²⁶ Par ailleurs, une étude récente du Réseau Européen des Migrations sur l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail et les mesures en place dans les États membres met en évidence qu'un écart important entre le taux d'insertion professionnelle concernant les personnes provenant de pays tiers et le taux d'insertion relatif à la population globale est toujours présent en Belgique (EMN, 2019, p. 10).

²⁷ Plusieurs raisons peuvent expliquer cette différence de politisation entre Flandre et Wallonie. Elle peut d'abord se comprendre au travers de l'absence d'un véritable projet de construction d'une conscience wallonne comme c'est le cas en Flandre. Si un processus de formation d'une conscience nationale infra-étatique peut également être retrouvé en Wallonie, le gouvernement s'y implique beaucoup moins, notamment en raison du débat entre « régionalistes » et « communautaristes » et de la plus forte adhésion à l'État fédéral en Belgique francophone (Adam, 2011, pp. 294, 295). Ensuite, la plus forte complexité institutionnelle au sud du fait de la coexistence de la Communauté française et de la Région wallonne peut aussi expliquer cette différence. Ainsi, Erk (2003) estime que « le plus grand degré de consolidation institutionnelle en Flandre [...] permet de ne plus devoir s'occuper de la question "who decides" et de pouvoir passer à la question "who gets what, when and how" » (Adam, 2011, p. 297).

Ce positionnement dans la DPR souligne l'évolution des discours en Wallonie, jusque-là assez critiques face à l'*inburgering* flamand, et qui tendent à présent vers la nécessité d'une politique d'accueil plus structurée. En 2011, il fut question d'un accord de coopération entre les trois gouvernements francophones pour harmoniser les parcours d'intégration francophones en Région wallonne et de Bruxelles-Capitale, mais ces instances ont très vite commencé à avancer de manière indépendante sur la question (Parlement wallon, 2011a). Il était alors prévu dans le contenu des échanges que le parcours d'accueil s'organise autour de 4 axes. Le premier axe devait comprendre l'accueil à proprement parler avec un premier contact, un interprétariat social et des formations (alphabétisation, FLE, citoyenneté, ISP), le deuxième axe aurait touché à la lutte contre les discriminations. Le troisième axe aurait abordé les questions de coordination et de transversalité et un quatrième axe englobant l'aspect évaluatif (Parlement wallon, 2011b).

Dans les débats au Parlement wallon, en commission et en séance plénière, l'enjeu s'est focalisé sur la question du caractère obligatoire de l'hypothétique parcours (de Jonghe et Doutrepoint, 2012). La majorité en place (PS-CdH-Ecolo) trouve finalement un compromis, après plusieurs travaux de concertation auprès du secteur et des entités francophones, en ne rendant obligatoires que les formalités relatives à l'accueil (Parlement wallon, 2014). Le Gouvernement wallon justifie ce choix notamment par une question d'harmonisation par rapport aux parcours obligatoires flamands et par l'émancipation de populations, en particulier de femmes, qui sans cette obligation ne pourraient accéder aux services proposés. L'obligation du parcours dans son ensemble n'est pas envisageable pour des questions pragmatiques et budgétaires, avec la nécessité d'assurer dans un premier temps le module d'accueil avant d'aller plus loin dans le caractère obligatoire. Les calculs budgétaires sont approximés en fonction des retours des opérateurs (CRI, Setis, ILI, Commission wallonne de l'intégration) et d'un pourcentage estimé du public obligé.

L'audition du Ciré²⁸ et du BON²⁹ en janvier 2012 permet de soulever plusieurs recommandations issues du parcours flamand. Parmi elles se retrouvent la nécessité de regrouper tous les modules au même endroit, de recourir pour toutes les activités à un service d'interprétariat social, les modalités pratiques des différents modules de langue (différencier les différentes classes de niveaux par exemple), ou encore le concept d'« obligation positive » (Parlement wallon, 2012b).

La Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère émet quant à elle des craintes vis-à-vis du projet de décret (avis du 28 mars 2013). La Commission indique la nécessité de « renforcer le secteur de l'apprentissage du Français Langue Etrangère, tant au niveau des moyens dégagés qu'au niveau des compétences exigées aux formateurs et de l'harmonisation des niveaux d'apprentissage demandés ». La Commission s'inquiète quant à une définition trop stricte du public obligatoire, du besoin d'une offre et d'une accessibilité suffisantes des services dès lors qu'il y a obligation, et enfin de la mobilité des primo-arrivants au sein du territoire et donc de la difficulté de leur suivi. De même, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (avis du 16 avril 2013) a rédigé un avis insistant sur le manque de moyens financiers ou de formations accompagnant les nouvelles prérogatives. Similairement, le Conseil économique et social de Wallonie (avis du 22 avril 2013) s'inquiète sur les besoins en moyens (financiers, humains, en locaux) donnés aux CRI et sur les sanctions infligées aux personnes déjà en difficultés, d'autant plus si l'offre n'est pas suffisante. Enfin, la Commission de la Vie Privée (avis du 24 avril 2013) et l'inspection des Finances (avis du 20 novembre 2013) ont donné un ensemble de recommandations et d'alertes sur les imprécisions du décret.

Ainsi, suite aux débats et consultations mentionnés, le décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère est

²⁸ Le Ciré – coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers – est une ASBL créée en 1954 et réunissant 25 associations dans l'objectif de réfléchir et d'agir de façon concertée sur les questions liées aux demandeurs d'asile, réfugiés et étrangers.

²⁹ Bon – agentschap integratie & inburgering – est le bureau d'accueil bruxellois d'intégration civique qui propose un programme d'intégration civique en 18 langues ainsi que des cours de néerlandais.

adopté par le Parlement wallon fin mars 2014. Il comprend différents volets qui abordent successivement l'action régionale (concrétisée par un plan quinquennal d'intégration), l'action des CRI, les initiatives locales d'intégration, l'interprétariat social, et le volet Parcours d'intégration. Ce dernier sera modifié en 2016 pour étendre le caractère obligatoire et préciser son fonctionnement. L'institution de ce parcours et la logique qui le sous-tend, à la fois dans sa version de 2014 puis celle de 2016, seront abordées dans la section suivante.

3.3. LE PARCOURS D'INTÉGRATION WALLON

3.3.1. Création d'un premier parcours d'accueil wallon en 2014

En date du 27 mars 2014, le Parlement wallon a adopté un décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Ce décret met en place un « parcours d'accueil des primo-arrivants étrangers ». Il concrétise un engagement des Gouvernements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie, dans leurs déclarations respectives de politique gouvernementale (Gouvernement wallon, 2013), à organiser conjointement un véritable parcours francophone d'accueil et d'insertion des primo-arrivants.

La circulaire du 23 février 2015 (SPW, 2015) précise que l'objectif du décret est « l'émancipation des personnes qui arrivent en région de langue française » et :

[...] d'organiser l'accompagnement de ces personnes dans les premiers pas de leur parcours dans la société d'accueil, dans le but de les aider à :

1. acquérir les connaissances de base sur le fonctionnement de la société et des relations sociales en Belgique ;
2. reconnaître leur niveau de connaissance du français et faciliter leurs démarches pour s'inscrire dans une formation linguistique ;
3. objectiver leurs compétences professionnelles pour faciliter leur insertion sur le marché de l'emploi.

Ainsi, le parcours comporte 4 axes répartis en deux phases, l'une obligatoire, l'autre sur base volontaire. La première phase, obligatoire, est menée par les centres d'accueil régionaux (CRI). Elle comprend un module d'accueil personnalisé (premier axe), avec un bilan social, un module d'information sur les droits et devoirs, ainsi qu'une aide ou une orientation pour les démarches administratives. Elle donne lieu à une attestation de fréquentation, délivrée par le CRI. Les trois autres axes sont la citoyenneté, l'apprentissage de la langue et l'insertion socioprofessionnelle. La création du CRILUX en 2014, qui s'ajoute aux centres régionaux déjà existants, permet de disposer d'une offre d'un centre par sous-région, soit au total 8 CRI pour la Région wallonne francophone³⁰.

Les missions des CRI, inscrites dans le décret, vont toutefois au-delà du parcours d'intégration puisque ces opérateurs, organisés en ASBL, sont également chargés d'une véritable coordination du « secteur » de l'intégration à l'échelle de leur territoire. Concrètement, les missions des CRI se déclinent en 7 composantes, dont seule la première a été ajoutée par le décret de 2014 et l'institution du parcours :

1. développer, mettre en œuvre et organiser le parcours d'accueil par :
 - la création des bureaux d'accueil, au sein desquels est dispensé le parcours d'accueil ;

³⁰ Les 8 CRI sont : le CAI (Centre d'Action Interculturelle de la Province de Namur), le CeRAIC (Centre Régional d'Action Interculturelle de la Région du Centre), le CIMB (Centre Interculturel de Mons-Borinage), le CRIBW (Centre Régional d'Intégration du Brabant-Wallon), le CRIC (Centre Régional d'Intégration de Charleroi), le CRILUX (Centre Régional d'Intégration de la province du Luxembourg), le CRIPEL (Centre Régional d'Intégration pour les personnes étrangères ou d'origine étrangère de Liège) et le CRVI (Centre Régional de Verviers pour l'Intégration).

- la mise en place, la coordination, l'évaluation et l'information sur le parcours, en lien avec le comité de coordination ;
- la centralisation, dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, de l'ensemble des données relatives aux primo-arrivants ;
- l'émergence et le soutien de partenariats entre les opérateurs.

2. accompagner les initiatives locales d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère, et coordonner des activités d'intégration dans le cadre des plans locaux d'intégration ;

3. coordonner des activités d'intégration dans leur ressort territorial ;

4. encourager la participation sociale, économique et politique des personnes étrangères et d'origine étrangère et les échanges interculturels ;

5. former les intervenants agissant dans le secteur de l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère ;

6. récolter sur le plan local des données statistiques ;

7. se concerter avec les autres centres afin de mener des politiques cohérentes sur tout le territoire de la région de langue française. » (Parlement wallon, 2014)

Dans une seconde phase non-obligatoire, les primo-arrivants ont la possibilité de souscrire à une convention avec le CRI et d'accéder en fonction de leurs besoins aux trois axes suivants : un module de formation à la langue française, un module de formation à la citoyenneté et une orientation socio-professionnelle. Ces modules sont dispensés par des opérateurs du secteur public ou associatif, tandis que les CRI sont censés assurer l'orientation et le suivi. Pour renforcer l'offre de ces services sur le territoire, le gouvernement s'appuie sur certains opérateurs agréés Initiatives Locales d'Intégration (ILI) et sur un appel à projets annuel.

3.3.2. Réforme du décret en 2016 : vers un parcours d'intégration

La majorité PS-CdH a présenté un projet de réforme du décret le 29 février 2016, adopté le 28 avril 2016. Cette nouvelle mouture, prévue dans la déclaration de politique régionale 2014-2019, fait aussi suite à un intercabinet mis en place en septembre 2015 à l'initiative de Paul Magnette en réponse à la crise migratoire de l'été 2015³¹. Le but du gouvernement était à l'époque de réfléchir de manière transversale à l'articulation des mesures, notamment au niveau budgétaire et au niveau de la collaboration entre les secteurs de l'intégration et de l'ISP.

Concernant les avis remis sur le projet de décret, la Commission wallonne de l'Intégration des Personnes étrangères ou d'origine étrangère (avis du 4 novembre 2015) attirait à l'époque l'attention du gouvernement sur la nécessité d'une répartition équitable et proportionnelle du budget alloué pour éviter une politique d'intégration à deux vitesses, principalement entre le public obligé et non obligé. Elle insistait également sur la non-gratuité des frais qui découlent des formations alors qu'elles sont obligatoires, ainsi que sur la nécessité d'une conférence interministérielle pour traiter la question de manière transversale. La Fédération des CPAS (avis du 30 octobre 2015) soulignait quant à elle l'illégalité de la double sanction et l'atteinte à la vie privée et au secret professionnel liée à la transmission d'informations du CRI vers les CPAS. L'Inspection des finances a également été consultée en extrême urgence (avis du 30 septembre 2015) ;

³¹ Ces dispositions font suite à une forte augmentation des demandes d'asile au cours de l'été 2015. Selon la note au gouvernement du 29 février 2016, environ 42 600 personnes, principalement irakiennes, syriennes et afghanes, seraient arrivées en Belgique durant l'année 2015 pour demander l'asile, poussées par le contexte de crise internationale et par le conflit syrien.

elle soulevait une possible sous-estimation budgétaire liée à l'estimation du nombre de primo-arrivants et à un manque de prise en compte du travail additionnel imputé au volet ISP et à la charge administrative supplémentaire pour le SPW Intérieur et action sociale.

La circulaire du 11 mai 2017 précise les modalités du nouveau décret en établissant que l'objectif du parcours d'intégration est double :

- améliorer la qualité de l'accueil [des primo-arrivants] en garantissant les mêmes dispositifs à chacun et de permettre ainsi à chaque individu d'acquérir des aptitudes orales et écrites en langue française ainsi qu'une connaissance de la société wallonne ;
- augmenter les chances du primo-arrivant « de participer au fonctionnement de notre société, de mieux vivre ensemble en Wallonie, de trouver un emploi, de pouvoir suivre le parcours scolaire de ses enfants, de valoriser davantage le parcours d'intégration wallon par rapport aux exigences du code de la nationalité belge.

Si le parcours est toujours présenté en tant que service d'accueil et d'émancipation (responsabilité de la société d'accueil), le décret de 2016 met beaucoup plus l'accent sur la responsabilité du primo-arrivant dans son intégration. La dénomination « parcours d'accueil » est d'ailleurs modifiée pour celle de « parcours d'intégration ». En effet, la modification principale du décret est l'élargissement du caractère obligatoire à l'ensemble du parcours d'intégration. Le décret précise les modalités de dispense, de sanctions et de prorogation relatives à l'obligation. Il oblige également les CRI à informer les communes et CPAS, qui restent libres d'encourir à des sanctions supplémentaires, lorsqu'un primo-arrivant n'a pas répondu à son obligation de suivre l'entièreté du parcours endéans 18 mois. Par ailleurs, le décret précise différents aspects relatifs au contenu des modules, aux organismes publics ou associatifs à même de dispenser les modules et aux modalités de l'appel à projets ILI et d'agrément des ILI.

3.4. LE DISPOSITIF ISP DÉDIÉ AUX PRIMO-ARRIVANTS

Comme mentionné ci-dessus, la réforme de 2016 a permis de préciser les rôles entre les deux secteurs intégration et ISP afin de délimiter les champs d'action entre les différents cabinets ministériels, celui de l'Action sociale d'une part et celui de l'Emploi-Formation d'autre part. Le module ISP du parcours d'intégration, auparavant uniquement géré par le cabinet de l'Action sociale et mené par des opérateurs du secteur de l'intégration pour un nombre d'heures non précisé, a été fixé à 4h d'orientation pouvant être mené par les CISP (centres d'insertion socioprofessionnelle), les MIRE (missions régionales pour l'emploi), le Forem, les Cités des Métiers, les Carrefours Emploi Formation Orientation et les organismes bénéficiant d'une reconnaissance spécifique dans le cadre d'un appel à projets thématique.

En parallèle, le secteur « classique » de l'insertion socioprofessionnelle a été renforcé pour lui permettre d'accueillir le public primo-arrivant. En effet, la note au Gouvernement du 29 février 2016 fait état d'un budget supplémentaire alloué à la mise en œuvre d'un dispositif d'insertion socioprofessionnelle propre aux primo-arrivants :

Au-delà de l'apprentissage du français et des cours de citoyenneté, il s'agit en effet d'offrir aux personnes l'opportunité de s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi. Ces moyens sont destinés à renforcer l'accueil, l'accompagnement, la formation, le soutien à la recherche d'emploi, des primo-arrivants en âge de travailler par le Service public de l'Emploi ainsi que par ses partenaires en matière d'insertion socioprofessionnelle.

D'une part, le Forem est renforcé et chargé d'organiser le parcours vers l'emploi des primo-arrivants, dans une logique de guichet unique. Il se dote d'un service spécifique et de « conseillers primo-arrivants » afin de proposer, « sur la base d'un bilan socioprofessionnel et de l'identification des compétences, des prestations ad hoc en propre ou via les opérateurs partenaires ». Le Forem peut ainsi développer l'offre en français langue étrangère, mais, pour ne pas empiéter sur le module du PI, cette offre doit se coupler à

une démarche de recherche d'emploi ou encore des modules de français ciblés métiers ou secteurs d'activités. Des conventions de partenariats sont également souscrites entre le Forem et les centres régionaux d'intégration afin de préciser les rôles respectifs et la complémentarité des actions dans le cadre du parcours d'intégration.

D'autre part, un mécanisme de subventionnement par appel à projets est mis en place au niveau du Forem pour financer les coûts supplémentaires liés à la prise en charge des primo-arrivants chez les opérateurs traditionnels de l'ISP³². Il s'agissait de renforcer les dispositifs existants, de leur donner les moyens d'agir et d'accueillir ces nouveaux publics. L'objectif était également de constituer un catalogue de prestations pour les publics primo-arrivants. Le Point de contact national du Réseau Européen des Migrations explique que la logique sous-jacente au programme est basée sur le constat que les besoins spécifiques des primo-arrivants sont difficiles à anticiper. Par conséquent, il est important d'identifier les capacités et compétences des individus à un stade précoce et d'adapter l'offre de services sur base des besoins identifiés. Cela signifie que des mesures spécifiques concernant les migrants ne sont pas créées, mais, plutôt, que les mesures existantes sont renforcées, adaptées ou complétées (2018, p. 28-29).

Ces dispositions viennent compléter les mécanismes de promotion de l'insertion socioprofessionnelle déjà existants auxquels les primo-arrivants ont accès selon leur statut de demandeurs d'emploi. Entre 2004 et 2012, ceux-ci ont été encadrés par le décret relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle du 1^{er} avril 2004. Ce dernier a été abrogé et remplacé par le décret relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion du 12 janvier 2012. Ces deux décrets ne sont pas évalués dans la présente mission. Les différents dispositifs d'insertion professionnelle, en ce compris les aides à l'emploi – aides à la Promotion de l'Emploi (APE), Programme de Transition Professionnelle (PTP), l'incitant financier SESAM et la convention premier emploi – jouent un rôle important dans l'insertion socioprofessionnelle des primo-arrivants et ont chacun un cadre réglementaire spécifique. Par ailleurs, le secteur est structuré autour de différents organismes d'insertion socioprofessionnelle : les centres d'insertion socioprofessionnelle (CISP) qui remplacent les Organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) et les Entreprises de Formation par le Travail (EFT), les agences de placement, les missions régionales pour l'Emploi et les maisons de l'emploi (MIRE), les agences locales pour l'emploi ou encore les structures d'accompagnement à l'autocréation d'emplois (SAACE). Enfin, la délivrance des permis de travail aux personnes étrangères et la délivrance des cartes professionnelles aux travailleurs étrangers indépendants sont principalement de la compétence du SPW et encadrées par une réglementation spécifique³³.

3.5. LE CONTENU DU PARCOURS D'INTÉGRATION ET DU DISPOSITIF ISP

Le parcours d'intégration et le dispositif ISP s'adressent aux « primo-arrivants », que la Région wallonne définit comme des personnes majeures disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois et présents en Belgique depuis moins de trois ans³⁴. Des exceptions à l'obligation de suivre le parcours sont prévues. Les primo-arrivants sont notamment dispensés à condition d'être âgés de moins de 18 ans ou de plus de 65 ans, d'avoir suivi des études en Belgique, d'avoir suivi un parcours d'intégration en Flandre ou à Bruxelles, d'être actif sur le marché de l'emploi (détenteurs d'un permis de travail B ou C, indépendants...), d'être

³² Les opérateurs reconnus dans la note du 29 février 2016 sont les OISP, EFT, CPAS, MIRE et SAACE.

³³ Arrêté du Gouvernement wallon 14 juin 2018 - permis unique ; Loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ; Arrêté Royal du 9 juin 1999 ; Arrêté royal du 7 octobre 2009 (régularisation du séjour par le travail) ; Arrêté Royal du 2 septembre 2018 - situations particulières de séjour (voir <https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etrangers/permis-de-travail.html>, consulté le 29 avril 2019)

³⁴ Les citoyens d'un État membre de l'Union européenne, de l'espace économique européen, de la Suisse et des membres de leur famille sont écartés de la définition.

ressortissant turc³⁵, d'avoir séjourné plus d'un an dans l'espace Schengen³⁶, ou encore d'être dans l'impossibilité de suivre le parcours d'intégration en raison d'une maladie ou d'un handicap sévère attesté par un certificat médical. Les demandeurs de protection internationale ne sont pas soumis à l'obligation de suivre le parcours, puisqu'ils bénéficient d'une attestation d'immatriculation valable 3 mois et renouvelable. Le public considéré par la note du 29 février 2016 relative au dispositif ISP est le même que celui défini dans le décret du 27 mars 2014 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, mais le dispositif ISP n'est pas obligatoire : à partir du moment où la personne a obtenu un permis de travail, elle peut s'adresser au Forem et avoir droit aux services d'accompagnement³⁷.

Le primo-arrivant est informé par la commune de l'existence du parcours d'intégration et de son obligation dès la commande de son titre de séjour. Il doit se présenter au centre régional d'intégration dans les trois mois qui suivent cette commande. L'ensemble du parcours doit avoir été finalisé dans un délai de 18 mois suivant la commande du titre de séjour, avec un taux de participation d'au moins 80%. Au terme de la convention, le CRI délivre une attestation de fréquentation du parcours d'intégration.

Le parcours d'intégration wallon comporte quatre parties, que nous détaillons ci-après :

- Un module d'accueil qui comprend un bilan social, une information sur les droits et devoirs et une aide ou une orientation pour la réalisation des démarches administratives ;
- Une formation linguistique de 120 heures minimum dispensée en maximum 8 mois³⁸ ;
- Une formation en citoyenneté de 20 heures minimum dispensée en maximum 8 semaines³⁹ ;
- Un bilan et une orientation vers le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, de 4 heures minimum.

Le parcours vers l'emploi, mené par le Forem et qui vient en complément du module d'ISP du parcours, est quant à lui non-obligatoire et réalisé sur base volontaire.

La table ci-après présente les changements opérés entre 2014 et 2016. La description des modules, qui suit cette table, présente la version actualisée en 2016 du contenu des modules, dont certaines dimensions (en particulier la définition des organismes à même de les dispenser) ont été précisées en 2016.

³⁵ Les ressortissants turcs sont dispensés en raison d'un accord d'association (clause de standstill) entre la Turquie et l'Union européenne.

³⁶ Cette exception n'est plus reprise dans le décret de 2018.

³⁷ Les différences de ciblage des publics cibles entre les deux dispositifs ne se retrouvent pas dans la législation, mais posent problème sur le terrain, comme cela sera détaillé dans la section 5.2.3 du récit de contribution.

³⁸ Le nombre d'heures de français langue étrangère a été augmenté à 400 heures en 16 mois dans le décret de 2018.

³⁹ Le nombre d'heures de citoyenneté a été augmenté à 60 heures en 4 mois maximum dans le décret de 2018.

Table 2 : Changements dans le parcours d'intégration entre les décrets de 2014 et de 2016⁴⁰

	Décret de 2014	Décret de 2016
Appellation	Parcours d'accueil	Parcours d'intégration
Caractère obligatoire	Limité au module d'accueil	La convention d'accueil, le suivi et le module de citoyenneté sont obligatoires. Les modules de FLE et d'ISP le sont également si le bilan social indique qu'ils sont nécessaires.
Délais obligatoires de complétion du parcours	Obligation de présentation au CRI dans les 3 mois qui suivent l'inscription à la commune. La convention a une durée maximale de 2 ans.	Obligation de finir l'ensemble du parcours dans les 18 mois à partir de la commande du titre de séjour. Des prorogations sont possibles.
Entretiens de suivi par le CRI	Tous les ans	Au minimum tous les 6 mois
Définition des organismes pouvant réaliser les modules de FLE, citoyenneté et ISP	Partiellement identifiés	Identifiés
Module de FLE	Maximum 6 mois et minimum 120h	Maximum 8 mois et minimum 120h
Module de citoyenneté	Maximum 4 semaines et minimum 20h	Maximum 8 semaines et minimum 20h
Module d'ISP	Non précisé	Obligation de 4h d'orientation socio-professionnelle ; puis relayé sur base volontaire par le Forem et le secteur de l'ISP

3.5.1. Module d'accueil

Les CRI sont chargés de mettre en place un ou plusieurs bureaux d'accueil pour recevoir les primo-arrivants obligés ou volontaires pour suivre le parcours. Le décret prévoit que les primo-arrivants « obligés » soient informés – à partir d'une documentation dans leur langue d'origine – à propos du PI et de son obligation par les autorités communales lors de la commande de leur titre de séjour⁴¹. À la suite du module d'accueil, les primo-arrivants sont tenus de conclure une convention d'accueil avec le centre

⁴⁰ Les changements apportés par le nouveau décret de 2018 et les arrêtés de 2019 ne sont pas repris dans ce tableau, car l'évaluation ne les adresse pas systématiquement, néanmoins certains de ces changements sont mentionnés lorsque la présente analyse touche à des éléments qui ont été modifiés par ces documents.

⁴¹ Un accusé de réception des informations reçues est signé par les primo-arrivants à la commune.

régional d'intégration, avec un entretien de suivi mené par le CRI au minimum tous les 6 mois (et non annuellement comme le stipulait le décret précédent).

L'accueil est censé être personnalisé, gratuit et mené dans la langue d'origine si nécessaire. Il comprend trois dimensions :

- un bilan social, qui vise à identifier la situation du bénéficiaire, ses compétences et expériences personnelles et ses besoins ;
- une séance d'information sur les droits et les devoirs de toute personne résidant en Belgique, qui porte notamment sur les droits et les devoirs inscrits dans la Constitution, dans la Convention européenne des droits de l'Homme et dans la législation en matière de santé, logement, mobilité, emploi, formation et enseignement ;
- une aide ou une orientation vers les services d'aide à l'accomplissement des démarches administratives.

Ce module doit permettre au bénéficiaire de mieux identifier ses compétences et ses besoins, d'être informé sur ses droits et ses devoirs en tant que résident belge et d'être informé des services publics et privés auxquels il peut prétendre, en fonction de ses besoins. Le CRI dirige ensuite les primo-arrivants vers le module de citoyenneté et, en fonction du bilan social qui a été dressé, vers les modules d'apprentissage du français et d'orientation socioprofessionnelle.

3.5.2. Module de formation à la citoyenneté

Les modules de formation à la citoyenneté doivent se dérouler sur une période de 8 semaines maximum, pour minimum 20 heures de formation. Ils peuvent être dispensés par les organismes suivants : établissements d'enseignement de promotion sociale en Communauté française, associations d'éducation permanente agréées par la Communauté française, CISP, organismes bénéficiant d'une reconnaissance spécifique dans le cadre de l'appel à projets thématique, ILI agréées et pouvoirs publics.

Les thématiques abordées portent sur : les statuts de séjour en Belgique, le logement, la santé, l'enseignement, la sécurité sociale, les impôts, les assurances, les institutions belges et internationales, la vie quotidienne et l'égalité des chances et des genres. Le contenu de ce module est harmonisé sur l'ensemble des opérateurs en région de langue française. Il vise à permettre au bénéficiaire de mieux comprendre les codes et l'organisation de la société wallonne dans laquelle il s'insère. Deux types de modules de citoyenneté sont distingués en fonction du niveau de langue de la personne : le module FIC (Formation Intégration Citoyenneté) s'adresse aux personnes avec un bon niveau de français tandis que les autres sont orientés vers un module AOC (Ateliers d'Orientation Citoyenne).

3.5.3. Module de formation à la langue française

Les modules de formation à la langue française doivent se dérouler sur une période de 8 mois maximum, pour minimum 120 heures de formation. Ils peuvent être dispensés par les organismes suivants : établissements d'enseignement de promotion sociale, établissements d'enseignement supérieur, universités en Communauté française, associations d'éducation permanente agréées par la Communauté française, Forem, CISP, organismes bénéficiant d'une reconnaissance spécifique dans le cadre de l'appel à projets thématique, ILI agréées et pouvoirs publics.

Les cours de français se déclinent en cours de français langue étrangère (FLE) ou en cours d'alphabétisation français langue étrangère (alpha-FLE) en fonction des besoins propres aux bénéficiaires. L'opérateur effectue un test de positionnement en début de session et un test de validation des acquis en fin de formation. Ces tests sont harmonisés en Région Wallonne et se rapportent au Cadre européen commun de référence pour les langues. L'objectif du module n'est pas d'atteindre un niveau de

connaissance spécifique de français, mais bien de proposer une formation de base, gratuite, à tout primo-arrivant en fonction de son niveau.

3.5.4. Module d'orientation socio-professionnelle

L'orientation socio-professionnelle comporte un minimum de 4 heures. Elle peut être dispensée par les CISP, les MIRE, le Forem, les Cités des Métiers, les Carrefours Emploi Formation Orientation et les organismes bénéficiant d'une reconnaissance spécifique dans le cadre de l'appel à projets thématique. Depuis 2016, le module au sein du parcours d'intégration obligatoire a ainsi été réduit à 4h d'orientation⁴². Son objectif est d'identifier les services les plus adaptés et compétents en matière de recherche d'emploi et de formation, en fonction du profil du bénéficiaire, puis d'orienter ce dernier pour lui faciliter l'accès aux services publics ou associatifs existants.

Ce module d'orientation de 4 heures est différent du dispositif ISP traité dans la section suivante, qui lui est effectué sur base volontaire du primo-arrivant au départ du Forem.

3.5.5. Dispositif d'ISP dédié aux primo-arrivants

Une fois que les primo-arrivants obtiennent une autorisation de travail sur le territoire, ils ont accès, au même titre que tout demandeur d'emploi et de façon volontaire, à l'ensemble des services proposés par les autorités publiques régionales ainsi que par les divers acteurs du secteur de l'insertion socio-professionnelle.

Au-delà de ces services ouverts à tous, le dispositif ISP dédié aux primo-arrivants vise à garantir une offre ISP adaptée aux spécificités du public primo-arrivants. Cela comprend notamment :

- l'accueil et l'inscription du public au niveau des bureaux du Forem ;
- la réalisation d'un bilan socioprofessionnel par un conseiller du Forem au sein d'une cellule spécifique « migrants ». Ce bilan permet l'identification des compétences et la proposition d'un plan d'action adapté, avec orientation vers différents leviers disponibles en termes de formation, d'accompagnement, de mise en relation avec les offres d'emploi ou de prestations organisées par les opérateurs partenaires. Il est différent du bilan social réalisé par les CRI au départ du parcours d'intégration puisqu'il est cette fois-ci centré sur le parcours vers l'emploi des publics ;
- le soutien à la validation des compétences du primo-arrivant, en accompagnant les primo-arrivants dans les procédures de validation des compétences ou de reconnaissance des diplômes, en développant des modules accélérés d'apprentissage du français destinés à préparer aux épreuves d'accès en formation, et en développant les titres de validation ;
- le recours aux services de traduction et d'interprétariat du Setis dans la prise en charge du public ;
- la mise en place de processus de formation continue, de supervision ou d'intervision en soutien aux travailleurs encadrant de première ligne (les formateurs, les conseillers référents, les conseillers en démarches administratives...) afin de garantir des conseillers et formateurs en capacité de répondre à la diversité des situations vécues par les réfugiés ;
- la mise en place d'un catalogue de prestations « primo-arrivants » succédée par la mise en œuvre d'un appel lancé par le Forem et destiné à renforcer les opérateurs ISP : CISP, CPAS, MIRE et SAACE (structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi) ;
- le renforcement de l'accompagnement vers et dans l'emploi assuré par les MIRE, en les dotant de jobcoachs dédiés à la prise en charge des primo-arrivants.

⁴² Seuls les CRI et le Forem peuvent assurer ce module dans le décret de 2018.

4. Reconstitution de la théorie du changement

Cette troisième partie présente la théorie du changement telle qu'elle a été établie par l'équipe évaluative. Dans un premier temps, la logique d'intervention est explicitée. Celle-ci représente une succession d'événements qui doivent mener, selon les décideurs politiques, à l'objectif défini. Concrètement, il s'agit de la chaîne causale entre les actions menées en lien avec le parcours d'intégration et le dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants et les objectifs d'intégration recherchés par le Gouvernement wallon.

Ensuite, une deuxième section permet de décrire les liens causaux entre les différents événements ainsi que les conditions permettant ou favorisant la réalisation de ces liens causaux. Finalement, différentes hypothèses alternatives sont présentées. Comme dit précédemment, il s'agit d'autres explications (autres actions, autres politiques publiques) qui peuvent également contribuer à l'atteinte des objectifs du parcours d'intégration et du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants sans en faire partie.

L'ensemble de ces éléments constitue la théorie du changement du parcours d'intégration.

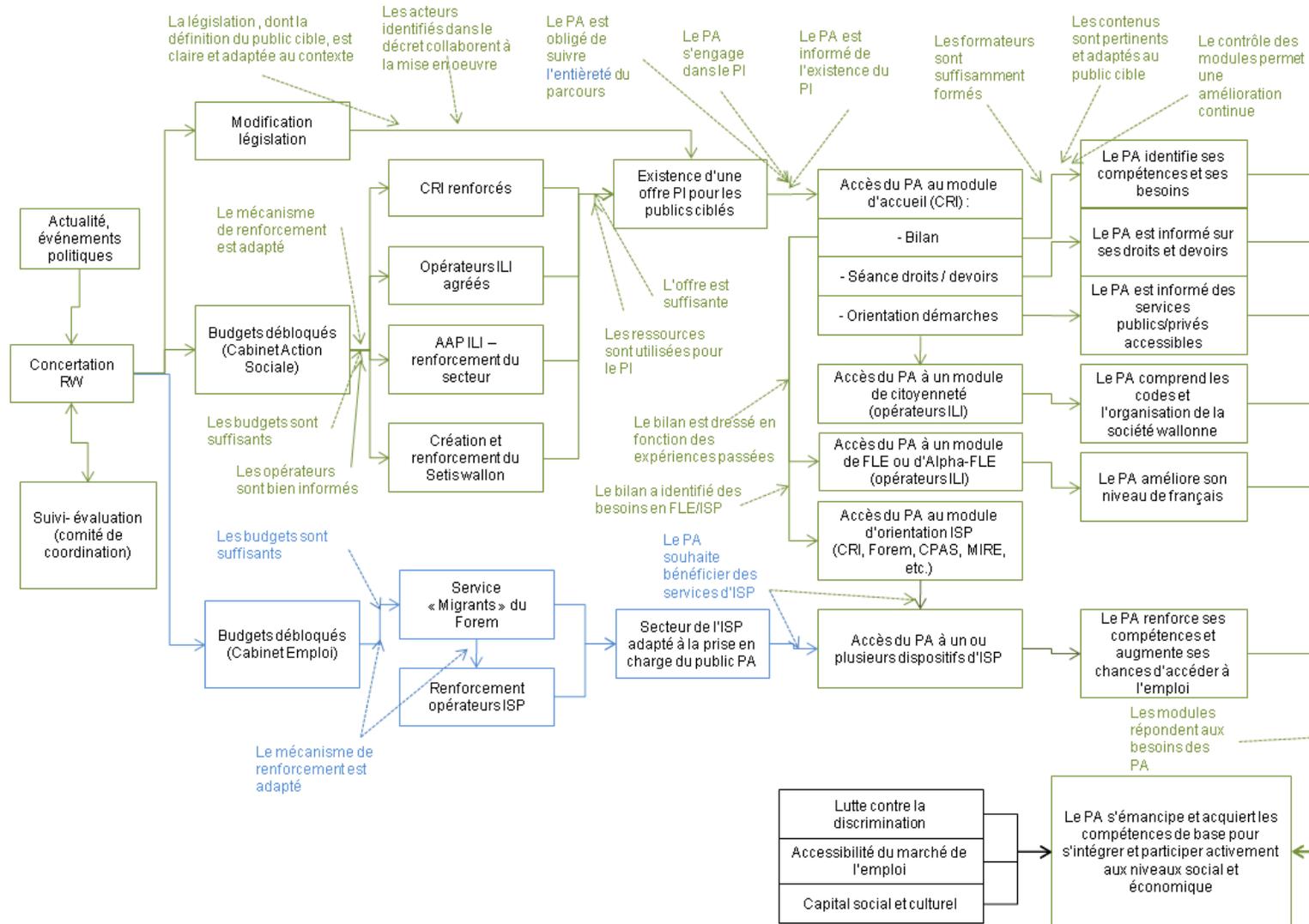
4.1. LOGIQUE D'INTERVENTION

La figure suivante explicite la logique d'intervention du parcours d'intégration wallon. Il importe de souligner que ce diagramme représente le parcours d'intégration théorique tel qu'il a été conçu par l'intention politique, comme étant un processus linéaire de cause à effets. Il constitue une base théorique qui servira à décrire dans quelle mesure la réalité de la mise en place et des effets sur les bénéficiaires correspond ou non à ses intentions. Chaque boîte correspond à une activité, menant elle-même à un effet dont le lien de causalité est représenté par une flèche allant d'une boîte à une autre. Chaque lien de causalité est associé à une ou plusieurs conditions qui apparaissent nécessaires pour générer l'effet attendu (flèches en pointillés menant à une autre flèche). Le diagramme a été élaboré sur la base des législations mentionnées dans la partie précédente (section 3 : la politique évaluée), des documents parlementaires existants, ainsi que sur des entretiens semi-directifs qui ont permis de reconstituer la logique et l'intention politique.

L'objectif de la mise en œuvre du parcours, tel que mentionné dans les deux décrets successifs, est l'émancipation des primo-arrivants en Wallonie. Dans le schéma, cet objectif est représenté par la boîte finale (en bas à droite) : « Le PA s'émancipe et acquiert les compétences de base pour s'intégrer et participer activement aux niveaux social et économique ».

Le décret de 2014 (en vert) a permis de renforcer le secteur d'activité et l'offre de service. Il a déterminé la logique d'intervention sous forme de 4 modules (dont seul l'accueil était obligatoire à l'époque) pour permettre aux bénéficiaires d'acquérir des informations et compétences utiles pour leur intégration. Le décret de 2016 (en bleu) a renforcé cette logique en rendant obligatoire l'ensemble des modules. Le secteur de l'ISP via le cabinet ministériel de l'Emploi-Formation est présent à partir de 2016 dans l'offre du parcours – le parcours étant entendu au sens large comme parcours d'intégration et parcours vers l'emploi – par un renforcement spécifique et des conventions-cadres entre CRI et Forem.

Figure 1 - Diagramme de la théorie du changement du parcours d'intégration wallon



4.2. DESCRIPTION DES LIENS CAUSAUX ET CONDITIONS

Dans le diagramme ci-dessus, les flèches pleines correspondent à un lien de causalité tandis que les flèches en pointillés représentent les conditions nécessaires à la réalisation des effets escomptés. Les liens causaux et conditions sont explicités ici de manière synthétique, prenant appui sur les éléments exposés dans la partie précédente.

Le schéma est divisé en trois parties : la première partie comprend toutes les boîtes et flèches à gauche du schéma, menant au premier objectif de l'« existence d'une offre PI pour les publics ciblés » et un « secteur ISP adapté à la prise en charge du public PA ». La deuxième partie englobe le parcours d'intégration et le dispositif ISP à proprement parler, au centre droit du schéma. La troisième partie concerne le suivi des modules qui doivent participer à l'intégration du primo-arrivant. Il s'agit de la partie droite du schéma.

4.2.1. Premier objectif : existence d'une offre de parcours d'intégration

La partie gauche du diagramme représente la mise à l'agenda d'une politique de parcours d'intégration et les concertations du gouvernement wallon telles que détaillées dans la partie 3 du rapport. Ces dernières ont amené à l'allocation de moyens budgétaires au niveau du SPW pour le Département de l'Action sociale (en 2014 et en 2016) et pour le Forem (en 2016). En parallèle, la législation a été modifiée (en 2014 puis en 2016) pour soutenir et accompagner la logique du parcours d'intégration.

Au niveau du SPW Intérieur et Action sociale, la mise en place de moyens supplémentaires pour le secteur de l'intégration est censée se traduire par un renforcement des CRI, davantage d'opérateurs ILL agréés et le renforcement des ILL par un soutien financier dans leurs projets. Le Setis wallon est également agréé comme organisme en interprétariat social et soutenu via ces moyens supplémentaires. Ces mécanismes causaux ne peuvent s'avérer efficaces que si le mécanisme de renforcement adopté dans chaque cas de figure est adapté au contexte et aux opérateurs, si les budgets sont suffisants pour permettre aux opérateurs d'effectivement jouer leur rôle et si ces opérateurs sont bien informés des différentes modalités qui existent pour la mise en œuvre des projets en fonction de leurs situations.

De manière identique, pour que les budgets alloués au niveau du Forem amènent bien à la création d'un service dédié aux migrants au sein de ce dernier et au renforcement du secteur ISP pour l'accueil des publics ciblés, il est nécessaire que les budgets soient suffisants et que les mécanismes de renforcement soient adaptés au contexte et aux opérateurs ciblés. Ce renforcement doit déboucher sur un secteur ISP adapté à la prise en charge du public primo-arrivant.

Un des premiers objectifs politiques dans la mise en œuvre du parcours est d'avoir un parcours d'intégration effectivement fonctionnel en Région wallonne. Pour cela, les modifications décrétales jouent un rôle nécessaire, mais doivent s'accompagner de conditions importantes : la législation, en ce compris la définition du public cible, doit être claire et adaptée au contexte et les acteurs identifiés dans le décret doivent collaborer à sa mise en œuvre. Le renforcement des ressources permet d'augmenter l'offre de services à hauteur des besoins.

4.2.2. Deuxième objectif : le primo-arrivant accède aux différents modules du parcours

La logique d'intervention met l'accent sur un parcours linéaire qui comprend un module d'accueil, un module de citoyenneté, un module de FLE ou d'alpha-FLE et une orientation socio-professionnelle (modules décrits plus haut). Le lien causal entre l'existence du parcours et l'accès du primo-arrivant à ces services est toutefois conditionné par le fait que le primo-arrivant soit bien informé de l'existence du parcours et qu'il souhaite y participer (qu'il s'y engage effectivement). La

condition de l'obligation légale de suivre le parcours (renforcée en 2016) et les sanctions qui s'en suivent impactent aussi la logique de participation des bénéficiaires.

Le module d'accueil est censé orienter dans tous les cas le primo-arrivant vers le module de citoyenneté (obligatoire). L'orientation vers les modules de FLE et d'ISP est par contre conditionnée au bilan dressé durant le module d'accueil : il est nécessaire que les expériences passées du primo-arrivant puissent être reconnues lors du bilan, pour éviter à la personne de devoir refaire des modules déjà réalisés, et que des besoins en FLE et/ou ISP soient identifiés. Le module d'orientation socio-professionnelle de 4h, obligatoire au sein du parcours, débouche logiquement sur l'accès du primo-arrivant à un ou plusieurs dispositifs d'ISP, en fonction du profil et des besoins identifiés. Cet accès n'est toutefois réalisé que si le primo-arrivant le souhaite, l'accès aux services d'ISP s'effectuant cette fois sur base volontaire.

4.2.3. Troisième objectif : les modules suivis participent à l'intégration des primo-arrivants

Dans la partie droite du diagramme, les objectifs politiques de l'ensemble du parcours d'intégration ont été identifiés, sur la base, notamment, de la première évaluation du parcours d'intégration en 2017 réalisé par le comité de coordination. Pour des raisons de lisibilité, les objectifs des différents modules ont été limités à une seule colonne et les différents liens de causalité présentés dans cette première évaluation ont été compactés. Le module d'accueil doit permettre au primo-arrivant d'identifier ses compétences et ses besoins, d'être informé sur ses droits et devoirs et d'être informé sur les services publics et privés accessibles en fonction de son profil. Le module de citoyenneté amène une meilleure compréhension des codes et de l'organisation de la société wallonne. Le module de FLE permet à la personne d'améliorer son français et les dispositifs d'ISP renforcent ses compétences socioprofessionnelles pour augmenter les chances d'accès à l'emploi. Tous ces liens causaux sont toutefois conditionnés par le fait que les contenus des modules soient pertinents et adaptés au public cible, que les formateurs soient suffisamment formés et que le contrôle des modules permette une amélioration continue de ces derniers.

Enfin, comme explicité ci-dessus, l'objectif du parcours d'intégration, « l'émancipation des primo-arrivants », n'est atteint que si les différentes acquisitions lors des modules suivis répondent bien aux besoins des primo-arrivants en vue de leur intégration.

La schématisation de la logique d'intervention nous permet ainsi, dans la suite du rapport, de la confronter avec la réalité de terrain, d'infirmier ou de confirmer ses hypothèses et de mesurer la contribution de chacun des éléments de manière différenciée.

4.3. LES HYPOTHÈSES ALTERNATIVES

Certaines actions pourraient également contribuer à l'atteinte des objectifs du parcours d'intégration sans pour autant en faire partie. La présente évaluation qualifie ces actions d'hypothèses alternatives. Celles-ci viennent compléter la logique d'intervention telle qu'elle a été perçue et mise en place pour former une théorie du changement de nature plus englobante. Sur la base d'informations issues de la revue de la littérature, de l'analyse documentaire et des entretiens menés, trois hypothèses alternatives ont été identifiées :

1. La lutte anti-discrimination
2. L'accessibilité du marché de l'emploi
3. Le capital social et culturel

Il s'agit de trois aspects qui contribuent, positivement ou négativement, à l'objectif du décret qui est « l'émancipation des personnes qui arrivent en région de langue française ». Ces hypothèses sont investiguées par le biais de la littérature ainsi qu'en s'appuyant sur les données de terrain collectées

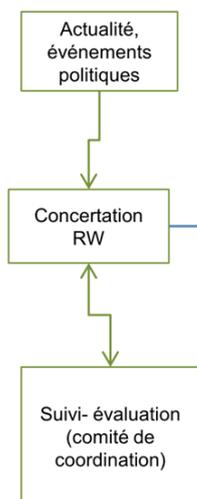
lors du travail d'évaluation, avec le but d'apprécier qualitativement leur impact, indépendamment du parcours mis en place, sur l'intégration et l'émancipation des primo-arrivants.

5. Récit de contribution

Cette section présente les résultats du travail de terrain en le structurant en fonction des éléments qui confirment ou infirment la théorie du changement présentée ci-dessus. Le récit est ainsi structuré en suivant la logique du schéma, de gauche à droite. Les premières sections du récit abordent ainsi les questions liées à la réflexion et la concertation autour du dispositif, à la législation et au renforcement des opérateurs. À partir de la section 5.6, le récit se place davantage du côté du primo-arrivant en abordant les questions de l'accès aux dispositifs, du contenu et de la pertinence des modules, et enfin, de l'importance du parcours et des hypothèses alternatives dans l'intégration au sens large des primo-arrivants. À chaque fois, une image précise à quelle partie du schéma le récit de contribution se réfère. Il importe de rappeler que les dispositifs ne s'appliquent pas partout et pour tous de la même manière, le récit tente donc de nuancer les différentes conditions qui amènent ou non aux contributions recherchées tout en cherchant à donner une tendance générale qui se dégage des observations et retours du terrain.

5.1. LA CONCERTATION RÉGIONALE

5.1.1. Objectifs du parcours



Comme cela a été présenté dans la section 3, il y a eu une évolution des objectifs et des modalités d'implémentation associés au parcours d'intégration au fil des deux décrets qui se sont succédé et qui sont considérés dans ce rapport. Ainsi, les acteurs de terrain notent une certaine ambiguïté dans les objectifs politiques, notamment dans la définition décrétales de la notion d'intégration. L'orientation politique du gouvernement aurait tendance à influencer l'interprétation des textes et donc la logique sous-jacente au dispositif et les modalités d'implémentation :

« Bien que le texte du décret n'ait pas changé sur les dimensions de l'intégration, les différents acteurs politiques et administratifs ne mettent pas en avant les mêmes éléments. Le changement de coalition a marqué clairement une inflexion dans le poids donné aux différentes dimensions » (enquête en ligne).

Le décret laisse ainsi une marge de manœuvre importante appréciée par une majorité des acteurs, car elle permet d'adapter les actions de façon décentralisée aux besoins et aux contextes rencontrés. Par contre, le manque de définition des objectifs confronte les opérateurs à leurs différentes visions de la citoyenneté et de l'intégration, ce qui se concrétise par une hétérogénéité des pratiques et des discours entre les institutions et les territoires d'action. « Toutes ces questions ont une réponse variable en fonction d'un centre à l'autre, d'un accompagnateur social à l'autre, d'un PA à l'autre. Ce n'est donc effectivement pas clair » (enquête en ligne).

L'hétérogénéité de l'implémentation pose des difficultés pratiques, tant au niveau de l'accompagnement des primo-arrivants que de l'évaluation de la qualité des activités, comme nous le détaillerons plus tard.

« [...] les acteurs de terrain n'ont pas toujours conscience ou peut-être pas envie d'échanger sur les objectifs parfois bien différents de faire le même travail, c'est vrai pour les différents

axes [...]. Préserver une diversité des acteurs et des objectifs est important voire primordial » (enquête en ligne).

5.1.2. Évaluation du dispositif

Le décret prévoit une évaluation du dispositif tous les deux ans pour alimenter la réflexion du comité de coordination et des acteurs de la mise en œuvre. Cependant, ces évaluations n'ont pas eu lieu⁴³. De plus, il n'existe pas à l'heure actuelle de suivi, qualitatif ou quantitatif, des effets des modules dispensés sur l'« intégration » des primo-arrivants. **Les acteurs de terrain eux-mêmes ne sont pas toujours au fait des résultats globaux des parcours** d'intégration et d'ISP sur les personnes suivies, puisque la plupart des opérateurs ne s'occupent que d'une partie ciblée du parcours. Ils sont demandeurs d'une évaluation plus globale qui permettrait de cadrer les améliorations nécessaires.

5.1.3. Articulation avec les autres dispositifs

Il apparaît que la réflexion autour du dispositif n'a pas été suffisamment transversale, notamment dans **l'articulation entre les différents dispositifs et interlocuteurs des primo-arrivants** (communes, CRI, CPAS, centres d'accueil pour les demandeurs de protection internationale) et entre les objectifs portés par les différentes parties du dispositif⁴⁴. L'intégration touche de nombreux sujets comme la santé, le logement ou encore la parentalité qui doivent être solutionnés de concert avec les différents cabinets ministériels puisque ces sujets impactent *de facto* le parcours d'intégration des personnes. Même si des efforts de concertation ont été réalisés entre les cabinets des ministres de l'Action Sociale et de l'Emploi, il reste une cohérence d'ensemble à trouver entre les niveaux de pouvoir et de compétences, afin de ne pas faire peser la responsabilité de l'intégration sur un seul secteur. Les articulations (entre le PI, le dispositif ISP, le PIIS⁴⁵ et l'accueil en centre) ayant été peu réfléchies en amont, certains liens sont réalisés au niveau du terrain, mais ce travail demande un temps et une énergie supplémentaires aux opérateurs, se fait au cas par cas et n'est pas harmonisé au niveau régional.

Par ailleurs, le dispositif du parcours d'intégration est trop peu harmonisé avec les **politiques fédérales plus générales** qui concernent les migrations (notamment la gestion des migrations, les politiques de naturalisation, les procédures de protection internationale et les politiques de régularisation des sans-papiers). En témoigne par exemple le manque de clarté du cadre concernant l'articulation des formations données 1) dans les centres d'accueil pour demandeurs de protection internationale, 2) dans le cadre du parcours d'intégration et 3) des cours demandés dans le cadre du Code de la nationalité. Notons également à ce propos que le parcours d'intégration wallon n'est pas reconnu en Flandre et que les efforts demandés aux primo-arrivants peuvent se dédoubler lors de leurs déménagements successifs.

Le cadrage fédéral est souvent vécu comme problématique pour le secteur de l'intégration. En effet, d'une part la politique fédérale a **un impact administratif et financier** important : le parcours d'intégration est un élément de preuve d'intégration sociale prévue par le Code de nationalité. Cela signifie que, sur le terrain, il y a un public soumis à une obligation de fait de suivre le PI dans son entièreté. Ces éléments ne sont pas pris en compte dans la conception du dispositif régional, avec notamment la charge de travail supplémentaire qu'implique la prise en charge de ce public « obligé de fait » par le Code de nationalité.

⁴³ L'évaluation réalisée en 2017 par le comité de coordination mentionnée plus haut n'a en effet pas été publiée.

⁴⁴ Notons qu'à partir de 2019, une réflexion interministérielle et transversale est envisagée au niveau du comité de coordination, en y impliquant différents cabinets ainsi que des représentants des opérateurs ILI et des CRI.

⁴⁵ Le PIIS est le Projet Individualisé d'Intégration Sociale, mené par le CPAS, qui est lui aussi devenu obligatoire en 2016.

D'autre part, les opérateurs dénoncent « un certain racisme structurel » (entretien opérateur) dans les pratiques liées à ces politiques fédérales, confirmé par les expériences de discrimination relatées par les bénéficiaires, et qui impacte les opérateurs et les primo-arrivants. Les dynamiques et les pratiques implicites et explicites d'exclusion des personnes ont de graves incidences sur leur sentiment d'appartenance et sur leur intégration dans la société (et ainsi sur le travail d'intégration des opérateurs) : « au niveau de la société belge que j'ai connue ici, je me dis « ça va ». Je vois une très grande différence entre le Belge que je connais et le Belge qui est dans l'administration » (focus group bénéficiaires).

Aussi, si l'utilité de l'existence du parcours d'intégration n'est pas remise en question, une des craintes du secteur est qu'il soit uniquement une « **instrumentalisation du fédéral** » (entretien opérateur), dans une philosophie de contrôle et d'exclusion, voire d'obligation de résultat⁴⁶, qui va à l'encontre des objectifs du secteur.

« Notre première crainte c'était comment ce parcours d'intégration pourrait impacter notre réalité. Et la deuxième crainte elle est plus politique. [...] C'est à quel point ce parcours d'intégration est influencé par la politique fédérale. [...] Il y a eu [en Flandre], et je crois que c'est encore le cas, la conditionnalité des droits fondamentaux soumise à la maîtrise de la langue. Et donc quelqu'un en gros ne peut pas accéder au logement social s'il ne démontre pas la maîtrise du néerlandais. [...] Est-ce que les Wallons vont s'aligner sur cette politique d'intégration flamande ? Et est-ce que nous allons être instrumentalisés en tant qu'opérateurs ? » (entretien opérateur)

5.1.4. Concertation pour la conception du dispositif

Les centres régionaux d'intégration à travers le DisCRI (Dispositif de concertation et d'appui aux Centres Régionaux d'Intégration), la Commission wallonne de l'intégration ou encore les fédérations de communes et de CPAS ont pu donner des avis et suggestions sur les projets de décret (voir la section 2, « La politique évaluée » en début de rapport). Certaines corrections ont été apportées en 2016 d'après les recommandations des opérateurs, notamment l'augmentation des heures de français langue étrangère ou des heures de citoyenneté. Cependant, si les mécanismes de concertation existent bien, pour de nombreux opérateurs, **ces avis ne sont pas suffisamment pris en compte dans la réflexion et les modifications apportées**. Le secteur de l'intégration a eu le sentiment d'avoir pu se positionner uniquement une fois les textes aboutis et que le parcours a été institué sur base des expériences pilotes avec très peu de modifications, sans se baser sur les recommandations des CRI impliqués dans ces expériences. La faible prise en compte des avis remontés ainsi que la temporalité rapide des modifications décrétales tend à décourager les opérateurs et à détériorer les relations avec les autorités régionales. Ainsi, certains CRI ont eu le sentiment de s'être « fait manger en trois bouchées » (entretien opérateur) : d'abord l'obligation du module d'accueil, puis l'étendue de l'obligation à tout le dispositif et finalement l'opérationnalisation des sanctions.

À l'heure actuelle, il existe également un **manque de représentativité des ILI et des personnes migrantes** elles-mêmes. Concernant les ILI, les CRI organisent des plateformes qui sont des espaces d'accompagnement collectif, mais ne sont pas suffisants pour constituer un véritable mécanisme de concertation favorisant la mobilisation des associations et ILI. Dans plusieurs territoires, les ILI sont en train de se fédérer, mais certains opérateurs restent sceptiques sur la prise en compte de leurs

⁴⁶ Une des craintes du secteur est que le dispositif tende vers une obligation de résultats, ce qui est largement perçu comme contre-productif, traduisant un manque de respect des primo-arrivants et une méconnaissance des réalités de terrain.

avis par le pouvoir politique. Concernant les primo-arrivants, ceux-ci n'ont pour l'instant pas du tout été intégrés dans les différents processus de concertation politique⁴⁷.

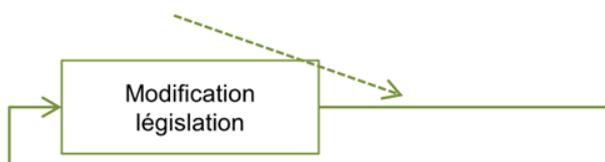
« Du début à la fin les associations représentatives des personnes migrantes ne sont citées nulle part en tant que partenaires, ces organisations sont totalement ignorées et ne sont sollicitées nulle part. » (enquête en ligne)

Enfin, les secteurs de l'intégration et de l'ISP n'ont pas suffisamment été concertés relativement à la mise en place d'une transversalité effective entre les deux dispositifs. Si le Forem a bien été inclus dans la réflexion concernant le renforcement du secteur, il a manqué à ce niveau la participation des opérateurs de terrain : ces derniers se sont vus imposer la mise en place de collaborations, mais ont eu la difficulté « de s'entendre avec le voisin sur qui fait quoi, quand et comment » (entretien Forem).

Finalement, le mécanisme de concertation et de réflexion relatif au dispositif du parcours d'intégration apparaît largement insuffisant pour légitimer le dispositif et le rendre acceptable sur le terrain, comme cela sera également souligné dans la suite du récit. Les opérateurs sont en demande de proactivité de la part de la Région wallonne dans le sens d'une construction d'une vision sur le long terme intégrant les différents acteurs de terrain, avec une attention accrue à l'impact des politiques menées aux autres niveaux, notamment au niveau fédéral.

5.2. LA LÉGISLATION RÉGIONALE

La législation, dont la définition du public cible, est claire et adaptée au contexte



Pour beaucoup d'opérateurs, la mise en œuvre d'un parcours d'intégration en Région wallonne n'est pas remise en question, car la législation se base sur les actions qui étaient déjà réalisées par le secteur de l'intégration, CRI et opérateurs compris. **La mise en place du parcours a ainsi donné plus de crédibilité et de légitimité à ces actions.** Les opérateurs apprécient également le cadre donné par

le décret – directives pour le français langue étrangère et thématiques obligatoires pour le module de citoyenneté – dans lequel chaque opérateur peut moduler ses formations. Le décret de 2018 renforce ce dispositif avec l'augmentation des heures de français et de citoyenneté, ce qui était un des besoins énoncés par le secteur⁴⁸. **Cette augmentation des heures apparaît utile et cohérente par rapport aux besoins identifiés.**

Cependant, certains opérateurs alarment sur le fait que ce renforcement n'est pas pertinent pour tous les publics (notamment le public venu pour une demande de nationalité) et que les volumes horaires devraient pouvoir davantage se moduler sur la base des besoins des primo-arrivants et s'articuler avec les autres actions mises en place.

5.2.1. Durée du parcours

Une des problématiques soulevées dans les entretiens est la durée obligatoire de réalisation du parcours d'intégration : **les 18 mois sont largement insuffisants** dans de nombreuses situations. Cette

⁴⁷ Cette évaluation constitue une innovation en la matière.

⁴⁸ Certains opérateurs avaient déjà devancé cette modification décrétole en dispensant des cours de citoyenneté plus longs qui permettent une meilleure appropriation, ou encore en incluant les cours de citoyenneté au sein des modules de français langue étrangère.

durée ne prend pas en compte la réalité du public-cible, la diversité et la non-linéarité des parcours de vie. Elle ignore les contraintes de terrain, autant relatives aux dysfonctionnements du dispositif qu'aux besoins des primo-arrivants : engagement dans d'autres formations ou emplois à temps partiels, formations saturées et dont les cours commencent à des périodes fixes, manque de disponibilité des interprètes du Setis, délais pour obtenir un rendez-vous, difficultés de mobilité, problèmes de santé, enfants en bas âge, etc. Cet aspect est évidemment amplifié dans le décret de 2018 par l'augmentation du volume horaire obligatoire des cours de français et de citoyenneté sans que la durée totale du parcours ne soit rallongée.

Si les opérateurs parviennent sur le terrain à jauger de la pertinence de ces contraintes, ils sont parfois confrontés à la **difficulté de les justifier de manière formelle** avec des preuves considérées comme valables (les justificatifs médicaux notamment, relatifs à certaines contraintes spécifiques). Cela leur demande une charge de travail administratif supplémentaire qui est importante alors que la contrainte de temps des 18 mois est de toute façon perçue comme inadéquate. Pour eux, la durée du parcours et/ou les motifs de prorogation devraient être revus afin de faciliter la prise en charge de ce genre de communication entre les CRI et l'administration.

5.2.2. Obligation et système de sanctions

En ce qui concerne l'obligation, les avis sont diversifiés et complexes. **Pour certains opérateurs, sa généralisation à l'ensemble du parcours en 2016 est cohérente avec les besoins du terrain** et ne change pas fondamentalement la mise en place des modules puisque les personnes étaient déjà demandeuses et engagées dans les cours prodigués. L'obligation confirme l'intérêt du dispositif, elle donne un signal aux primo-arrivants leur montrant que la société d'accueil est disposée à les aider. En même temps elle peut constituer l'occasion de poser certaines bases du vivre ensemble et de l'épanouissement individuel et collectif. En outre, l'instauration de l'obligation est positive si elle consiste avant tout en une « obligation de moyens » (entretien CRI) à destination de l'organisme subventionnant.

Pour d'autres opérateurs toutefois, plus nombreux, cette obligation est problématique. Les opérateurs décrivent une « [t]ension entre obligation et émancipation, [une] double contrainte » qui d'ailleurs, « dans certains cas, peut freiner une intégration » (enquête en ligne).

L'obligation, avec son « côté infantilissant » (enquête en ligne), est opposée aux objectifs eux-mêmes du dispositif, qui est censé avoir « une vision émancipatrice » (Entretien CRI). Obliger les primo-arrivants à se doter des outils qui devraient les amener à l'autonomisation, émerge comme une pratique contradictoire en soi : « [d]éfinir un parcours obligatoire comme un processus d'émancipation est tout simplement absurde. Lier les concepts d'obligations et d'émancipation est une aberrance pédagogique » (enquête en ligne).

Ce qui pose le plus problème aux opérateurs, au-delà des considérations philosophiques et politiques de l'obligation, est la mise en place effective de sanctions. Le système des sanctions témoigne du fait que les bénéficiaires sont tenus totalement responsables de l'éventuel non-aboutissement de leurs démarches. Il ne prend pas en compte la réalité du vécu des personnes et les problèmes qu'elles rencontrent, ainsi que l'insuffisance des ressources des opérateurs (par exemple en cours de FLE adaptés). De plus, les sanctions nuisent aux primo-arrivants, mis sous pression voire en difficulté dans leur parcours de vie par la possibilité d'une double sanction à la fois financière et administrative. Les personnes « se sentent ballotées d'un dispositif à un autre (Parcours d'intégration de la Wallonie, PIIS du CPAS, le Forem) sans voir leur situation s'améliorer, mais surtout de vivre le stress des sanctions de toutes parts » (enquête en ligne).

« Tous nos publics qui sont en situation de précarité de plus en plus marquée, toutes ces personnes qui sont bénéficiaires d'allocations sociales, de dettes de différents ordres et à qui on demande de se bouger et qu'on considère qu'elles sont systématiquement redevables et responsables : redevables vis-à-vis d'une société et responsables de leur situation. C'est insupportable. C'est vraiment la vision politique qui sous-tend toutes les options qui sont prises aujourd'hui qui nous mettent dans les situations dans lesquelles nous sommes. Et donc, si cette vision n'évolue pas, ces options n'évolueront pas, et nous, on va rester coincé dans ce contexte-là. On peut encore un petit peu jongler, mais on a peu de marge de manœuvre. » (entretien opérateur)

Le système de sanction du parcours d'intégration, combiné aux orientations des autres dispositifs existants aux niveaux régional et fédéral, a ainsi tendance à donner une image négative du pays d'accueil et du travailleur social, ce qui nuit également aux opérateurs. Cela est renforcé par le fait que, pour de nombreux opérateurs et comme nous le verrons plus bas, **le dispositif du parcours d'intégration n'est pas suffisamment efficace et opérationnel pour que les sanctions soient légitimées.**

D'autres objections à la mise en place de sanctions mettent en lumière la hiérarchisation économique des migrants que ce dispositif implique : tout d'abord par la définition des publics obligés et dispensés, ensuite parce qu'elle autorise les primo-arrivants qui en ont les moyens à choisir de payer les amendes dues (jusqu'à un plafond de 2500 euros) pour éviter de fréquenter les formations, enfin parce que la question des amendes est contradictoire avec le fait que des individus non autonomes financièrement pourraient faire appel au CPAS pour subvenir au paiement d'une éventuelle amende imposée.

5.2.3. Définition du public-cible

Dans la législation, d'autres incohérences émergent au niveau de la définition du public cible, entre 1) le public obligé défini par la Région, 2) la diversité et le nombre du public réel reçu par les CRI et les ILI et 3) le public ciblé par le dispositif « Migrants » du Forem qui est plus large que celui du parcours⁴⁹.

Tout d'abord, les critères de dispense limitent le champ d'application du décret à un **public très restreint**. De nombreuses personnes souhaitent suivre les formations sans que ces profils ne soient reconnus dans le décret et dans la mise en place du dispositif. On peut notamment citer les MENA (mineurs étrangers non accompagnés), les personnes en demande de nationalité, les personnes en situation de séjour irrégulier, les personnes étrangères ou d'origine étrangère dispensées de suivre le parcours⁵⁰. Pourtant, le public volontaire est aussi important en nombre que le public obligé : en 2018 par exemple, les CRI comptabilisaient au total 1640 bilans sociaux réalisés avec des primo-arrivants obligés et 1624 bilans sociaux réalisés avec un public volontaire⁵¹. De plus en plus de personnes s'engagent dans le parcours via le bouche-à-oreille ou pour répondre à des obligations indirectes (demande de nationalité, obligation du PIIS). À l'inverse, certains « primo-arrivants » sont résidents en Belgique depuis de nombreuses années, mais n'ont obtenu une reconnaissance que

⁴⁹ Le public ciblé par la cellule « Migrants » du Forem est les primo-arrivants arrivés depuis moins de 3 ans en Belgique y compris les demandeurs d'asile tandis que le public obligé du parcours d'intégration exclut les demandeurs d'asile, car ces derniers ne possèdent pas de titre de séjour valable plus de 3 mois. En outre, à exclusion des 4h d'orientation socio-professionnelle du PI, il n'y a pas d'obligation de suivi des autres démarches prévues au sein du Forem.

⁵⁰ Les ressortissants turcs par exemple sont dispensés de suivre le parcours alors que les opérateurs identifient un réel besoin : « Des personnes d'origine Turque qui sont là depuis 30 ans, 20 ans, 30 ans, qui ne parlent pas un mot, qui revient des années après, mais c'est trop tard pour remédier à ça. » (entretien opérateur)

⁵¹ Selon le récapitulatif 2018 du relevé trimestriel réalisé par les CRI pour le SPW Intérieur et Action sociale.

récemment donc se voient obligés de suivre le parcours à un moment inapproprié. Pour les opérateurs, l'utilité du parcours est reconnue par un large public qu'il importe de prendre en compte dans la définition du dispositif.

Ensuite, les opérateurs soulignent la « violence institutionnelle » de cette inclusion/exclusion, **et la difficulté de devoir refuser ou privilégier certains publics par rapport à d'autres**. En effet, de nombreux opérateurs accueillent et souhaitent accueillir un public varié ; ils y parviennent en combinant plusieurs sources de financement, voire plusieurs agréments : « Et on a plusieurs agréments qui nous permettent une variété dans notre public » (entretien opérateur). Pour eux, les critères de dispense démontrent d'une hiérarchisation économique des primo-arrivants, et d'un certain « paternalisme » (enquête en ligne), notamment en excluant les personnes à l'emploi, les Européens, etc. Une des volontés du secteur est de privilégier l'accès aux droits fondamentaux pour tous et donc de garder une ouverture d'accès à tous les publics volontaires :

« Donc toute personne qui arrive à Liège et qui le souhaite peut venir s'inscrire au cours de français. [...] Mais donc c'est un public très large. C'est à la fois les primo-arrivants mais c'est aussi les demandeurs d'asile. C'est aussi les personnes sans papier. C'est les personnes reconnues réfugiées qui ne sont plus primo arrivantes. C'est des personnes qui sont parfois issues de la deuxième ou troisième génération. C'est ça aussi la singularité du monde. C'est toute personne qui souhaite s'inscrire dans une démarche d'apprentissage qui doit pouvoir le faire, peu importe son statut. Ça, c'est un axiome de base. » (entretien opérateur)

Pour eux, la mise en œuvre du parcours en tant que telle n'est pas adaptée, car ils sont obligés de rendre des comptes pour le public « obligé » différemment des autres publics, de privilégier ce public ou de précipiter des formations afin de permettre aux primo-arrivants de souscrire à leurs obligations.

Enfin, une autre problématique émerge dans **la définition du public ciblé par le Forem qui n'est pas la même que celle du parcours**. Combinée à des territoires d'action également différents, cela participe à compliquer la façon de gérer les publics et les collaborations dans ce double dispositif.

« La définition d'un PA n'est pas la même pour le ministre de l'Emploi que pour celui de l'action sociale. Un PA pour un centre régional (3 ans à partir du titre de séjour) peut ne pas être un PA pour le FOREM (3 ans à partir de l'arrivée sur le territoire). Du coup, nos services ont structurellement du mal à se croiser. Les volontés des acteurs de terrain essaient de compenser, mais ce genre d'absurdité entraîne évidemment des difficultés. » (enquête en ligne).

Par ailleurs, toute personne étrangère peut s'inscrire au Forem après 4 mois de séjour régulier sur le territoire (c'est le cas par exemple des demandeurs de protection internationale) et bénéficier de ses services avant même d'entrer dans un parcours d'intégration.

5.3. LA COLLABORATION DES ACTEURS AU DISPOSITIF



De manière générale, la collaboration des acteurs du parcours d'intégration est encore en construction. Les modifications décrétales rapides rendent le dispositif et les collaborations instables, car elles se façonnent progressivement, se mettent en place puis doivent se reconfigurer suite aux changements apportés. Cela complique également la clarification des rôles des différents acteurs. La législation s'appuie sur un

ensemble d'acteurs très différents (communes, Forem, CRI, ILI et de manière marginale les CPAS) qui ne possèdent pas de langage commun, empêchant donc la bonne lisibilité et la compréhension des informations pour le public.

5.3.1. Collaboration du secteur de l'intégration

Au niveau des CRI, certains ont parfois eu des difficultés à accepter et à s'appropriier le décret, puisque celui-ci impliquait des modifications importantes de leur rôle, notamment en ajoutant un rôle de première ligne. D'autres étaient au contraire déjà engagés dans des services de première ligne à travers un projet européen ou une expérience pilote. L'appropriation a donc été relativement hétérogène en fonction des territoires, de la présence d'une expérience pilote préalable ou non, des ajustements nécessaires pour s'adapter au nouveau rôle de première ligne (ressources humaines, locaux, processus de travail et/ou bureaucratisation). **Cette hétérogénéité territoriale dans la mise en place du décret a été soulevée par le groupe de travail inter-CRI**, amenant progressivement une collaboration plus transversale entre les CRI. Cependant, l'hétérogénéité des pratiques des CRI est encore un des problèmes soulevés par de nombreux opérateurs, qui selon eux « rend la politique régionale chaotique au point de vue de l'intégration » (enquête en ligne). Elle pose entre autres des difficultés de positionnement au niveau régional, notamment dans les échanges avec l'administration régionale.

Pour l'ensemble du secteur, CRI et ILI, il existe une **véritable rupture entre le fonctionnement associatif du secteur et les attentes régionales qui le concernent**. Les travailleurs sociaux ne se retrouvent pas dans la logique coercitive et contraignante du parcours, ces pratiques allant à l'encontre de leur engagement personnel, de leur motivation et surtout de leur légitimité face au public reçu. Ainsi, les opérateurs refusent souvent de devenir « le bras armé de la Région » (entretien opérateur) et tentent au quotidien de revendiquer et de conserver une approche d'accompagnement social et de promotion de l'interculturalité, notamment lorsqu'il s'agit d'associations qui œuvrent dans le domaine de l'éducation permanente, « dans une démarche rhizomatique (de co-construction, sans hiérarchie, horizontale) [...] »⁵². De manière générale, pour le secteur, « **l'intégration** » au sens large est un processus à double sens qui demande du temps, doit être axé sur le vivre ensemble et nécessite également un travail du côté de la société d'accueil. La mise en place d'une politique d'intégration efficace doit donc s'appuyer sur une approche plus globale et multidimensionnelle qui inclut le développement d'un cadre favorable à la cohésion sociale et à l'interculturalité.

Si ces différences de conception ne sont pas résolues, le secteur pourrait à terme s'opposer de manière plus radicale à la participation à ce dispositif :

« Ce qui risque d'arriver à un moment donné, mais là je parle pour [nous], c'est que si on se rend compte qu'il n'y a vraiment plus de possibilités de préserver [les droits [des personnes que nous accompagnons], et bien on est susceptible, à un moment donné, de jeter le gant » (entretien opérateur).

En témoigne également le refus des CRI de signaler à la Région wallonne les personnes qui n'ont pas tenu les délais et qui pourraient être sanctionnées, car considérant que les délais n'ont pas été tenus en raison des dysfonctionnements du dispositif.

⁵² Document *Citoyenneté en Wallonie. Analyse critique issue du G.T. « Citoyenneté politique » du CRIPEL*, 2016, Manon Libotte, p. 9. Cette définition apparaît lorsque le document d'analyse argumente la nécessité d'une valorisation des compétences des migrants, question qui sera traitée par la suite.

5.3.2. Collaboration des communes

Si certaines collaborations avec les communes se passent bien (dans les cas où la commune est bien le point de départ du parcours), la plupart des bénéficiaires arrivent au CRI via d'autres canaux : Forem, CPAS (qui jouent régulièrement ce rôle d'orientation vers les CRI, même si cela n'est pas prévu dans le décret), ILI, mais aussi de manière autonome, par le bouche-à-oreille ou via leur réseau de connaissances. Au niveau de la plupart des communes,

« [...] le manque d'information est flagrant. Et ce pour de multiples raisons : manque d'information/de formation pour identifier le public, désintérêt, surcharge de travail, refus de collaboration (plutôt rare), etc. de la part des agents communaux en charge du service étranger. [...] certains agents font également très bien le relais, prennent contact avec le CRI en cas de question ou autre » (enquête en ligne).

« Il peut également y avoir des raisons « politiques » dans le fait que certaines communes ne communiquent pas les noms des personnes » (enquête en ligne)

Certains primo-arrivants déménagent également suite à leur demande de titre de séjour et il est alors plus difficile de les convoquer et de les tenir informés par des courriers postaux, ce qui fait que :

« [L]es personnes sont alors orientées ultérieurement. Et le délai de 18 mois n'est pris en compte qu'à partir du moment où le titre de séjour a été commandé. La Région wallonne ne prend pas en considération ce retard. Les personnes risquent peut-être une sanction alors qu'elles ont à peine été informées de l'existence du dispositif » (enquête en ligne).

La collaboration des communes semble rendue difficile par le changement fréquent des employés communaux qui ne se transmettent pas toujours les informations concernant leur rôle dans le dispositif⁵³. Bien que des documents informatifs officiels soient disponibles, il n'y a pas d'harmonisation dans la pratique au niveau de la transmission des informations aux primo-arrivants (concernant l'existence du parcours, des conditions de dispenses, de l'obligation et son délai, etc.), que ce soit entre les communes ou parfois au sein d'une même commune, car

« Au niveau de notre commune, nous n'avons eu qu'une information il y a plusieurs années concernant les démarches que nous devons effectuer. Le contenu du parcours nous est inconnu. » (enquête en ligne)

Quand bien même les communes orientent vers le CRI, elles le font souvent sans donner de précisions concernant le parcours. Les employés communaux semblent également ne pas avoir reçu non plus les informations complètes qu'ils sont censés transmettre.

« Le personnel communal n'est pas formé, cela dépend donc d'une volonté individuelle des employés communaux, certains cherchent les informations, se forment, d'autres pas » (enquête en ligne).

5.3.3. Collaboration des CPAS

Beaucoup de CPAS sont très peu informés sur l'existence du parcours. Les CPAS, contrairement aux communes, ne sont pas légalement tenus d'informer les bénéficiaires donc n'ont aucune obligation

⁵³ La circulaire de janvier 2019 relative au nouveau décret reprend le rôle des communes dans le cadre du parcours d'intégration déjà précisé dans les circulaires précédentes et souligne la présence d'une convention de partenariat avec les CRI.

à cet égard. Certains bénéficiaires n'ont pas reçu d'orientation adéquate de la part du CPAS, d'autres ont parfois été confrontés à des blocages.

Cependant, en fonction des cas et des collaborations qui se sont créées sur le terrain, les CPAS peuvent aussi orienter de manière efficace les primo-arrivants en les informant de l'obligation de suivre le parcours d'intégration. **Certains CPAS souhaiteraient être davantage impliqués dans le parcours d'intégration, ce qui permettrait de mutualiser les efforts et d'éviter les doublons entre le PIIS et le PI.** Les CPAS peuvent également apporter un soutien à la mobilité si celle-ci pose problème pour la personne.

« Les CPAS sont des services de première ligne, ils ne sont pas associés au dispositif alors qu'ils seraient bien placés pour diffuser l'information auprès de ce public » (enquête en ligne).

Certaines collaborations entre CPAS et CRI sont déjà en place ou en train de se mettre en place grâce à des initiatives locales, preuve que ce besoin est largement ressenti sur le terrain et que la coopération est possible⁵⁴.

5.3.4. Collaboration du Forem

Quant au Forem, les conventions de collaborations avec les CRI ont parfois mis du temps à se conclure, mais sont à présent en place. La collaboration est efficace dans certains cas, notamment lorsque les deux pôles s'accordent sur un objectif commun centré sur le primo-arrivant et l'acquisition de nouvelles compétences. Le Forem oriente vers le CRI lorsque cela est nécessaire et informe les primo-arrivants sur les possibilités d'équivalence de diplômes. Inversement, les CRI orientent vers le Forem lorsque cela est approprié dans le cadre du module ISP de 4h. Cependant, **il peut exister des situations où la collaboration avec des opérateurs est difficile en raison de priorités divergentes dans les manières d'orienter le public.** Les opérateurs n'ont pas les mêmes méthodes d'accompagnement et d'orientation du public, en raison de leur expérience et de leurs objectifs différents. De plus, une grande majorité du public suivi par le Forem est constitué de demandeurs de protection internationale non encore obligés de suivre le parcours. Les opérateurs de l'intégration regrettent ainsi les objectifs de mise à l'emploi rapide du Forem, alors qu'eux-mêmes n'ont pas encore été en contact avec ce public⁵⁵, créant de la concurrence entre les deux parcours et les priorités d'information et d'orientation des deux secteurs. Inversement, le secteur de l'emploi regrette que les CRI empiètent sur leurs compétences dans le domaine de l'emploi.

En pratique, au-delà de l'aspect procédural, la transversalité n'est souvent pas effective. Sans cadrage au niveau de l'articulation PI-ISP, les primo-arrivants sont confrontés à des injonctions antagonistes ou impossibles à réaliser : d'une part, les formations nécessaires pour leur parcours professionnel et, d'autre part, les modules du parcours à réaliser dans les 18 mois. Nous verrons par la suite que ces difficultés de communication entre CRI et Forem impactent l'accès aux modules et le suivi des dossiers des individus.

5.3.5. Manque de cadrage global pour les acteurs du parcours

De manière générale, **les collaborations se font davantage sur le terrain, en fonction des motivations et du temps disponible pour mettre en place des synergies, plutôt que de façon centralisée.** On peut

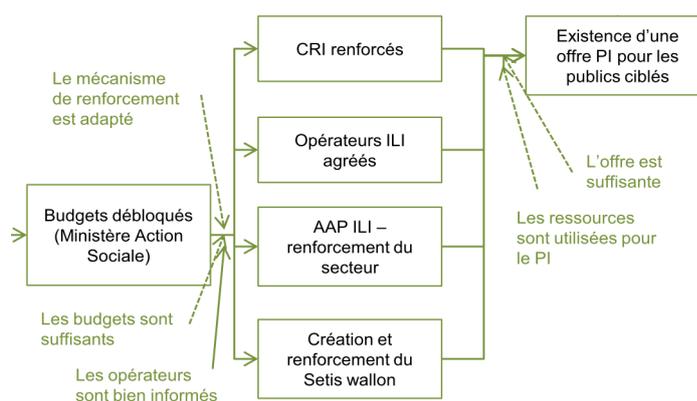
⁵⁴ En témoigne notamment la collaboration entre le CRIC et le CPAS de Montigny-le-Tilleul. Le protocole de collaboration inclut l'information aux travailleurs du CPAS afin qu'ils soient en mesure d'orienter correctement les primo-arrivants vers le CRIC et la mutualisation de ressources, par exemple la réalisation de bilans sociaux communs, qui permet également de moins mobiliser les interprètes du Setis.

⁵⁵ Certains opérateurs de l'intégration regrettent ainsi que le Forem intervienne « beaucoup trop tôt dans le trajet d'installation des personnes » (enquête en ligne).

souligner que le réseau d'opérateurs, dont la collaboration est facilitée par le rôle d'animateur du CRI, s'est professionnalisé et a pu mettre en place des processus plus fluides et plus efficaces (d'orientation des personnes, d'échange d'information, de suivi) en se conformant aux exigences du décret. Les ILI commencent à se fédérer et à gagner en compétences, à réaliser des formations plus approfondies et à collaborer de manière plus systématique avec des acteurs externes, y compris avec les CRI. Cependant, **au-delà de ces renforcements à un niveau micro, il manque un cadre global et partagé qui permette de structurer de manière cohérente une véritable mise en synergie, en particulier dans l'articulation entre le module d'accueil et les modules de formation, entre le dispositif ISP et le secteur de l'intégration ou encore entre le PI et le PIIS.** La mise en place de collaborations est en effet très chronophage et énergivore pour les opérateurs ; et ce temps n'est pas pris en compte dans les moyens alloués aux opérateurs. Les opérateurs de terrain soulignent la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur et dans chaque phase du parcours.

En ce qui concerne le partage d'informations, des procédures de collaboration ont été mises en place et facilitent les échanges, mais le partage n'est pas encore optimal. La première raison est liée à des questions de protection de la vie privée⁵⁶ ; la seconde raison est la difficulté que peuvent avoir les opérateurs à obtenir des informations sur les différents modules suivis ou non. Cela place le primo-arrivant dans une situation où il doit répéter plusieurs fois son récit et se voit orienté différemment en fonction de son interlocuteur et des informations demandées, données et comprises.

5.4. LE RENFORCEMENT DU SECTEUR DE L'INTÉGRATION



Le renforcement du secteur de l'intégration devait se faire de manière à structurer et professionnaliser les opérateurs afin d'apporter plus de cohérence et de lisibilité au parcours. Cet objectif a été partiellement rempli même si le renforcement du secteur a également apporté de nouveaux enjeux en termes de concurrence, d'adéquation entre l'offre et la demande ou encore d'exclusion de certains opérateurs. De plus, la construction politique du dispositif

tend à installer des logiques de concurrence entre les acteurs, tant au niveau financier et matériel qu'au niveau idéologique, ce qui nuit dans certains cas au bon déroulement du parcours :

« La situation crée un paradoxe dans lequel les pouvoirs publics et les CRI monopolisent les moyens tout en manquant d'efficacité, au moins dans la perception de l'arrivant-e, et les associations qui [sont] en contact direct avec ces personnes manquent de moyens et d'informations pour mettre en place des solutions opérationnelles » (enquête en ligne).

5.4.1. Renforcement des CRI

Au niveau des CRI, les nouveaux budgets liés au décret de 2014 ont pu être utilisés pour mobiliser du personnel et renforcer les équipes. **Ce renforcement est salué par les opérateurs, car il est cadré**

⁵⁶ Pour certains opérateurs, le partage d'informations ne peut pas entrer dans le cadre du secret professionnel partagé.

de manière décrétable tout en laissant une marge de manœuvre suffisante aux CRI pour mettre les équipes et le parcours en place. Les CRI ont ainsi pu élargir leur palette d'actions, renforcer leur réseau et prodiguer un accompagnement plus individuel. Toutefois, si le budget alloué permet d'accueillir le public obligé, il reste largement insuffisant pour faire face aux demandes du public global des CRI, en particulier du public volontaire en forte croissance. Les budgets alloués aux autres missions des CRI n'ont pas augmenté alors que la charge de travail de coordination du réseau, de sensibilisation et d'accompagnement des CRI a sensiblement augmenté suite à la mise en place du PI. Le manque de ressources peut parfois empêcher le suivi plus approfondi d'une personne qui en ferait la demande, diminuer la portée de l'aide aux démarches ou freiner la qualité de l'accompagnement et du processus d'intégration socioprofessionnelle. Les personnes sont davantage « considérées comme des numéros » (enquête en ligne) alors que les travailleurs ont la volonté (mais pas les moyens) de prodiguer un réel accompagnement.

« Je pense que malheureusement comme dans la plupart des services publics, les CRI n'ont pas suffisamment de personnel pour pouvoir faire un suivi régulier de chaque personne qui suit le parcours d'intégration. » (enquête en ligne)

« Le cadre est tellement spécifique et complexe qu'il prend du temps à expliquer. » (enquête en ligne)

Ce manque de ressources vient également au détriment du travail de fond réalisé par les CRI sur la capacité de la société à intégrer les primo-arrivants. **Les CRI restent dépendants d'autres aides, notamment des subventions APE ou des fonds européens, pour assurer leurs missions décrétales.**

Par ailleurs, cette augmentation budgétaire contraignante a créé une double concurrence : d'une part entre les CRI et d'autre part entre les CRI et les autres opérateurs.

Concernant la concurrence entre les CRI eux-mêmes, elle est liée au calcul de la subvention au sein d'une enveloppe variable fermée. **Les critères de répartition des ressources sont toujours en discussion et génèrent des tensions entre les CRI, dont les charges de travail sont très hétérogènes.** Ceux-ci prennent bien en compte des dimensions territoriales,⁵⁷ mais les allocations en personnel ne sont pas cohérentes et proportionnées par rapport aux charges de travail différenciées liées à la répartition des primo-arrivants. De plus, les interprétations des textes (jusqu'où va l'accompagnement social notamment) sont différentes entre les CRI et même entre les travailleurs sociaux, ce qui mène aussi à des charges de travail différentes. Le calcul des subventions génère des tensions dans la façon – différente d'un CRI à l'autre – de comptabiliser les actions réalisées pour rapport à l'administration : nombre de primo-arrivants reçus dont la proportion de public obligé, nombre de séances droits et devoirs organisées, etc. Les actions sont dans certains cas davantage réalisées en fonction d'une optimisation budgétaire que d'un réel besoin : par exemple, le CRI privilégiera le public obligé ou encore réalisera des séances d'informations individuelles pour optimiser ses allocations.

Concernant la concurrence entre le CRI et les autres opérateurs, l'augmentation de ressources pour les CRI et le flou quant aux montants exacts alloués aux ILI peut laisser à penser que les CRI mobilisent la majorité du budget pour le parcours d'intégration. De plus, le fait que le CRI n'intervienne pas toujours en début de parcours implique que les opérateurs doivent parfois jouer le rôle d'information et d'orientation qui était prévu au niveau du CRI. **Les opérateurs peuvent parfois**

⁵⁷ Les critères de répartition incluent notamment le nombre de primo-arrivants obligés, le nombre d'opérateurs à coordonner, le nombre de communes, le fait que le territoire incluse de grands pôles urbains, le nombre de m² à gérer, le nombre de journées de formation et de sensibilisation en lien directe avec le public visé par le parcours d'intégration...

voir les CRI davantage comme une institution au service de la Région que comme un véritable soutien à leurs revendications. Certains opérateurs sont ainsi relativement méfiants vis-à-vis du rôle des CRI, ce qui complique la mise en œuvre de leur mission décrétalement de coordination du réseau associatif, même si d'autres opérateurs sont plus positifs. Par ailleurs, le conseil d'administration des CRI est paritaire entre le politique et l'associatif et place donc l'ASBL agréée en position délicate pour assumer son rôle de suivi des ILI. Les associations que le CRI est censé accompagner, mais qu'il se trouve d'une certaine manière à « contrôler », peuvent être dans le conseil d'administration du CRI, menant ainsi à des conflits hiérarchiques et/ou des difficultés à donner un avis objectif sur ces mêmes associations.

« Les CRI pour moi cumulent différents niveaux de rôle qui à mon sens sont incompatibles, et qui plus est les dispersent et les empêchent très certainement de faire leur travail de manière adéquate et efficace. Pourquoi être coordinateur des acteurs (et dans le contrôle de ceux-ci) ainsi que dans une vision globale du parcours et aussi acteur de première ligne. Cela apporte énormément de confusion qui se ressent auprès du public migrant, mais aussi auprès des opérateurs/acteurs de terrain. » (enquête en ligne)

5.4.2. Renforcement des ILI

Au niveau des opérateurs ILI, le secteur se sent de manière générale sous-estimé et sous-évalué. « [N]ous sommes frappés par le manque de cohérence entre ces exigences et les moyens dont sont dotés ces opérateur-trice-s, en particulier au sein des associations » (enquête en ligne).

Il importe de noter que le secteur est majoritairement associatif. Il tente de concilier une logique économique de maximisation des subventions et un respect de l'intégrité de l'engagement dans leur travail, ce qui peut paraître antagoniste. Les opérateurs ont souvent une ligne de conduite qui leur est propre et ils utilisent les subventions du parcours d'intégration dans ce cadre précis et non uniquement en fonction du cadre défini par le parcours. Par exemple, de nombreux opérateurs développent des actions annexes tels que des actions de sensibilisation ou de promotion de l'interculturalité, des permanences sociales et juridiques, des projets d'accès au logement, etc.

L'institutionnalisation du parcours d'intégration est saluée dans le sens qu'elle officialise et légitime ce qui était déjà réalisé sur le terrain, mais **l'augmentation des budgets va de pair avec des contraintes importantes qui vont à l'encontre du travail social réalisé** (voir aussi la section 5.3.1 sur la collaboration du secteur) **et génèrent de grosses difficultés organisationnelles.** Le secteur associatif d'une part est invité à prendre part au parcours selon des procédures imposées et d'autre part voit son travail surveillé et évalué dans un climat de méfiance à son encontre.

L'**appel à projets ILI**, même s'il est passé en 2016 d'un financement annuel à bisannuel, reste très lourd pour les petites structures engagées dans les formations en français langue étrangère ou en citoyenneté. Les ILI regrettent les contraintes administratives et le manque de suivi, la lenteur des procédures et de l'octroi des fonds et l'incertitude quant aux subventions, qui génèrent un stress important, en particulier sur les structures très dépendantes de l'allocation ILI pour leur survie ou celles qui ne disposent pas de personnel dédié aux tâches administratives. De nombreux frais ne sont pas pris en compte : travail administratif/RH, gestion financière, préparation des cours, déplacement des primo-arrivants pour aller aux cours ou aux sorties organisées, garderie, etc. En outre, les inspections débouchent parfois sur un arrêt des fonds, car les ILI sont mal préparées et/ou les fonds de roulement ne sont pas suffisants pour permettre d'assurer la survie de la structure.

Beaucoup de structures ILI sont également très dépendantes d'autres sources de financement : fonds européens, subventions APE, allocations d'éducation permanente, bénévolat... Tous ces

éléments fragilisent le dispositif et sa construction sur le long terme, en particulier dans les territoires ruraux où les initiatives sont beaucoup moins nombreuses et moins instituées.

Par ailleurs, **l'appel à projets donne un cadre d'action qui apparaît trop contraignant aux opérateurs par rapport à leur travail de terrain**. Par exemple, on leur demande de faire des prévisions sur le public reçu, de disposer de locaux adaptés ou de maintenir des classes de niveau constantes. Ce cadre apparaît incohérent avec la réalité de terrain où il est difficile de réunir des personnes de même niveau, car les personnes déménagent souvent, ne peuvent pas toujours être présentes au cours, et les cours se modulent donc au quotidien en fonction des personnes présentes ou non⁵⁸. De même, les **conditions d'agrément**⁵⁹ sont relativement contraignantes, à nouveau excluant une majorité des petites associations. L'agrément facilite les modalités de financement des projets, mais ne donne aucune garantie sur le long terme pour pérenniser le secteur. Le dispositif d'agrément ne semble également « pas très professionnel » aux opérateurs, notamment parce qu'il manque des instances appropriées de recours et que les critères d'agrément traduisent une méconnaissance des réalités de terrain.

Aussi, les valeurs et principes d'action que revendiquent certains opérateurs et qui structurent leurs pratiques de terrain peuvent se voir remis en question conséquemment à la mise en œuvre du parcours dans leur institution. Par exemple, l'axe « interculturalité » apparaît très important pour le secteur dans une logique d'opérationnaliser l'idée d'une intégration à double sens, transversale et multidimensionnelle, mais cet axe leur semble trop peu soutenu par la Région.

Au niveau de l'offre, l'augmentation des activités via l'appel à projets n'a pas été réalisée de façon cohérente avec les exigences du terrain. Le nombre d'opérateurs – agréés ou non – est en augmentation depuis 2014, mais reste **insuffisant pour assurer l'offre du PI wallon**. Il existe d'importantes disparités territoriales qui se répercutent sur l'offre. Les territoires ruraux se caractérisent par de plus petites structures qui peinent à se développer, voire disparaissent, car les critères de subventionnement sont trop contraignants. Le maillage reste insuffisant et la demande trop éparpillée, ce qui rend difficile la construction d'un réseau associatif sur le long terme. Inversement, dans certaines régions il y a trop d'offre par rapport à la demande et donc un certain accaparement des subventions par les structures déjà stabilisées. En fonction des zones, il existe donc des manquements en formation de français langue étrangère, alpha-FLE et/ou citoyenneté (en particulier les offres pour le public peu ou non scolarisé). De plus, l'ouverture des cours se situe souvent aux mêmes périodes (septembre ou janvier), ce qui peut créer des temps d'attente supplémentaires pour les primo-arrivants. Enfin, les ILI s'appuient beaucoup sur le bénévolat et cela implique des horaires en soirée, des « résultats approximatifs » ou plus lents et une « qualité aléatoire de l'apprentissage » (enquête en ligne). L'incertitude liée à ces postes impacte les primo-arrivants et le délai de suivi du parcours puisqu'il peut arriver que plusieurs mois d'attente pour une formation soient perdus en raison de l'indisponibilité d'un formateur.

⁵⁸ Nous verrons aussi plus loin dans le récit que l'homogénéité et l'hétérogénéité des groupes sont évaluées de manière non uniforme par nos interlocuteurs en termes de résultats acquis.

⁵⁹ Les critères pour pouvoir prétendre à un agrément ILI sont les suivants : 1) développer au moins une des missions suivantes : la formation à la langue française, la formation à la citoyenneté, l'insertion socioprofessionnelle ou l'aide juridique spécialisée en droit des étrangers. Les missions faisant l'objet de la demande doivent, en outre, être exercées depuis au moins trois ans ; 2) disposer d'au moins un équivalent-temps plein, dont les qualifications sont définies par le Gouvernement ; 3) disposer de locaux adaptés à l'exercice des missions, à l'accueil de son personnel, permettant l'entretien confidentiel, ainsi que d'un secrétariat et d'une salle de réunion permettant d'accueillir au moins vingt personnes. Ces locaux doivent répondre aux conditions de salubrité et de sécurité et doivent, en outre, être ouverts au moins cinq jours par semaine ; 4) s'inscrire dans le plan local d'intégration organisé par le Centre régional d'intégration et la commune, et le cas échéant dans le plan de cohésion sociale de la commune où sont exercées les missions ; 5) bénéficier d'une évaluation positive en matière de gestion administrative et comptable, pour l'exercice des activités faisant l'objet de la demande d'agrément.

En pratique, **les opérateurs ILI sont obligés de négocier les contraintes posées par le dispositif pour continuer à donner des cours qui correspondent aux besoins de terrain et à leur logique d'action initiale**. Cette négociation se fait au sein de chaque ILI, mais aussi en concertation avec les autres associations : le secteur tend à se fédérer, seul ou au sein des plateformes (ou formations aux opérateurs) organisées par les CRI, même si les frais de participation à ces lieux d'échange ne sont actuellement pas pris en compte. Ces lieux permettent aux ILI de mieux connaître ou s'approprier le parcours d'intégration et de favoriser la création de modules à visée interculturelle plutôt que de modules qui vont vers une standardisation des individus. Cet effort apparaît nécessaire pour envisager la collaboration à long terme des opérateurs ILI dans le dispositif du parcours d'intégration.

5.4.3. Renforcement du Setis

Les entretiens montrent que les fonds alloués au Setis ne permettent absolument pas de garantir une offre d'interprétariat social suffisante. En effet, si le système de permanences gratuites permet de solutionner des problèmes d'ordre pratique et, partant, de favoriser la disponibilité des interprètes, il ne permet pas de répondre à l'ensemble des demandes des opérateurs impliqués dans le PI. En réalité, la concentration de la demande d'interprétariat sur un nombre réduit de langues, couplée à la nécessité de disposer d'une offre de langues variée pour répondre à la variation des flux migratoires, pose une double contrainte pour le Setis.

Cette insuffisance impacte le parcours à plusieurs niveaux : communication entre les travailleurs (du CRI et du Forem en particulier) et les primo-arrivants, clarification des documents à signer et des informations liées au parcours et aux obligations, compréhension des informations données dans le cadre de la séance droits et devoirs et du module de citoyenneté.

« Malheureusement, nous n'avons pas ce temps et encore moins d'interprètes disponibles (certaines langues sont très demandées et d'autres ne sont même pas prises en charge par le SeTIS et dans ces deux cas, les délais de prise de rendez-vous s'étalent anormalement). »
(enquête en ligne)

« Le SeTIS ne dégage plus d'interprètes pour les formations à la citoyenneté pour les personnes ne maîtrisant pas la langue française. Or, cela n'a aucun sens de dispenser une formation à la citoyenneté à des personnes qui n'ont pas un niveau de français suffisant pour intégrer toutes les notions que la Wallonie souhaite faire passer aux primo-arrivants »
(enquête en ligne).

Les opérateurs ont déjà réfléchi à des adaptations possibles pour tenter de s'adapter à l'offre : permanences payantes qui s'ajoutent aux permanences gratuites pour le PI, diminution de la durée du bilan social de 3h à 1h30, cours de citoyenneté AOC réalisé sans faire appel aux traducteurs prévus initialement... Néanmoins, ces adaptations pour pallier le manque de moyens se font au détriment de la qualité du parcours tel qu'il avait été conçu, d'autant plus que le Setis apparaît comme un élément indispensable du processus d'intégration. Par ailleurs, les opérateurs font parfois appel à des interprètes bénévoles non formés, posant des problèmes au niveau du professionnalisme, de la déontologie et du niveau de compréhension des primo-arrivants. Il y a aussi un « [g]ros souci [...] et flou par rapport aux consignes de la région sur qui peut être considéré comme interprète » (enquête en ligne), ce qui limite l'accès à d'autres solutions d'interprétariat :

« [...] nous avons dû faire appel à des interprètes volontaires défrayés, car le SETIS ne pouvait plus répondre à notre demande et nous nous sommes limités à une seule langue, l'arabe »
(enquête en ligne).

5.4.4. Hétérogénéité et insuffisance de l'offre sur le territoire wallon

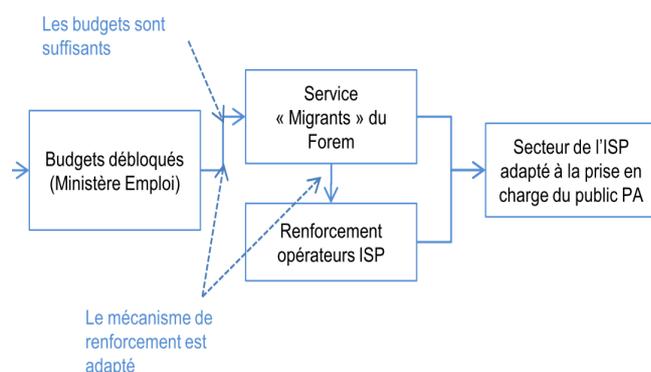
Le renforcement du secteur a effectivement permis d'implémenter des dispositifs d'accueil au sein des CRI et d'augmenter l'offre de formations dispensées en citoyenneté et FLE. Depuis l'augmentation des moyens en 2016, les CRI notent **une tendance à la baisse des files d'attente pour les modules du parcours**. Certains bénéficiaires dans nos trois études de cas ont facilement trouvé les cours qu'ils devaient suivre. Cette accessibilité de l'offre est facilitée pour les résidents des centres Croix-Rouge qui peuvent bénéficier d'un module de citoyenneté de 16 jours⁶⁰ valorisable par les CRI dans le cadre du parcours.

Malgré tout, dans beaucoup de situations, le dispositif n'est pas suffisamment opérationnel pour permettre aux primo-arrivants de compléter leur parcours d'intégration dans les délais impartis. Ce phénomène est largement accentué dans les zones plus rurales de nos études de cas, où il existe moins d'initiatives et où les primo-arrivants, plus éparpillés sur le territoire, ont davantage de difficulté à trouver des ILI accessibles (et ce également en raison d'une offre faible au niveau de la mobilité). **Certains facteurs accentuent le manque de disponibilité de l'offre** : lorsque le lieu de résidence est éloigné de la localisation des ILI, lorsque les opérateurs sont saturés avec de longues files d'attente (les ILI ne privilégient par forcément le public obligé dans leurs formations), ou encore parce que les conditions d'accès sont différentes selon les opérateurs. Les bénéficiaires doivent jongler entre ces différentes contraintes pour trouver un cours accessible, ce qui va à l'encontre de la fluidité du processus. « Les bonnes écoles ont souvent (j'insiste sur le souvent) des listes d'attente ou il faut s'adresser à la promotion sociale. Et au final, les personnes se retrouvent sans école et il faut trouver dans l'urgence » (enquête en ligne). Dans certains cas, la situation géographique des personnes fait que le parcours doit être partagé entre différentes provinces. Enfin, souvent **le parcours du primo-arrivant est organisé en fonction des places disponibles plutôt que des besoins réels de la personne**. Par exemple, la personne s'engagera rapidement dans un cours de citoyenneté afin de tirer parti d'une place disponible alors qu'il aurait été plus judicieux de suivre en premier un cours de français. Parfois, ces contraintes de disponibilité de l'offre entravent les projets socioprofessionnels des bénéficiaires, car les menaces de sanctions les obligent à privilégier les modules du parcours disponibles.

Du côté des opérateurs, autant au niveau des CRI que des ILI, le manque de moyens, l'augmentation du public et la forte demande peuvent générer des tensions et aller à l'encontre de la qualité des services. **Il n'existe pas à l'heure actuelle de centralisation de l'offre et de la demande sur chaque territoire**. En effet, en fonction des territoires, il peut y avoir des manques en cours de français langue étrangère, alphabétisation, cours de citoyenneté AOC ou cours de citoyenneté FIC ; mais ces manques ne se situent pas partout de la même manière. Les travailleurs sociaux orientent donc les bénéficiaires en fonction de leur connaissance de l'offre disponible, de l'urgence à s'inscrire ou non à un cours, etc. Cela est relativement chronophage pour eux, notamment en appels téléphoniques et recherche d'informations : « Je n'attends pas que les infos me tombent dessus. Je fais un minimum de recherches. Cependant, ce n'est pas toujours simple et aisé de trouver le bon renseignement » (enquête en ligne). De plus, il y a une tendance, en fonction de l'expérience de chaque opérateur, à orienter vers les opérateurs connus, qui sont donc saturés, alors que d'autres opérateurs moins connus seraient disponibles. Enfin, il n'existe **pas suffisamment d'offre en interprétariat social** pour rendre le dispositif opérationnel. Cela crée de la concurrence entre les CRI et les opérateurs et empêche la mise en œuvre du parcours tel qu'il avait été conçu pour les primo-arrivants.

⁶⁰ Chaque journée de formation se déroule de 9h à 15h30.

5.5. LE RENFORCEMENT DU SECTEUR DE L'ISP



5.5.1. La mise en place récente du dispositif ISP

La mise en place du dispositif d'ISP pour les primo-arrivants est plus récente que le parcours d'intégration puisqu'elle a été initiée à partir de 2016. La logique avait initialement été d'assimiler le public primo-arrivant aux autres publics, mais de couvrir les frais au sein du secteur ISP liés à la charge supplémentaire des flux migratoires. Cette logique a été abandonnée au profit d'un **dispositif**

spécifique pour ce public et de renforcement de l'équipe au sein du Forem, via la création d'un service dédié aux migrants, puis d'un appel à projets lancé fin 2017 pour renforcer l'offre ISP sur le territoire wallon pour le public primo-arrivant. La mise à l'emploi du public primo-arrivant fait en effet appel à des freins spécifiques qu'il importe, pour les opérateurs, de prendre en compte et de participer à lever en adaptant le secteur. On peut par exemple citer la barrière linguistique, la méconnaissance du marché de l'emploi et des codes professionnels, la discrimination à l'embauche, la non-reconnaissance des diplômes et permis de conduire acquis dans le pays d'origine, le temps nécessaire à la redéfinition d'un projet professionnel en lien avec les réalités du pays, les traumatismes ou difficultés psychologiques, les difficultés en termes de mobilité ou de logement, etc.

Concernant le renforcement au sein du Forem, une équipe dédiée à l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants a été mise en place. Les équipes en place sont pluridisciplinaires et constituées sur base volontaire. En fonction des études de cas, elles ne font **pas face à la même charge de travail** malgré des équipes relativement similaires, en raison de la répartition inégale des primo-arrivants sur le territoire régional ; ainsi, certaines équipes sont beaucoup trop limitées quand d'autres apparaissent en nombre suffisant. Les équipes restent incertaines quant à la pérennité du dispositif censé se terminer en 2019. Concernant les opérateurs ISP, on note dans la législation et les discours une **volonté de professionnalisation du secteur, mais les opérateurs notent un manque d'efficacité pour amener de réelles améliorations et des avancées en la matière**. Le mécanisme de renforcement était limité à certains opérateurs uniquement : OISP, EFT, CPAS, MIRE et SAACE – ce qui n'a pas permis d'instaurer une véritable transversalité avec les opérateurs « de l'intégration » déjà actifs au niveau de l'ISP des primo-arrivants et qui étaient avant 2016 financés au travers de l'appel à projets ILI.

Le renforcement du secteur a permis une meilleure coordination des actions et une redéfinition des rôles entre les différents opérateurs. Toutefois, si les budgets alloués sont relativement importants, il reste encore des efforts à fournir pour rendre le secteur de l'emploi véritablement accessible et adapté au public primo-arrivant, comme nous allons le détailler au point suivant. **Les difficultés propres au public primo-arrivant et la jeunesse du dispositif rendent difficile l'obtention de résultats chiffrés en termes d'insertion professionnelle des migrants**. Pour le Forem, le lancement des projets est encore trop récent pour pouvoir évaluer un réel impact, car le processus d'insertion socioprofessionnelle peut parfois prendre de nombreuses années, en particulier avec un public migrant. Cependant, la plus-value qualitative des services proposés par le secteur ISP au public primo-arrivant n'est pas acquise à la fois pour les autorités, qui questionnent la pertinence d'un

service spécifique au sein du Forem, et pour le secteur de l'intégration, qui interroge au contraire, à partir de leurs expériences, la capacité du secteur à accompagner de façon suivie et adaptée le public primo-arrivant dans son parcours vers l'emploi.

5.5.2. Un secteur encore inadapté à la prise en charge du public primo-arrivant

Tout d'abord en ce qui concerne la captation du public, le Forem est généralement présent dans les centres d'accueil pour demandeurs de protection internationale et a fait un travail de visibilité important pour faire connaître le dispositif ISP dédié à ce public :

« En tant qu'intervenante dans le module d'ISP, ayant accès à une base de données de personnes inscrites librement comme demandeur d'emploi, il arrive souvent que ce soit moi qui relaie les nouveaux arrivés vers les CRI. Cependant, depuis quelques mois, nous informons en amont, dans les centres d'accueil de type Fedasil et Croix-Rouge, de l'existence de ce PI » (enquête en ligne).

Ce travail a toutefois été fait de manière non concertée avec les opérateurs du parcours d'intégration et vise donc à capter le public au Forem, mais non de l'informer sur les obligations du parcours. Pour les opérateurs ILI, ce travail est inutile, car une grande partie du public devrait d'abord recevoir un accompagnement social avant d'être poussé vers l'emploi :

« Dans le suivi des personnes, on se heurte parfois au Forem. Les attentes du Forem et celles du PI ne sont pas toujours conciliables avec les besoins de la personne. Les personnes ne sont pas toujours directement prêtes à l'emploi, il y a souvent d'autres priorités à travailler avant de songer 'emploi' » (enquête en ligne).

« L'axe ISP intervient trop tôt dans un parcours d'intégration. Bon nombre de gens ne sont pas encore dans une situation suffisamment stable pour travailler. Ce qui est fait est majoritairement de l'accroche à l'ISP. L'axe ISP est une sorte d'"intrus" dans le parcours d'intégration. Il est un travail à faire après. Ou en tout cas, uniquement sur base volontaire » (enquête en ligne).

Malgré tout, les procédures de captation du Forem sont efficaces et les gens sont repérés et orientés vers le service dédié dès leur inscription. Les conseillers Migrants font également un travail rétroactif avec les personnes qui étaient déjà inscrites avant la mise en place du dispositif.

Ainsi, l'accompagnement des conseillers « Migrants » du Forem se déroule souvent en amont ou en parallèle des cours de français et de citoyenneté prodigués dans le cadre du parcours. La qualité du travail des conseillers est reconnue par certains primo-arrivants, car les conseils et l'accompagnement privilégié dépassent le cadre du parcours et sont suivis sur le long terme, au-delà d'une simple mise à l'emploi ou à la formation. Les conseillers déplorent toutefois un manque de formations spécifiques ou des formations inadaptées, car la majorité des compétences acquises l'ont été via leurs expériences personnelles ou l'expérience de terrain.

Malgré tout, on remarque **qu'une part importante du public primo-arrivant n'est pas satisfaite ou pas prise en charge, même après les adaptations (récentes) du secteur ISP.** « Mais pour moi, le Forem disent toujours, donnent les conseils seulement, ils ne trouvent pas » (focus group bénéficiaires). Le public ciblé est plus large que celui visé par l'obligation du parcours puisqu'il intègre les demandeurs de protection internationale. Cependant, un grand nombre de personnes n'ont **pas le niveau de**

français requis pour accéder aux formations ni même à l'accompagnement puisque les services du Setis sont en pratique peu utilisés par les conseillers⁶¹.

« Le Forem a donné les cours de français, car je peux pas parler, mais quand on est passé au Forem la première fois parce que mon niveau de français n'est pas passé, he couldn't do anything, that's why I had to follow the language. [...] [parlant de son mari qui parle français] They call him a lot but they don't do anything with me! They think they can't understand me, they can't speak English. C'est pourquoi j'ai appelé mon mari. » (entretien bénéficiaire)

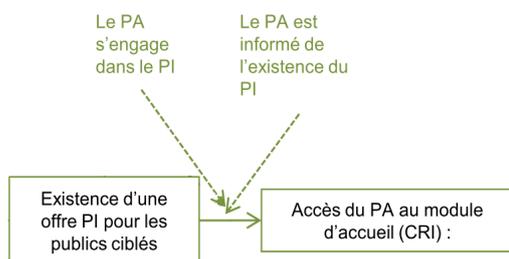
Pour les personnes trop « éloignées de l'emploi », le Forem travaille en collaboration avec des partenaires spécifiques (du secteur ISP ou plus occasionnellement du secteur de l'intégration), mais **encore trop peu d'opérateurs ISP sont spécialisés dans le public primo-arrivants**. La plupart des formations proposées sont conditionnées à un niveau de français suffisant, ce qui écarte d'office une partie du public. De manière générale, il est difficile pour le public de remplir les conditions d'accès aux formations proposées, tant au niveau de la connaissance de la langue, de la mobilité, du niveau d'étude, des prérequis nécessaires ou des connaissances métier ou du marché de l'emploi. Certains bénéficiaires déplorent aussi le manque de valorisation de leurs expériences passées, pour des raisons que nous verrons en détail par la suite, des rendez-vous inutiles ou des orientations inappropriées. Les **délais d'attente** pour accéder aux formations sont aussi relativement longs pour les bénéficiaires, qui sont très en demande de renforcer leurs compétences pour accéder au marché de l'emploi.

Pour le secteur de l'intégration, **le secteur ISP n'est pas encore adapté aux spécificités du public** et il semble nécessaire de maintenir un axe ISP dans l'appel à projets ILI afin d'inciter à de nouvelles initiatives dans ce domaine⁶². Pour certains opérateurs, l'objectif économique de mise à l'emploi du Forem desservirait les primo-arrivants en allant à l'encontre de leurs objectifs personnels et donc de leur épanouissement dans la société d'accueil. En effet, si les personnes cherchent souvent à travailler le plus vite possible et dans n'importe quel domaine, certains opérateurs pensent qu'il est nécessaire, dans une vision à long terme, de les modérer et de leur expliquer les différents enjeux et possibilités professionnelles qui s'offrent à elles afin qu'elles puissent réaliser un choix éclairé. Ainsi, si les conventions de collaboration ont bien été signées et les rôles précisés, il reste à implémenter en pratique une véritable approche transversale, globale et partagée entre les deux secteurs, et centrée sur les besoins des bénéficiaires. **L'expertise du secteur de l'intégration est à ce propos encore trop peu valorisée pour identifier les actions prioritaires**. Pour les bénéficiaires, les champs d'action qui s'avèrent primordiaux ou à renforcer, outre le suivi individuel et personnalisé, sont l'accessibilité des **équivalences de diplômes**, les **bilans de compétences** ou bilan socioprofessionnel pour aider à la réorientation professionnelle et le **mentorat**.

⁶¹ Ce problème est lié à la saturation des services d'interprétariat déjà soulevé plus haut. Certains y ont néanmoins accès, comme nous le dirons après.

⁶² Comme décrit dans la section « politique évaluée », l'axe ISP de l'appel à projets ILI a été supprimé en 2016 tandis qu'en parallèle, des fonds étaient débloqués afin d'adapter le secteur ISP à la prise en charge du public primo-arrivants.

5.6. L'ACCÈS ET L'ENGAGEMENT DES PRIMO-ARRIVANTS DANS LE PARCOURS D'INTÉGRATION



5.6.1. La non-linéarité du parcours pour les primo-arrivants

Depuis une perspective d'analyse portée sur les primo-arrivants, **la linéarité du parcours** envisagée par le décret **est infirmée**, c'est-à-dire qu'il n'y a pas nécessairement une causalité directe entre l'existence d'une offre PI pour les publics ciblés et l'accès aux opérateurs et aux modules (dans l'ordre préétabli).

Dans certains cas, les primo-arrivants réalisent que les CRI interviennent lors de la « première étape de l'intégration » et que leur apport est « explicatif », car ils informent à propos de « [...] ce qu'il faut pour intégrer, ce qu'il faut pour la nationalité aussi, pour déposer la demande de la nationalité [...] » (entretien bénéficiaire). Néanmoins, **ce n'est pas toujours dans la phase initiale du parcours que les primo-arrivants accèdent au CRI**, mais bien en un deuxième temps, souvent après avoir pris contact avec un des opérateurs qui dispensent les formations, et certainement à la fin du (ou d'un des modules du) PI pour que le CRI puisse « réceptionner l'attestation de suivi et délivrer au terme du parcours l'attestation finale de suivi du parcours » (entretien opérateur CRI).

« Il m'arrive de recevoir des personnes pour réaliser le module d'accueil à savoir le bilan social et les droits et devoirs bien après qu'elles aient commencé les cours de français, la formation citoyenneté ou l'insertion socio-professionnelle. En ce qui concerne les côtés positifs par rapport aux objectifs du PI, les personnes sont en avance par rapport aux démarches à réaliser pour terminer le PI dans le temps imparti (18 mois). Indirectement, ça diminue aussi ma charge de travail au niveau du bilan social, car ils sont déjà inscrits chez les opérateurs. » (enquête en ligne)

Le CRI intervient donc bien dans le suivi des démarches du primo-arrivant, mais il n'est pas dit que ceci arrive dans la phase initiale du processus. La perception du rôle des CRI comme acteur coordinateur du PI et accompagnateur des démarches d'intégration varie en fonction des zones et des expériences personnelles⁶³. La possibilité d'un suivi plus proche des individus dépend entre autres de la disponibilité de moyens adaptés pour répondre à la demande – cette demande pouvant être quantitativement différente dans les provinces – ainsi que de la coordination avec les autres acteurs engagés. La conséquence n'est pas nécessairement un délai plus long dans le déroulement du PI⁶⁴, en particulier si le primo-arrivant a déjà commencé les formations. Cette non-linéarité peut aussi vouloir dire que les primo-arrivants sont davantage acteurs de leurs parcours : « [c]haque personne est différente et éprouve des besoins différents. Lorsqu'une personne choisit d'effectuer les modules dans le désordre par choix, cela ne peut être négatif » (enquête en ligne).

⁶³ Dans certains cas le suivi du dossier est assuré plutôt par le Forem (entretien bénéficiaire, Liège). À l'inverse, un exemple est mentionné par un bénéficiaire qui a reçu de l'aide pour la rédaction de son CV auprès du CRI (entretien bénéficiaire, Liège).

⁶⁴ Bien que cela puisse arriver, et encore plus avec la nouvelle modification décréte qui augmente le nombre d'heures de formations dans le même délai de 18 mois.

Néanmoins, il y a certainement une difficulté majeure de suivi des dossiers. Outre ce facteur, les déménagements fréquents des primo-arrivants⁶⁵ avant de s'installer définitivement dans un endroit et entrer dans le dispositif du PI, ont un impact sur la temporalité de la prise en charge, sur les acteurs qui vont s'en occuper en premier lieu et sur la reconstruction du parcours (notamment pour retracer les modules déjà suivis). **La non-linéarité de l'accès aux différents modules du PI** nuit aux primo-arrivants puisque cela **augmente l'incompréhension** face au dispositif et les personnes n'ont pas toujours accès à certaines informations au moment où elles en ont le plus besoin (par exemple en ce qui concerne l'équivalence des diplômes et les aides sociales disponibles) :

« La plupart des personnes que nous côtoyons ne comprennent pas ce qu'est le parcours d'intégration [...]. Ils n'en comprennent ni les étapes, ni les acteurs des différentes étapes. Pire parfois, elles ne comprennent pas qu'elles font partie des personnes pour qui le parcours est obligatoire » (enquête en ligne).

Les primo-arrivants ne retiennent pas nécessairement la linéarité supposée du dispositif, et ont une idée confuse quant aux rôles des acteurs institutionnels (y inclus les organismes liés à l'accueil⁶⁶) dans celui-ci. Il y a aussi souvent confusion au niveau de la portée du dispositif, c'est-à-dire que le PI est généralement assimilé au seul module citoyenneté ou bien la séance droits et devoirs est confondue avec le module de citoyenneté. L'information peut se clarifier au fur et à mesure de la poursuite des formations, notamment au niveau de la globalité du dispositif, ainsi qu'au niveau de l'obligation, et ce aussi grâce à l'échange avec les autres stagiaires.

5.6.2. L'information des primo-arrivants

L'information concernant l'existence du PI n'arrive pas aux primo-arrivants dans le cadre d'un processus linéaire, tel qu'il est envisagé, ce qui rappelle un manque de cohérence institutionnelle (entretien CRI) et de collaboration entre les acteurs de la mise en œuvre, qui dépend entre autres du degré et de la qualité de la participation des organismes, à son tour **variable en fonction des zones concernées**⁶⁷. Ce fonctionnement non complètement efficace génère le risque que certaines personnes soient exclues du parcours⁶⁸ (entretien opérateur CRI), en dépit de l'obligation et/ou la nécessité pour elles d'y accéder. Pour cette raison, plusieurs interlocuteurs soulignent le fait que **faire commencer le délai du PI à la commande du titre de séjour est inapproprié au regard de la réalité de terrain**.

Concernant les primo-arrivants qui sont conscients de l'existence des formations et qui y accèdent, **l'information est souvent reçue grâce au réseau de connaissances**, via le bouche-à-oreille, qui permet d'entrer en contact, pour la plupart des cas, directement avec les associations qui dispensent les cours. Les opérateurs de terrain expliquent alors le dispositif, et accompagnent les primo-arrivants dans les démarches qui les concernent (ainsi que, dans certains cas, dans d'autres tâches liées à leur séjour). Lorsque le primo-arrivant est, par contre, orienté vers le CRI (ou qu'il y accède de manière autonome, sans néanmoins être nécessairement conscient des missions de cet organisme), il y reçoit l'accompagnement et les informations nécessaires afin qu'il puisse s'adresser aux

⁶⁵ Ces déplacements sont aussi dus à la difficulté de trouver un logement, par exemple pour les réfugiés reconnus une fois qu'ils sortent des centres d'accueil collectifs. La discrimination joue un rôle dans ce facteur, et le réseau de connaissance peut aider à l'installation. Le retour dans le pays d'origine est aussi possible pour certains.

⁶⁶ Les centres d'accueil pour demandeurs de protection internationale de la Croix Rouge organisent des formations à la citoyenneté qui peuvent être valorisées dans le cadre du PI. Néanmoins, certains demandeurs de protection internationale affirment ne pas avoir reçu d'informations claires concernant le dispositif à cette étape (observation bénéficiaires, Liège).

⁶⁷ L'information a été reçue via la commune ou le CPAS dans très peu de cas parmi nos interlocuteurs, et ce principalement dans les zones de Luxembourg et Liège.

⁶⁸ Peuvent être également exclues les personnes pour lesquelles, nonobstant la clarté des informations, la fréquentation des cours est incompatible avec d'autres engagements au niveau des formations.

opérateurs sur le territoire (CPAS, Forem, Commune, CRI, associations...) et poursuivre le processus. Le PI se déroule donc de manière plutôt chaotique, avec des portes d'entrée, pour le bénéficiaire, diversifiées. « Le tissu d'aide sociale et d'intégration est grand et compliqué. On s'imagine pas la "jungle" pour le primo-arrivant qui doit naviguer entre tous les services » (enquête en ligne).

L'absence de traduction au sein de la commune constitue un obstacle supplémentaire à la compréhension, ce qui fait qu'à ce moment, « peu de primo-arrivants semblent intéressés » (enquête en ligne) :

« Il arrive que des non-francophones, notamment les personnes analphabètes, ne comprennent pas pourquoi ils ont signé un document à la Commune (document certifiant qu'ils ont reçu l'information d'obligation du Parcours d'intégration) [...] » (enquête en ligne).

L'engagement du primo-arrivant est officialisé par la signature d'un accusé de réception des informations reçues, mais cet acte est problématique quand l'individu n'a pas été correctement informé à propos du dispositif, et aussi lorsqu'un individu qui n'est pas dans l'obligation de suivre le PI verrait son titre de séjour non prolongé au cas où il ne devait pas respecter l'accord pris :

« [...] les communes le donnent à tout le monde et donc a des gens qui ne devraient pas la signer, mais qui la signent même s'ils ne comprennent pas vu que la commune leur demande de le faire. Si on n'a pas rempli les obligations de la déclaration, l'Office des étrangers peut refuser la prolongation du titre de séjour » (Entretien CRI)⁶⁹.

Les primo-arrivants font l'expérience d'une lourdeur administrative dont ils ne comprennent pas nécessairement les raisons et qui semble sans fin : « [...] tous les jours des problèmes, avec les communes, beaucoup de problèmes, tous les jours comme ça. [...] Tout ! Chaque chose ! » (focus group bénéficiaires). Par ailleurs, des difficultés supplémentaires peuvent apparaître lorsque les personnes ne sont pas à l'aise avec l'outil informatique et la recherche en ligne, et ce également pour des raisons liées à l'accès à l'éducation dans le pays d'origine :

« Moi je n'ai pas internet et je ne connais pas internet. [...] Je n'ai pas de chance, car où je suis née moi, à Albanie, il y a d'autres mentalités, d'autres règles et les filles ne peuvent pas aller à l'école, quand tu as presque 13 ans, tu finis l'école et rester à la maison. Tu n'as pas une chance comme ici. » (focus group bénéficiaires)

5.6.3. L'obligation de suivre le parcours

Le primo-arrivant n'est souvent pas correctement informé de l'obligation. Plusieurs individus interviewés ont pris connaissance du fait qu'ils disposaient d'un temps limité à l'obtention des attestations de fréquentation, et aussi du fait que celles-ci sont nécessaires dans le cadre de leurs démarches d'installation en Belgique, seulement après avoir commencé (et parfois terminé) les modules de formations (notamment la citoyenneté). Cette question de l'information devient problématique lorsque la personne se voit confrontée à la menace de sanctions alors qu'elle n'a pas été informée de manière adéquate des délais du parcours.

Cependant certains bénéficiaires perçoivent l'obligation, une fois qu'ils en ont pris connaissance, comme positive en termes de possibilité d'apprentissage, car un individu qui ne suit pas le module citoyenneté, par exemple, risquerait de « sortir du contexte social, [...] s'isoler des gens » (entretien bénéficiaire). Les « engagements » pris en respectant le règlement intérieur des formations, notamment « au niveau de la ponctualité, déontologie de classe, entre les camarades, même savoir

⁶⁹ Pour notre interlocuteur, cette pratique sort des éléments proprement liés aux dispositifs régionaux de l'intégration, et interagit plutôt avec les politiques fédérales de gestion des migrations.

poser les questions poliment [...], sortir, entrer, [...] tout ça nous apprend à être plus engagés, plus responsables, et ça fait partie de l'intégration aussi » (idem). **Les primo-arrivants sont motivés par le suivi des formations**, d'autant plus que plusieurs d'entre eux fréquentent les cours sur base volontaire⁷⁰, amenant, en outre, des demandes particulières au niveau des contenus. Les personnes qui suivent le PI dans le cadre de leur demande de nationalité constituent « un public exigeant parce que c'est un public qui est là depuis plus de cinq ans en Belgique, et donc qui est un public qui connaît ses droits, qui lui est déjà en fait intégré pour être honnête » (entretien opérateur CRI).

L'obligation du parcours est perçue comme inadéquate si elle ne prend pas en compte les facteurs qui impactent la vie de l'individu d'une manière globale, et notamment les autres préoccupations qu'il pourrait avoir dans le cadre du suivi d'une variété de questions administratives liées à la régularisation de sa situation dans le nouveau contexte vécu, ainsi que les traumatismes vécus. Selon certains opérateurs, l'obligation est positive pour certains publics qui ne s'engageraient pas dans le parcours autrement ; selon d'autres, la motivation personnelle n'a pas besoin et ne peut pas être « forcée » par un travailleur social : « Il faut vouloir d'abord, on peut aider, mais si tu ne veux pas tu ne veux pas » (entretien bénéficiaire). En réalité, l'impact du caractère obligatoire varie en fonction des usagers :

« certaines personnes ne se seraient pas donné la peine / n'auraient pas pu (d')entrer dans un processus d'orientation et de formations sans obligation, d'autres se sentent opprésés par cette obligation... L'humain est diversifié !! Une même obligation ne donne pas les mêmes réactions et n'est pas bénéfique pour chacun.e. » (enquête en ligne).

Concernant l'opinion sur la durée du délai, la plupart des primo-arrivants interrogés et des opérateurs estiment que 18 mois ne sont pas suffisants – pour une pluralité de raisons incluant notamment la disponibilité de cours⁷¹ ou de modules à réaliser dans la langue du bénéficiaire, et les contraintes individuelles – pour acquérir les connaissances et compétences demandées et nécessaires pour vivre dans le nouveau contexte, et ce surtout en ce qui concerne l'apprentissage de la langue française. En outre **les difficultés liées à la mobilité**, conjointement avec **le manque de formations à proximité des lieux de résidence** des primo-arrivants⁷², **constituent des contraintes importantes qui entravent le respect de l'obligation**. Néanmoins, certains bénéficiaires soulignent qu'un délai plus court concernant par exemple les démarches liées à l'insertion socio-professionnelle, pourrait permettre au primo-arrivant d'atteindre plus rapidement ses objectifs, en valorisant également les compétences acquises avant l'arrivée en Belgique :

« [...] on tient pas compte des connaissances ou des habilités donc tout ce qui était acquis avant dans le pays d'origine. On prend comme si on le « jette à la poubelle ». [...] après donc quand on va sur le chantier, quand on est dans la formation, on arrive à faire le boulot mieux que l'ingénieur ou l'architecte par exemple dans le bâtiment, etc. Voilà [...] c'est long. [...] Parce que les cours ne sont pas tous les jours, c'est pas comme les formations où au bout de 6 mois formation professionnelle et donc en 6 mois on peut avoir une idée sur le secteur, le domaine et les tâches qu'on doit faire dans le cadre du métier » (entretien bénéficiaire)

⁷⁰ C'est le cas par exemple des demandeurs de protection internationale, mais aussi d'autres primo-arrivants qui ne sont pas visés par l'obligation, mais qui décident néanmoins de suivre l'une ou l'autre formation qui font partie du dispositif. Parmi le public volontaire, nous incluons aussi les candidats à l'obtention de la nationalité, vu que le suivi du PI ne constitue pour eux qu'une preuve d'intégration à fournir, qui n'est néanmoins pas la seule à pouvoir être amenée. Néanmoins, pour certains de nos interlocuteurs cela constitue une « contrainte », si pas une obligation, posée à un public volontaire (entretien CRI).

⁷¹ Selon certains, si l'offre était suffisante et qu'il n'y avait pas de listes d'attentes sur le territoire, ce délai suffirait pour le suivi des formations.

⁷² C'est-à-dire que, dans les cas où les lieux de formations sont situés dans les alentours du lieu de résidence du bénéficiaire, celui-ci n'aura pas de difficulté – du moins du point de vue de la mobilité – à suivre les cours.

Pour les démarches liées à l'insertion socio-professionnelle, une « condensation » des formations semble bénéfique pour les primo-arrivants qui en sont demandeurs :

« Les personnes primo-arrivantes [...] auraient préféré une prise en charge complète, condensée sur une plus courte période, mais avec des formations journalières, des cours de français intensifs à l'instar de ce que fait la Flandre avec l'Inburgering et surtout la possibilité d'apprendre la langue par le biais d'un travail » (enquête en ligne).

Les avis sur la durée du parcours sont donc ambivalents et dépendent d'un ensemble de facteurs. Néanmoins, ils convergent sur l'idée que l'obligation et les éléments qui y sont liés – dont le délai pour le suivi du PI – sont des facteurs qui, a priori, devraient confirmer l'engagement institutionnel à la prise en charge, en un temps relativement contenu et répondant aux besoins des individus de s'insérer dans le tissu socio-économique et culturel local.

5.6.4. Motivation des primo-arrivants

Les individus sont généralement motivés à suivre les formations liées au PI. Au-delà de ce positionnement général, certains publics pourraient être moins demandeurs des formations :

« [...] un public d'expatriés, qui eux au contraire sont arrivés avec une richesse, un pouvoir d'achat, un fonctionnement très différent des réfugiés évidemment et qui [...] disent : pourquoi je suis obligé, le parcours, ça devrait être pour les pauvres, pas pour nous » (Entretien CRI)⁷³.

Globalement, le primo-arrivant fait jouer sa motivation et ses compétences dans le processus d'intégration, par exemple en s'activant pour entrer en contact avec le monde associatif, via la recherche d'opérateurs sur internet ou alors en s'inscrivant à plusieurs formations en même temps.

5.6.5. Autres facteurs ou freins à l'accès au parcours d'intégration

L'engagement des primo-arrivants dans le PI est déterminé par des besoins et aspirations contextuels et spécifiques des primo-arrivants, lesquels pourraient organiser leur parcours en fonction de leur profil (notamment concernant l'ordre des formations). Néanmoins le manque d'offre et la nécessité de suivre un cours de citoyenneté rapidement peuvent mettre à mal l'organisation envisagée. La fréquentation des modules **peut aussi concrètement être entravée par une série de contraintes personnelles**. Quelques exemples ont été donnés par des opérateurs, notamment lors de l'enquête en ligne : « maladie grave les concernant ou concernant un conjoint ou enfant, le décès de membres de la famille restés dans le pays d'origine ; difficulté à effectuer un regroupement familial ; difficulté à trouver un logement à cause du coût et des discriminations ; problèmes avec les propriétaires, fournisseurs, etc. abusifs ; soucis scolaires des enfants ; pas de prise en charge de type "santé mentale" des demandeurs de protection internationale dans leur langue d'origine ». Les difficultés au niveau émotionnel telles que les traumatismes⁷⁴ liés au voyage entrepris pour arriver en Belgique, ou encore la souffrance liée à la distance de son environnement familial, nécessitent d'être suivies « avec des thérapeutes spécialisés dans l'exil et des interprètes, parfois très, très difficiles à trouver » (enquête en ligne) avant d'entreprendre un engagement professionnel :

« [...] si [la personne migrante] est en souffrance, elle doit tout d'abord être entendue, reconnue, avant d'envisager n'importe quel apprentissage et découvrir et s'ouvrir à notre société » (enquête en ligne).

⁷³ Cette réflexion donne une preuve du caractère hiérarchisant que le dispositif peut assumer à la fois à travers sa définition, ainsi que celle de son public, et dans sa perception par les primo-arrivants eux-mêmes.

⁷⁴ Par ailleurs, un suivi psychologique, souvent pendant la demande d'asile, est utile pour aller au-delà de ces dures épreuves émotionnelles.

Ces facteurs causent une indisponibilité à s'engager dans le PI :

« Les choses qui m'ont freiné, c'est plutôt ma situation familiale. J'étais d'abord avec mon frère handicapé, c'était très difficile, il m'a pris beaucoup d'énergie jusqu'à l'arrivée de mes parents. Après j'ai accompagné mes parents aussi, jusqu'à ce qu'ils terminent la procédure d'asile. Tout ça a pris presque un an et demi, jusqu'à la moitié de 2016. Et j'étais très très déprimé aussi, en 2016 ma situation psychique était très difficile. Je trouvais que je suis nul, j'ai perdu tout, je n'ai pas l'envie de redémarrer. [...] je suis sorti de tout ça d'une façon progressive » (entretien bénéficiaire).

Le temps d'adaptation nécessaire pour que les personnes puissent se sentir en « sécurité psychologique » (enquête en ligne) peut être long et la mise en œuvre du parcours doit inclure les conditions de cette sécurité :

« La plupart des personnes rencontrées sont soit très abîmées psychologiquement, soit physiquement, soit les deux et doivent d'abord se poser, se rassurer pour tenter de voir clair pour envisager une perspective d'avenir, choisir ou poursuivre une formation puis se trouver une ville où s'installer. Tout cela prend du temps [...] » (enquête en ligne).

En outre, le PI peut être freiné, voire même s'arrêter (par exemple en ce qui concerne les formations qualifiantes), pour ces individus qui rencontrent des obstacles administratifs dans l'obtention de leur titre de séjour, ou auxquels ce dernier est finalement refusé⁷⁵.

Parmi d'autres contraintes, **la question de la mobilité** revient comme principale entrave de l'engagement du primo-arrivant dans le PI. Les bénéficiaires décrivent comme difficiles les déplacements pour rejoindre les lieux de formations, et ce à cause du manque d'offre de transports⁷⁶, ainsi qu'en raison d'une densité des formations qui n'est pas homogène au niveau des zones : en comparant nos trois cas d'études, Liège est certainement mieux desservie, en termes de disponibilité de formations et de moyens de transport, que la province du Hainaut et encore plus la province du Luxembourg. La non-homogénéité des situations territoriales implique que certains individus suivent des cours – pour une période limitée – dans des zones différentes de celles dans lesquelles ils sont pris en charge⁷⁷, si, pour des raisons diverses, l'accessibilité à ces autres lieux est plus facile.

Les difficultés liées aux déplacements sont aussi dues au fait que **les apprenants ne bénéficient que dans de rares cas d'un remboursement de leur frais de transport**⁷⁸ (peu nous parlent de la prise en charge de ces coûts par le CPAS). S'engager dans le PI génère des frais qui ne peuvent pas être couverts par les associations, ce qui fait que, *de facto*, le dispositif n'est pas gratuit. Outre cela, ces difficultés vont de pair avec les **contraintes liées à la gestion d'enfants en bas âge**, ceux qui doivent être accompagnés et ramenés de l'école aux horaires fixés, ainsi que ceux qui, n'étant pas encore scolarisés, sont pris en charge par les parents pendant toute la journée. Dans ce dernier cas, la question de la nécessité d'instaurer, de manière structurelle, « une offre conjointe » (entretien CRI)

⁷⁵ L'éventualité que la résidence en Belgique soit temporaire, avant de rentrer dans le pays d'origine, a été également mentionnée, bien que de manière non récurrente, lors de nos entretiens, et constitue une possible raison de non-engagement dans le PI.

⁷⁶ La question de grèves possibles, qui empêchent de rejoindre le lieu de formation, est aussi mentionnée.

⁷⁷ Néanmoins, le suivi des cours dans une zone territoriale différente ne peut pas toujours être accepté par les opérateurs du CRI en charge du suivi de l'individu.

⁷⁸ La modification du décret en 2018 permet cependant aux ILI et opérateurs agréés de recevoir 5% de supplément de leur budget pour le remboursement des frais de transport (public) de leurs bénéficiaires.

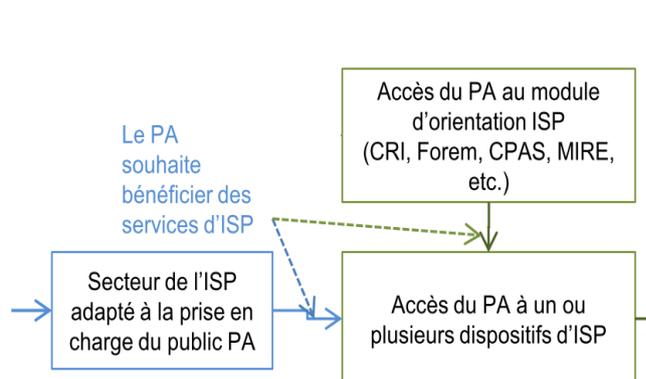
formations / crèche⁷⁹, permettrait de favoriser la participation aux formations des femmes, plus particulièrement selon nos interlocuteurs, et à ne pas leur faire encourir le risque d'une sanction.

« [...] on a des difficultés avec les transports en commun, parfois on trouve des écoles ou des ASBL qui ont des cours de français, mais ils sont loin. [Par exemple] une école où, même en voiture, la durée des trajets, c'était 1h15, [...] c'est pour ça [que je n'ai] pas pu suivre des cours récemment. À cause de ma fille, parce qu'il n'y a pas de garderie ou crèche dans le village » (entretien bénéficiaire).

Selon les opérateurs, y compris les CRI, **des actions concrètes et concertées sont nécessaires pour permettre aux bénéficiaires de suivre le parcours**. Les opérateurs jouent leur part dans la recherche de solutions concrètes (par exemple en décentralisant les séances), néanmoins ils sollicitent une prise en charge structurelle de ces questions, y inclus la **disponibilité des traducteurs** pour assurer un bon suivi des dossiers et **l'aménagement (en termes d'horaires** par exemple) pour les personnes qui ont des engagements professionnels.

5.7. L'ACCÈS ET L'ENGAGEMENT DES PRIMO-ARRIVANTS DANS LE DISPOSITIF ISP

5.7.1. Accessibilité du dispositif ISP



Au niveau du **dispositif d'insertion socio-professionnelle**, plusieurs de nos interlocuteurs décrivent une situation qui **n'est pas tout à fait efficace en l'état actuel** pour la prise en charge des primo-arrivants, et ce pour une série de facteurs liés d'un côté à la typologie de services offerts et nécessaires, et d'un autre côté, à des éléments plus spécifiques qui concernent le parcours (d'étude et professionnel) du primo-arrivant lui-même.

Concernant les organismes en charge des dispositifs d'ISP, le Forem notamment, ils fournissent un service d'orientation aux primo-arrivants, c'est-à-dire que, dans la plupart des cas, ils mettent en place une série d'actions d'accompagnement dans la recherche d'une formation ou d'un emploi. Cela arrive à un certain moment du parcours du primo-arrivant, mais il n'a pas été possible de clarifier quand exactement, ni d'identifier, dans ce cas aussi, une linéarité dans le processus. Dans certains cas, les bénéficiaires affirment avoir été orientés vers le Forem par le CRI, mais aussi l'inverse, et les opérateurs du Forem et des CRI amènent des exemples de suivi partagé de certains dossiers qui n'est pas sans difficulté. Les difficultés de communication⁸⁰ et d'articulation entre les acteurs de l'ISP et les acteurs de l'intégration vont au détriment de la fluidité du parcours du primo-arrivant et du fait qu'il « soit cohérent pour le public » (entretien exploratoire). Ces difficultés impactent concrètement les démarches des primo-arrivants, car les « malentendus » au niveau de la phase de l' « accueil » influencent le bon déroulement des formations suivantes (entretien opérateur). Cette articulation est

⁷⁹ La possibilité que les frais de crèche soient pris en charge dans le cadre du PI est aussi évoquée par certains de nos interlocuteurs comme élément permettant de répondre aux difficultés de participation rencontrées par les femmes.

⁸⁰ Concrètement, cela est dû aussi au fait que les bases de données du Forem et des CRI peuvent difficilement être partagées, ce qui fait que les échanges d'informations se font principalement via des documents papier.

néanmoins nécessaire pour orienter efficacement (en amont) vers les services appropriés, pour assurer le suivi des dossiers (entretien CRI)⁸¹ et également pour éviter des redondances que les bénéficiaires peuvent percevoir (entretien bénéficiaire).

L'accès au dispositif ISP via l'inscription au Forem n'est perçu par certains primo-arrivants que comme une formalité administrative, par exemple avant de pouvoir commencer un cours de langue. Certains opérateurs du PI estiment aussi que l'axe ISP du PI (les 4h d'orientation dispensées par les opérateurs) est « juste une contrainte absurde et inadaptée (4h, c'est trop peu pour une vraie action et puis la nécessité de l'ISP est tellement variable d'une personne à l'autre que c'est souvent absurde de mettre en place cette orientation) » (enquête en ligne).

Pourtant, selon nos interlocuteurs au sein du Forem, l'accompagnement mis en œuvre est basé sur les caractéristiques, attentes et opportunités des bénéficiaires, y compris :

« [...] leur niveau d'étude, [...] s'ils ont de l'expérience professionnelle⁸², [...] leur bagage au niveau des connaissances linguistiques, s'ils ont un permis de conduire dans leur pays, [...] leurs attentes pour exercer un métier en Belgique, quel métier, dans quel domaine, etc. » (entretien opérateur).

Pour dresser ce bilan, certains de nos interlocuteurs confirment avoir recours au service d'interprétariat. L'orientation se fait en fonction des informations collectées, ou vers « des métiers qui sont en pénurie ou critique chez nous », en aidant « dans la recherche active d'emploi, faire un CV, une lettre de motivation, une recherche d'offre, etc. » (entretien opérateur).

Les actions du Forem, incluant des séances collectives d'information ainsi que l'orientation vers des associations externes, s'articulent avec la progression du statut des bénéficiaires, et l'accès de ce public à un service – et une base de données – spécifique permet de les identifier et « de les protéger, de les enlever de toutes les procédures de contrôle qui existent pour les chômeurs complets. [...] ça les immunise [...] de tout ce qui est démarches qui suivent les chômeurs complets indemnisés » (entretien opérateur).

Néanmoins, **il peut y avoir des difficultés à assurer le suivi au niveau du Forem des primo-arrivants dans leurs parcours d'insertion socioprofessionnelle**, notamment lorsque les individus déménagent et vu qu'il n'y a pas de centralisation des informations concernant les bénéficiaires⁸³ (entretien opérateur).

Concernant les contenus des formations disponibles, bien que des mécanismes d'identification du niveau de connaissance du français par exemple soient mis en place via des tests informatisés, **l'indisponibilité – ou l'insuffisance de l'offre de cours de français à orientation professionnelle ainsi que de formations qualifiantes** adaptées aux niveaux de formation préalable des bénéficiaires et/ou accessibles pour ceux-ci⁸⁴, finit par en décourager certains. Il y a aussi la question de la prise en charge des coûts des formations (par le CPAS, mais aussi, pour les demandeurs de protection internationale, par les organismes de l'accueil) qui peut être plus facilement obtenue si ces dernières concernent des métiers en pénurie. En effet, les moyens du CPAS ne permettent pas de s'investir dans n'importe quel projet professionnel (entretien bénéficiaire, Luxembourg).

⁸¹ La coordination avec le Forem, permettant de bien délimiter les rôles de chacun, s'avère positive dans certaines zones de la Région.

⁸² Incluant les compétences acquises hors contexte salarié.

⁸³ Ce problème a été pris en compte dans le décret de 2018 avec la mise en place d'un outil informatique de suivi des primo-arrivants géré par les CRI.

⁸⁴ L'accès à certaines formations professionnalisantes est conditionné par le niveau du français et les diplômes du bénéficiaire.

Du point de vue des primo-arrivants et contrairement à ce qui a été reporté ci-dessus en décrivant le bilan au Forem, **le secteur de l'ISP ne semble pas adapté à la prise en charge des besoins de ces primo-arrivants qui ont déjà consolidé une carrière professionnelle dans le pays d'origine.** Une des raisons principales est le fait que l'expérience professionnelle n'est pas nécessairement attestée par des documents officiels, et il n'y a pas un système d'évaluation des compétences qui permet de valoriser « les expériences et la créativité des migrants » (enquête en ligne) dans le processus d'insertion socio-professionnelle. Il émerge

« [...] une certaine résistance de la part de professionnels de l'ISP par exemple à reconnaître qu'un ingénieur syrien ou mauritanien ayant travaillé dans une entreprise internationale dans son pays, avec l'Anglais comme langue professionnelle, pourrait avoir une chance de recrutement dans le même domaine (entreprise internationale, langue de travail Anglais) ici en Belgique. » (enquête en ligne)

Dans le cas de primo-arrivants qui ont déjà un certain âge, ce facteur démotive davantage à entreprendre des démarches pour entrer dans le marché de l'emploi, vu qu'il est impossible de « travailler avec le diplôme » (entretien bénéficiaire), c'est-à-dire de reprendre sa profession.

La question de l'équivalence des diplômes est problématique⁸⁵ pour la majorité des primo-arrivants, notamment ceux qui ne peuvent pas assumer les coûts de la procédure, ou sont dans l'impossibilité d'obtenir les documents nécessaires au niveau des institutions de leurs pays, ou encore pour lesquels les formations ne sont pas reconnues dans un cadre commun de référence (ce qui peut être le cas par exemple pour des parcours d'études modulés sur des référents européens). Le manque de reconnaissance des diplômes constitue un frein supplémentaire à l'exercice de leur profession. Pareillement, **l'impossibilité de faire valider son permis de conduire** (voiture et camion) pose des contraintes à la mobilité et ainsi **entrave l'entrée de l'individu dans le marché de l'emploi.**

Par conséquent, le primo-arrivant est obligé en quelque sorte de se réorienter professionnellement vers ces métiers pour lesquels des formations sont disponibles et qui semblent permettre un accès plus rapide au marché de l'emploi, et ce indépendamment de la profession de départ de l'individu. Le genre est parmi les facteurs qui influencent l'orientation des individus vers l'une ou l'autre profession, car certains métiers seront plus facilement proposés à des hommes et d'autres à des femmes.

L'accès des primo-arrivants aux dispositifs d'ISP est en outre conditionné par le statut des individus. Lorsque le bénéficiaire perd le séjour régulier, ou celui-ci lui est refusé, son parcours s'arrête, indépendamment des capacités et motivations du travailleur, lequel continue de rencontrer des barrières à la poursuite de son insertion :

« L'année dernière je veux faire une formation en mécanique, [...] je prends un rendez-vous à l'école [...], il m'a dit carte d'identité et tout ça, j'ai donné, [...] il m'a dit 'tu es inconnu de la commune de Liège', parce que t'as pas une régularisation et tout ça, tu es inconnu. Et moi j'ai parlé avec l'assistante, j'ai fait l'impossible pour rentrer. T'es inconnu, tu peux pas faire ta formation. C'est très compliqué, il n'y a pas de solutions toujours, tu veux faire quelque chose qui est bien, tu ne peux pas avancer » (entretien bénéficiaire).

⁸⁵ Seulement dans peu de cas les bénéficiaires affirment de ne pas avoir rencontré des difficultés particulières, ce qui veut dire entre autre que le coût lié à la procédure ne constituait pas pour eux une contrainte.

Même lorsque la personne réside régulièrement en Belgique, elle peut rencontrer des contraintes administratives, liées par exemple à la prise en charge des coûts de formations, qui l'empêchent de mener à bien son projet d'insertion socio-professionnelle⁸⁶.

Certains outils sont mentionnés comme conditions efficaces à réaliser l'insertion socio-professionnelle. Notamment les **stages** : « [...] c'était bien pour aider à trouver du travail, apprendre, avoir une expérience » (entretien bénéficiaire) ; ainsi que le **mentorat professionnel** : « Je me suis inscrit à Duo4AJob, c'était très efficace, j'ai trouvé deux stages grâce à eux. J'ai eu mon mentor, il m'aide pour le moment. On a fait un contrat pendant 6 mois. Lui il connaît beaucoup de monde alors ça m'a aidé beaucoup » (entretien bénéficiaire).

5.7.2. Motivation des primo-arrivants

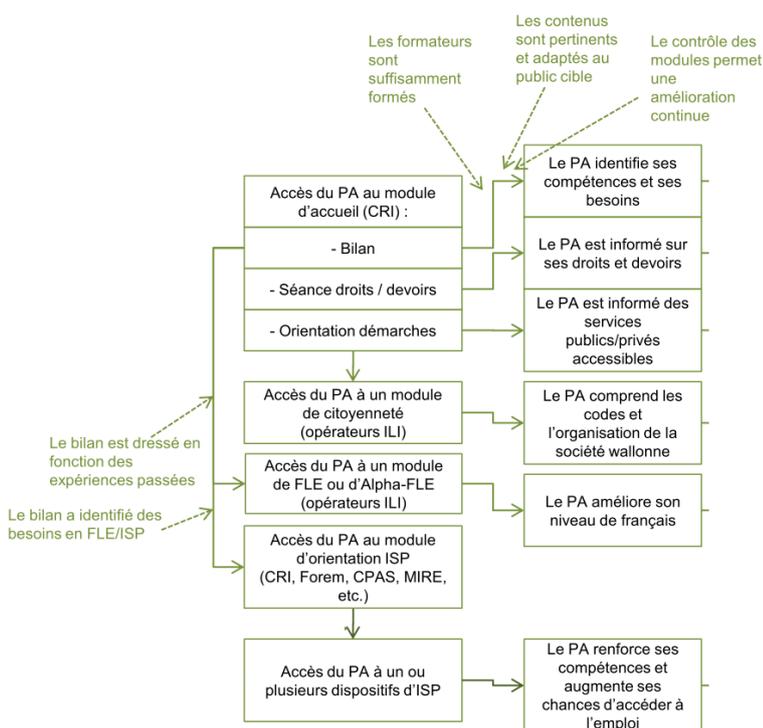
L'engagement des primo-arrivants dans les dispositifs d'ISP est conditionné par une variété d'éléments. À part ces bénéficiaires qui, en raison de leur âge ou à cause de problèmes de santé, sont découragés à la recherche d'emploi, **les primo-arrivants** que nous avons rencontrés **sont généralement motivés à entamer un processus d'insertion socio-professionnelle**. Souvent leurs attentes à propos du PI lui-même concernent prioritairement la recherche d'emploi, bien qu'il y ait une conscience de la nécessité tout autant prioritaire d'apprendre le français. La concrétisation de cet engagement est néanmoins liée au fait que l'individu puisse concilier une formation d'ISP qui peut durer un certain temps avec la nécessité de subvenir aux besoins urgents (notamment économiques) auxquels il fait face :

« [...] aller faire une formation qui va vraiment durer pendant longtemps, dans ma situation, est-ce que c'est une bonne idée ? [...] j'aimerais bien travailler pour m'en sortir de cette situation, parce que là, le problème est que je n'arrive même pas à finir le mois. » (entretien bénéficiaire).

La situation de dépendance du revenu minimum d'intégration est contraignante et détermine la volonté d'une entrée rapide dans le marché du travail.

⁸⁶ C'est le cas par exemple d'une femme qui souhaitait suivre des formations en dehors de sa zone de résidence, et ce par proximité au lieu où elle menait déjà des études. Cette possibilité lui a été refusée en raison du fait que, détentrice d'un permis de séjour pour regroupement familial, elle n'avait pas le droit de modifier son adresse de résidence et donc, de bénéficier d'une prise en charge de ces frais par le CPAS de la zone envisagée.

5.8. LE CONTENU DU PARCOURS D'INTÉGRATION ET DU DISPOSITIF ISP



5.8.1. Le bilan social et professionnel

Les informations collectées auprès de nos interlocuteurs (opérateurs PI, opérateurs ISP et bénéficiaires) concernant le bilan social et professionnel des primo-arrivants se réfèrent principalement à l'évaluation des compétences et expériences préalables. Il apparaît notamment comme problématique le fait que **les compétences dont les individus disposent ne sont pas nécessairement objectivables** dans un CV ni via des moyens standardisés d'évaluation. Ces compétences sont issues d'expériences personnelles qu'il n'est pas nécessairement possible d'attester formellement :

« [...] je garde les enfants [...] chez ma sœur et mon frère, je garde les enfants, j'ai l'expérience pour les enfants, et moi je cherche un travail pour la crèche, je suis patiente, très douce, j'aime beaucoup les enfants » (entretien bénéficiaire).

Dans certains cas le métier exercé dans le pays d'origine n'existe pas, ou alors il n'est pas suffisamment diffusé en Belgique pour permettre d'entrer dans le secteur. Il y a la perception, chez plusieurs de nos interlocuteurs, que **leur profil professionnel et leurs compétences ne sont pas considérés de manière adéquate** et entravent ainsi l'entrée dans le marché de l'emploi, mettant également des obstacles à la possibilité que les primo-arrivants puissent apporter leur contribution à l'économie (et le savoir-faire) de la société d'accueil (entretien bénéficiaire).

Concernant les expériences passées des primo-arrivants au sein de formations préalables au parcours (français, citoyenneté, ISP), elles ne sont pas valorisables lorsque l'organisme qui les a dispensés n'est pas reconnu, ce qui peut engendrer des frustrations, aussi dues à la répétition des informations reçues, et du découragement à continuer le PI. Cela engendre également une charge de travail supplémentaire pour le travailleur social qui doit s'occuper de collecter les différentes attestations des modules suivis lorsque celles-ci ne sont pas disponibles. Repérer ces informations lors des entretiens de bilan peut être plus ou moins facile selon le cas, et pour les travailleurs, la facilité de communication par la langue commune et la « chaleur perceptible ou pas de notre accueil » (enquête en ligne) sont des facilitateurs importants.

5.8.2. Du bilan à l'accès aux modules

L'accès aux formations (les cours de citoyenneté, les cours de FLE et/ou Alpha-FLE via les opérateurs ILI, les modules d'orientation à l'ISP des opérateurs du secteur et les dispositifs d'ISP mis en place par le Forem) suite aux différentes étapes du module d'accueil (bilan, séance droits et

devoirs⁸⁷, orientation démarche) est conditionné tout d'abord par la permanence sur le territoire (les bénéficiaires risquent de déménager à un moment donné de leur parcours, changeant aussi de province). En outre, **la possibilité (ou le refus) d'accès aux formations est** d'une certaine manière **négociée avec les opérateurs** qui dispensent les formations, c'est-à-dire que les conditions que chacun met à l'entrée en formation (documents nécessaires, statuts, formations préalables, âge⁸⁸, etc.) peuvent être différentes et ne pas dépendre exclusivement de la disponibilité de places, mais aussi par exemple du domaine spécifique d'intervention de l'opérateur. Les conditions de niveau de français restent particulièrement problématiques, notamment parce qu'il n'existe pas de test unique qui puisse faire foi : « Je suis obligée de contacter plusieurs écoles pour que les personnes fassent de nombreux tests pour s'entendre dire : trop alpha, nous cherchons un A1.2 et c'est un A1.3,... Les gens deviennent fous » (enquête en ligne).

Perdre aussi la question de l'offre non uniforme sur le territoire. Accéder au PI pendant la procédure de protection internationale permet de dépasser les contraintes liées à la disponibilité des places et à certaines conditions d'accès, notamment lorsque les cours se donnent auprès des opérateurs de l'accueil eux-mêmes, ainsi que de « gagner du temps » (entretien opérateur). Par contre, cet accès ne se met pas en place en passant par le module d'accueil, mais plutôt par l'orientation directement vers une formation en langue ou en citoyenneté par les opérateurs du centre d'accueil. La définition claire des rôles et des termes de la collaboration entre CRI, CPAS et les centres d'accueil est également nécessaire au niveau de l'accès aux modules afin d'éviter d'un côté une concurrence entre les acteurs, et d'un autre côté la répétition de certaines démarches :

« Au niveau de la répartition des compétences, les choses ne sont pas coordonnées. On ne se retrouve pas autour de la table avec les CPAS pour pouvoir discuter et mettre en place une logique d'action PIIS-PI. [...] Au niveau de Fedasil, [...] on entend qu'à l'intérieur même de Fedasil les personnes suivent les formations en français et en citoyenneté ! Quand c'est donné par des ILI qui sont subventionnées par la RW très bien, c'est de l'anticipation, mais quand c'est donné par les employés, même à l'intérieur de Fedasil⁸⁹, de nouveau le processus n'est pas coordonné, c'est pas articulé, ça c'est un vrai problème parce que les gens sortent des centres, [...] ils arrivent au CRI [...], ils disent : j'ai passé 3 ans à Fedasil et j'ai suivi vos 20h de citoyenneté et vos 120h de français donc j'ai plus besoin de suivre » (entretien CRI).

La nécessité d'une coordination entre les acteurs dépend aussi du fait que certains opérateurs voient dans l'existence de cours dispensés notamment par la Croix Rouge l'opportunité d'élargir l'offre et d'anticiper les modules du parcours en gagnant du temps, tandis que d'autres y voient l'éventualité de perdre des financements et craignent un manque d'uniformité au niveau des contenus.

5.8.3. Facteurs contribuant ou entravant l'acquisition de compétences : des modules aux résultats d'apprentissage

Nos interlocuteurs (opérateurs et bénéficiaires) estiment que l'acquisition de connaissances et compétences à la suite des modules du PI et du dispositif ISP est conditionnée par certains facteurs, c'est-à-dire qu'elle se vérifie seulement si certaines conditions sont satisfaites.

Premièrement, le **recours à des interprètes, ou alors l'organisation de séances en langue maternelle**, sont des éléments importants pour assurer la compréhension des contenus **du module d'accueil**

⁸⁷ La séance droits et devoirs est rarement mentionnée par nos interlocuteurs parmi les bénéficiaires du PI, et apparaît destinée à fournir rapidement des informations de base dont l'acquisition se consolide au cours du module citoyenneté.

⁸⁸ Un bénéficiaire affirme que les places d'un cours d'un opérateur auquel il s'était adressé étaient prioritairement réservées à un public de jeunes.

⁸⁹ Ces cours ne peuvent pas toujours être valorisés dans le cadre du PI.

dispensé aux CRI. L'apprentissage du français n'ayant pas encore été finalisé, voire commencé, et étant donné que des incompréhensions au niveau des fondements du parcours pourraient déterminer des déviations dans les étapes suivantes, il s'avère nécessaire de soigner la phase de l'accueil et de l'orientation⁹⁰, jusqu'à la « personnaliser » (entretien opérateur CRI). Concernant plus particulièrement la séance droits et devoirs, privilégier les séances collectives (par manque d'interprètes et/ou optimisation des ressources) ne permet pas à chaque bénéficiaire de s'exprimer. De plus, cette séance apparaît parfois redondante par rapport au module de citoyenneté.

Concernant les cours de langue, bien qu'une amélioration des capacités de compréhension et d'expression semble s'opérer dans la plupart des cas, la rapidité de la progression des primo-arrivants en termes de compétences en français dépend largement de caractéristiques et profils des bénéficiaires ainsi que de l'existence d'une approche pédagogique pertinente. En plus du niveau préalable en français, dû à la provenance de pays d'origine francophone ou d'études antérieures, différents facteurs jouent un rôle dans l'apprentissage : l'âge (l'apprentissage serait ralenti pour les personnes moins jeunes et le mélange des profils en termes d'âge est donc considéré comme inapproprié par certains de nos interlocuteurs) ; l'engagement personnel ; la connaissance préalable de l'alphabet latin (cet élément est particulièrement important pour les apprenants arabophones, et impacte notamment l'apprentissage de la langue écrite) ; le niveau d'alphabétisation et de scolarisation.

En outre, l'amélioration du niveau de français dépend de la **fréquence des échanges avec des francophones**, qui est bénéfique pour pratiquer les compétences acquises en classe et pour assurer d'atteindre un niveau de maîtrise suffisant.

La pratique de la langue française se fait aussi au sein de la globalité des modules eux-mêmes (par ailleurs la composition hétérogène en termes de profils et de langues d'origine des groupes de formations FLE semble faciliter l'apprentissage), et en reliant les cours de FLE avec les cours de citoyenneté en termes de contenus, ce qui rend le dispositif plus concrètement efficace, car « [...] les deux cours se complètent, [...] ce que tu apprends au cours de français, [...] se complète avec ce que tu trouves au cours d'intégration, tu trouves les mêmes terminologies aussi, [...] c'était très bien relié et en général c'est plus facile » (entretien bénéficiaire).

Plusieurs bénéficiaires et opérateurs interviewés estiment que l'absence d'une **pédagogie et programmation conjointe FLE-citoyenneté** entrave l'apprentissage des contenus du module citoyenneté, notamment pour le non-francophone⁹¹. Le fait que le cours de citoyenneté arrive, pour certains bénéficiaires, avant le cours de FLE, apparaît comme contradictoire, en termes de chronologie, à leurs yeux : « [...] j'ai pas compris tout ce qu'il faut savoir, [...] c'était difficile pour moi. [...] [la formation] intégration serait plus facile [maintenant], parce que j'ai amélioré encore plus le français » (entretien bénéficiaire). Pour d'autres bénéficiaires, il est important que le cours de citoyenneté arrive le plus tôt possible afin que les primo-arrivants aient rapidement les informations utiles relatives à leur arrivée dans le pays. Il semble donc pertinent que **cette formation puisse aussi se faire dans la langue d'origine des primo-arrivants**. Néanmoins, l'enquête en ligne confirme que les services d'interprétariat sont insuffisants pour favoriser la compréhension des cours.

⁹⁰ Pour cette raison, au niveau de la logique d'intervention certaines expériences « pilotes » ont été développées afin d'améliorer l'accueil et l'orientation des personnes (entretien exploratoire).

⁹¹ D'autant plus que les cours de citoyenneté n'impliquent pas de traducteurs, comme cela était prévu dans la méthodologie initiale (nous avons néanmoins mentionné qu'auprès des formations fournies aux demandeurs de protection internationale, cela pourrait être le cas).

La compréhension des contenus des cours de citoyenneté repose également sur l'expérience pratique acquise à la fois par le passé, et au quotidien en dehors du PI, car les bénéficiaires se trouvent dans la nécessité de s'orienter concrètement au sein de la société wallonne (avec ses codes et son organisation). Un **va-et-vient entre l'apprentissage théorique et l'expérience pratique** émerge comme essentiel à l'acquisition de compétences : « Pour répondre aux questions il faut faire travailler la tête, se rappeler quand tu sors ce que tu fais, le bus..., si tu ne sors pas, tu ne sais pas répondre » (observation bénéficiaire, Liège)⁹². Il s'ensuit que, certains apprenants des modules qui ont déjà, pour des raisons diverses, une expérience de longue durée ou alors déjà très riche en termes de démarches effectuées dans le nouveau contexte de vie, n'acquièrent pas d'informations supplémentaires lors de ces cours :

« [...], il y a une dame qui était dentiste, pour la naturalisation elle est passée ici. Un moment on parlait de module sur la santé et j'ai dit « madame, c'est vous qui devez donner la formation ! ». [Elle exerce] à Charleroi et on doit lui parler du système de santé en Belgique » (entretien opérateur).

Donc, **les cours de citoyenneté apportent des connaissances du contexte local sous certaines conditions et ne sont pas utiles pour tous les publics** (enquête en ligne), c'est-à-dire que pour certains bénéficiaires ils ne fournissent pas des informations supplémentaires par rapport à ce qu'ils connaissent déjà. C'est le cas, entre autres, des personnes qui fréquentent la formation en raison de leur demande de nationalité⁹³. Dans l'enquête en ligne, un répondant souligne la non pertinence de l'augmentation des heures du module « citoyenneté » en ce qui concerne ce public : « les 20 heures auraient pu être maintenues pour ces cas précis⁹⁴ » (enquête en ligne). Les cours sont aussi peu utiles pour les personnes qui ont acquis un titre de séjour des années après le début de leur résidence en Belgique : « [...] des personnes restent parfois en situation irrégulière, sans titre de séjour sur le territoire de longues années, et une fois régularisées, elles sont soumises au parcours, ce qui a moins de sens. » (enquête en ligne).

Au niveau des dispositifs d'ISP, le résultat attendu du renforcement des compétences des bénéficiaires et ainsi de leurs chances d'accéder à un emploi ne s'avère pas systématiquement pour tous les bénéficiaires. Ce résultat est prioritairement conditionné au fait que les **démarches et le temps de l'accompagnement soient proportionnés** non seulement aux conditions de départ des individus, lesquelles doivent en outre pouvoir être attestées et valorisées, mais aussi **aux projets professionnels**⁹⁵ qu'ils envisagent et aux difficultés⁹⁶ qu'ils pourraient rencontrer pour les réaliser :

« Par rapport aux gens qui arrivent ici, qui n'attendent pas de continuer leurs études [...] ce parcours d'intégration de dix-huit mois c'est assez, alors que pour les gens qui veulent

⁹² Ce processus est particulièrement évident, comme dans ce cas, pour les demandeurs de protection internationale résidant dans des centres d'accueil.

⁹³ Par ailleurs, certains interlocuteurs nous disent que l'acceptation de l'attestation reçue comme preuve d'intégration se fait de manière assez arbitraire par les employés communaux en charge des dossiers : il y a aussi les interprétations ou les blocages de certains fonctionnaires communaux qui disent « non, ça c'est pas bon, votre dossier n'est pas complet » (Entretien CRI).

⁹⁴ Ce commentaire fait référence à l'augmentation du nombre d'heures de citoyenneté qui est passé de 20h à 60h dans le décret de 2018.

⁹⁵ Ceux-ci sont divers, ils se construisent soit sur base des expériences préalables, soit en fonction des métiers et formations concrètement plus accessibles. Certains bénéficiaires affirment néanmoins ne pas avoir reçu de l'aide pour les réaliser, ou alors que les actions d'accompagnement du Forem n'étaient pas véritablement utiles à la recherche d'emploi (entretiens bénéficiaires, Liège).

⁹⁶ La question de la reconnaissance ou acquisition du permis de conduire en fait partie, notamment, ainsi que les difficultés plus générales d'accès au marché de l'emploi.

continuer leurs études, qui veulent continuer dans leur spécialité [...], non, il faut donner plus de possibilités pour progresser. » (entretien bénéficiaire).

Le suivi de formations ultérieures, qui ne sont pas strictement liées au PI, contribue à l'insertion socio-professionnelle et l'accompagnement prolongé dans les démarches d'ISP de l'individu dépend aussi d'une bonne collaboration en interne, parmi les différents collaborateurs et services, des organismes chargés de cette tâche.

La qualité des résultats des dispositifs d'ISP semble également dépendre des conditions de départ des primo-arrivants. La barrière de la langue peut en effet empêcher certaines personnes de pratiquer leur métier. En outre, beaucoup de personnes arrivent dans un milieu qu'elles ne comprennent pas nécessairement – notamment au niveau des normes qui régissent le secteur de l'emploi – ou dont elles n'ont pas d'informations suffisantes, ce qui rend plus complexe la mise en œuvre de démarches d'orientation de la part des services concernés :

« [...] les gens qui arrivent ici ne comprennent pas facilement le contrat de travail, le statut d'indépendant, le statut de salarié, la structure du marché de l'emploi dans laquelle est incluse quelque part la structure du marché du non-emploi (le chômage) » (entretien opérateur).

Il est important aussi de mentionner le **rôle potentiellement joué (ou non joué) par les entreprises** dans l'intégration des primo-arrivants, car les employeurs peuvent entraver, par une réticence à engager des primo-arrivants que ces derniers confirment percevoir, l'insertion dans le marché de l'emploi.

5.8.4. Modules : pertinence des contenus et des approches pédagogiques

Afin d'évaluer les résultats d'apprentissages atteints par les bénéficiaires, nous prenons ensuite en compte deux conditions principales : le fait que les formateurs soient suffisamment formés pour dispenser les cours ; le fait que les contenus transmis soient pertinents et adaptés au public cible.

Tout d'abord, **l'approche des formateurs a un impact sur l'appréciation du cours et sur l'apprentissage** qui en dérive, et ce plus particulièrement dans le cadre des cours de langue et citoyenneté. Nos interlocuteurs décrivent pour la plupart des cas de formateurs compétents, qui aident le bon déroulement du processus d'intégration, et ce en dépit des entraves potentiellement rencontrées par les bénéficiaires (notamment la discrimination, un sujet qui émerge lors des formations). Les formateurs ont une connaissance et adoptent une approche qui prend en compte la situation globale des primo-arrivants, même si à certaines occasions ils peuvent aussi **se trouver face à des situations qu'ils n'ont pas les moyens de gérer**, par exemple « des gens qui ont une instabilité psychologique très claire et on ne sait pas trop quoi faire avec eux » (entretien opérateur CRI). Aussi, « [u]ne formation en andragogie [pédagogie des adultes] serait la bienvenue pour compléter la formation des formateurs et formatrices FLE et citoyenneté » (enquête en ligne). Les organismes qui accompagnent les formateurs dans l'acquisition de leurs compétences d'enseignement décrivent la nécessité de les outiller afin qu'ils puissent **proposer des modules qui constituent des espaces d'échange interculturel** en non pas des outils de standardisation, de « conformation » des individus (entretien opérateur CRI), au risque de devenir « stigmatisant » (entretien opérateur CRI)⁹⁷ :

« [...] la citoyenneté telle qu'enseignée s'apparente plus à un code de bonne conduite et de bonnes mœurs qu'à une volonté sociale d'accueillir et de faire inclusion. [...] il y aurait lieu

⁹⁷ Cette perception n'est pas nécessairement verbalisée par les primo-arrivants eux-mêmes, qui semblent se positionner plutôt dans une posture de « récepteurs » d'informations nécessaires à la compréhension du nouveau contexte de vie.

aussi de tenir compte des phénomènes d'acculturation, c'est un peu 'Belgique mode d'emploi' » (enquête en ligne).

Dans ce cadre qui oriente la définition des contenus, une marge de manœuvre pédagogique est néanmoins mise en avant comme condition, par exemple, de la constitution des groupes selon ce que chaque opérateur considère comme favorisant l'apprentissage. Notamment la **question de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité des groupes** émerge comme ambivalente et varie selon les circonstances : l'hétérogénéité des profils semble favoriser l'apprentissage, tandis que c'est l'homogénéité en termes de niveau de langue qui a cet effet :

« [...] des classes hétérogènes (profil et langue) permettent de multiples dynamiques interactionnelles propices à l'apprentissage et à la rencontre (on apprend du suffisamment différent et du suffisamment similaire) » (enquête en ligne).

« Je pense que dans une classe il faut des personnes avec un niveau de français relativement similaire. Sinon le risque est que la personne d'un niveau plus faible se dévalorise et que celle d'un niveau plus élevé s'ennuie » (enquête en ligne).

Ensuite, concernant les contenus des cours, de manière générale les bénéficiaires affirment que **les formations en français et en citoyenneté sont utiles à l'acquisition de nouvelles connaissances**, et que ces dernières sont pertinentes pour la vie dans le nouveau contexte d'accueil.

Les cours de FLE fournissent potentiellement non seulement les bases pour la communication, mais aussi un registre différent de celui qui est éventuellement déjà connu par certains primo-arrivants, qui se dotent aussi d'un outil nécessaire aux relations interpersonnelles et avec les institutions : « [...] j'apprends les mots techniques, j'apprends le français clair [...] » (entretien bénéficiaire). Néanmoins **le niveau des cours n'est pas toujours adapté aux profils** ainsi qu'à la composition hétérogène des groupes (notamment au niveau des besoins des individus et des connaissances préalables). Cette adaptation concerne aussi le fait que les formations « en alpha-FLE [...] demande[nt] des approches pédagogiques et méthodologiques spécifiques et mérite[nt] donc une distinction » (enquête en ligne). L'offre de cours en FLE ne répond pas forcément à tous les besoins du terrain et elle n'est pas uniforme au niveau des zones et des opérateurs, ni au niveau des programmes, ce qui « ne facilite pas le parcours des apprenants qui 'passent' d'un opérateur à l'autre » (enquête en ligne) :

« On a beaucoup d'associations qui font le FLE, bon c'est bien, mais est-ce qu'ils couvrent l'ensemble des niveaux? Et bien non, on se rend compte qu'il y a certains niveaux qui sont clairement délaissés. Donc il y en a beaucoup pour les gens qui ne parlent pas beaucoup le français, et suffisamment pour faire du FLE et pas de l'alpha. [...] pour les niveaux plus élevés, il y a moins d'offre [...]. [...] il y a différentes zones, dans certaines zones, il n'y a plus de places. [...] Et d'autres zones... il y a trop de places. Donc on doit aussi pouvoir à un moment donné essayer de répartir au mieux, mais en collaboration avec les opérateurs [...] » (entretien opérateur CRI)

Certains cours de FLE apparaissent ainsi comme « pas très professionnels » aux yeux de certains primo-arrivants (entretien bénéficiaire), aussi en ce qui concerne les supports utilisés, car souvent il n'y a pas de livres ou autres documents écrits.

La question de **l'évaluation du niveau de maîtrise du français acquis à la suite de la fréquentation des cours de langue** est souvent perçue sur le terrain comme une obligation de résultat (ce qui augmente « le stress des participants », enquête en ligne) est décrite par certains de nos interlocuteurs comme étant problématique, notamment au vu de la diversité des opérateurs. Cela dit, l'enquête en ligne montre que plusieurs répondants sont d'accord avec cette évaluation si elle a pour but d'objectiver les résultats atteints par l'apprenant, mais sans que ces résultats puissent générer des sanctions, que

ce soit pour les opérateurs ou les bénéficiaires. Les opérateurs signalent donc la nécessité de « distinguer l'évaluation formative (pour que les apprenants puissent consolider leurs acquis) de l'évaluation normative » (enquête en ligne). Une évaluation formative :

« [...] permettrait à la personne de savoir si elle a atteint un niveau suffisant pour une reprise de formation ou d'études. Pour d'autres personnes qui envisagent à moyen terme de faire une demande de nationalité, cela leur permettrait de savoir si elles doivent ou non continuer des cours de FLE. [...] d'une manière générale, on aime bien voir comment on évolue quand on se forme » (enquête en ligne).

Tandis qu'une évaluation normative qui lie « le niveau de FLE à la réussite ou à la durée du parcours » serait « discriminant[le] pour les personnes peu scolarisées, surtout le niveau de FLE écrit » (enquête en ligne).

Concernant les modules citoyenneté, les bénéficiaires soulignent la pertinence d'acquérir des informations pratiques concernant la vie en Belgique, qui aident à s'orienter dans le nouveau contexte de vie⁹⁸, à connaître la législation et les différentes normes de fonctionnement du nouveau pays (le système de santé est mentionné dans ce cadre), ainsi qu'à se situer par rapport à sa propre procédure d'obtention ou stabilisation du statut de séjour (cet aspect concerne particulièrement les demandeurs de protection internationale, mais non seulement), et à se projeter dans le marché de l'emploi (notamment dans les heures consacrées à l'orientation socio-professionnelle). **La formation citoyenneté est opportune** au niveau de ses contenus et du point de vue de certains bénéficiaires **pour « savoir ce qu'on ne sait pas »** (entretien bénéficiaire). L'apprentissage est facilité par une dimension restreinte du groupe, ainsi que par la dynamique collective positive engagée par la familiarité et proximité (en termes de parcours de vie) entre les participants des formations : « on est devenus des frères et sœurs venant d'un même pays » (focus group bénéficiaires). Les séances du module citoyenneté constituent en effet des **espaces** où le **partage d'expériences** peut contribuer à augmenter les motivations individuelles. L'apport de cette formation

« [...] c'est d'être parmi vous. Quand je suis là j'oublie mes problèmes, mes soucis [...], je parle avec les gens, je ne suis pas renfermée à la maison, je sais que je suis pas la seule à avoir des problèmes, ça m'a beaucoup encouragée, ça m'a donné le courage aussi, je suis pas la seule, on est nombreux, je suis une [parmi les autres]. Ça m'a donné l'énergie à avancer » (Observation bénéficiaires, Liège).

Cette « énergie » est d'autant plus nécessaire lorsque les contenus des formations mettent en avant, et permettent d'exprimer, les difficultés que les primo-arrivants peuvent rencontrer lors de leur vie en Belgique, par exemple dans le cas de demandeurs de protection internationale qui se verraient refuser leur statut, tout comme tout au long de leur procédure, dont les démarches, et les conséquences psychologiques et sociales qui en dérivent, constituent une priorité de leur vie quotidienne⁹⁹. Les formations ont une portée complexe et les objectifs du module citoyenneté sont multiples :

« [...] le premier objectif je pense que c'est de délivrer des informations, mais tout en permettant aussi aux personnes de pouvoir échanger, de pouvoir débattre. [...] Le deuxième

⁹⁸ La situation d'irrégularité de statut empêche cependant de jouir de certains des droits dont on parle lors des formations. Néanmoins, la participation au cours de la part de personnes qui ne sont pas (encore) en règle avec leur statut de séjour permet de les aider aux démarches et de faciliter et accélérer le processus.

⁹⁹ Pour cette raison, les contenus des formations destinées aux demandeurs de protection internationale sont modulés sur la considération de leur situation contextuelle et la projection de divers développements possibles, tout en s'articulant avec le cadre fourni par la Région.

c'est d'aider les personnes à faire face à des chocs culturels et donc de leur permettre de comprendre ce que c'est plus ou moins que la culture wallonne, les us et coutumes, la façon dont on fonctionne [...]. Le troisième c'est aider les personnes à valoriser et à croître leur capital économique, social, culturel et symbolique et donc là on est plutôt dans la prise de conscience de ce que les personnes possèdent, de ce dont elles disposent, dans l'idée aussi de recréer du lien social, ou de valoriser les liens et les réseaux qu'elles ont déjà [...] » (entretien opérateur CRI)

Les activités en dehors de la classe (sorties, séances d'information auprès d'autres organismes partenaires) sont décrites comme bénéfiques pour l'apprentissage, car les contenus sont plus facilement appris s'ils ont une portée pratique ; néanmoins certains répondants de l'enquête en ligne pensent que cet aspect du module citoyenneté n'est pas encore suffisamment réalisé et que **les informations reçues ne sont pas facilement opérationnalisables** :

« Il y n'a pas suffisamment d'expérience pratique dans les formations : le volume horaire actuel laisse peu de places aux activités et projets sur le terrain. De plus, des opérateurs se sont retrouvés sanctionnés pour avoir organisé des activités pratiques » (enquête en ligne).

Certains bénéficiaires trouvent que leurs attentes n'ont pas été pleinement satisfaites au sein des cours, non seulement car ils auraient voulu aller plus loin dans l'apprentissage (« c'était un groupe qui était très motivé, qui voulait savoir [...] », entretien bénéficiaire), mais aussi, car ils rencontrent des difficultés au quotidien auxquelles ils n'arrivent toujours pas à faire face. Les difficultés mentionnées concernent principalement la recherche de logement et la fermeture du marché de l'emploi, qui pourraient rendre vaines (au moins temporairement) les connaissances acquises dans le cadre du module citoyenneté. Connaissances qui ont une portée plutôt informative, car elles répondent au besoin « de savoir où frapper la porte, qui contacter » (focus group bénéficiaires), mais elles n'amènent pas nécessairement à la résolution du problème. Certains CRI abordent ces besoins « lors de l'information sur les droits et devoirs et lors des formations à la citoyenneté », ils proposent « une aide ou une orientation vers les services d'aide à la réalisation des démarches administratives dans le cadre du module d'accueil (pour le logement par exemple) » (enquête en ligne). Ces démarches ne semblent néanmoins pas suffisantes, et ce en dépit de l'orientation fournie également par d'autres opérateurs du terrain :

« [...] le parcours ayant plus pour but d'aider aux démarches et d'orienter, il arrive en effet que les gens soient déçus du fait de ne pas avoir de réponses en partant de chez nous, certains croient qu'on va leur trouver une maison ou qu'on va les aider à payer leurs factures. Nous sommes souvent perçus comme un service social que nous ne sommes pas et cela est parfois dû à l'orientation de certains autres services sociaux (CPAS, par exemple) qui ne peuvent pas trouver de solution et qui se "débarrassent" de la problématique en leur disant : vous êtes étrangers, allez au centre régional... on devient parfois une sorte de fourre-tout et nous devons alors subir la déception et la frustration des bénéficiaires qui sont ballotés d'un endroit à un autre » (enquête en ligne).

Le manque d'actions concrètes (par exemple au niveau de la recherche d'un logement approprié et d'un travail) et de changement de statuts amène à une insatisfaction chez les primo-arrivants à l'issue du PI.

5.8.5. Le contrôle et l'amélioration continue des modules

Le contrôle des modules est mis en place au travers de différents dispositifs. Tout d'abord, il y a une orientation préalable déterminée par le cadre fourni par le DisCRI, ainsi que par les appels à projets. Par ailleurs, ces outils peuvent être perçus comme limitatifs de la liberté d'action des opérateurs :

« D'une manière générale, le fait que la Région wallonne mette le DisCRI comme référence témoigne de sa volonté de professionnaliser le secteur. Cette professionnalisation implique des injonctions, de plus en plus de normes à respecter pour les opérateurs. De là leur inquiétude quant à la liberté dont ils jouiront demain dans leur activité. Notons que cette inquiétude est déjà présente dans la mesure où la pérennité des associations dépend de la réponse qu'elles reçoivent à l'issue des appels à projets » (Littérature grise¹⁰⁰).

L'**évaluation en interne** des modules peut amener à des réflexions concernant la possibilité d'améliorer la formation, bien que les actions possibles et éventuellement envisagées doivent être concertées avec la Région. Cette évaluation considère les actions des travailleurs et l'apport aux bénéficiaires en termes d'apprentissage, compte tenu de leur situation contextuelle. Les formations participatives, c'est-à-dire l'organisation de séances d'apprentissages au sein desquels les bénéficiaires peuvent exprimer leurs avis sur les sujets traités, permettent entre autres **d'avoir un retour sur les contenus des modules de la part des directs intéressés**, ce qui n'est pas systématiquement mis en place pour le moment (notamment, il n'y a pas de feedback donné par les bénéficiaires aux CRI). Cette démarche est perçue comme plus opportune qu'une évaluation des niveaux atteints par les apprenants, qui serait contreproductive, à part si elle est pensée et formulée comme suivi de près du dossier de l'individu, afin entre autres de le réorienter vers d'autres services si besoin.

De la même manière, des moments d'échange d'idées et de pratiques de terrain avec d'autres opérateurs dans le cadre du suivi des formations, permet aux organismes qui les dispensent d'améliorer celles-ci (l'organisation de « plateformes » liées aux actions spécifiques des ILI va dans la même direction, ainsi que les rencontres entre CRI).

En ce qui concerne le **dispositif institutionnel d'évaluation des opérateurs** mise en place par le service inspection de la DG05, il **serait problématique** dans la mesure où il ne prendrait en compte « aucune question de fond » (Littérature grise), ni une considération de la logique politique sous-jacente du dispositif du PI.

« Pour ce que nous en percevons, le personnel de la DGO5 n'est pas conscient et formé sur les enjeux pédagogiques. Le seul dialogue consiste en une vérification administrative et financière qui s'inscrit progressivement dans un excès de bureaucratie. » (enquête en ligne)

Les critères sur lesquels l'inspection se base ne sont pas totalement clairs, ni pour les opérateurs, ni pour les inspecteurs, et ce nonobstant l'existence d'un formulaire destiné aux opérateurs pour se préparer à l'inspection. Il apparaît que les attentes de l'administration semblent plus quantitatives que qualitatives, et que « le chiffre devient une des normes » (entretien CRI). Ce facteur crée un décalage entre les priorités institutionnelles et le travail des acteurs de terrain. Certaines remarques dérivées des inspections ne seraient pas pertinentes ni cohérentes, et ce à cause d'une « méconnaissance » du terrain, couplée à une « suspicion » sur le professionnalisme des associations :

« Qu'on se comprenne bien, je pense que personne ici ne dit qu'il faut donner de l'argent sans un minimum de regard, mais il faudrait que ce regard soit approprié. Je reçois de l'argent, je trouve ça normal de fournir les factures, de fournir les preuves de paiement des loyers, des salaires, ce genre de choses. Mais qu'on vienne remettre en cause la gestion de l'équipe, sur les compétences que nous avons décelées dans nos équipes, sur les niveaux

¹⁰⁰ Document « CITOYENNETÉ EN WALLONIE Analyse critique issue du G.T. « Citoyenneté politique » du CRIPEL, 2016, Manon Libotte, p. 4.

que nous accueillons et comment nos formateurs travaillent, alors que... Dire qu'un groupe est identique du 1er septembre au 30 juin, ce n'est vraiment pas... que les niveaux peuvent être prédéterminés 6 mois à l'avance, ainsi que le sexe des personnes qui vont arriver dans nos groupes, c'est stupide, ça fait sourire et ça ne donne pas envie de remplir les rapports d'activité » (entretien opérateur)

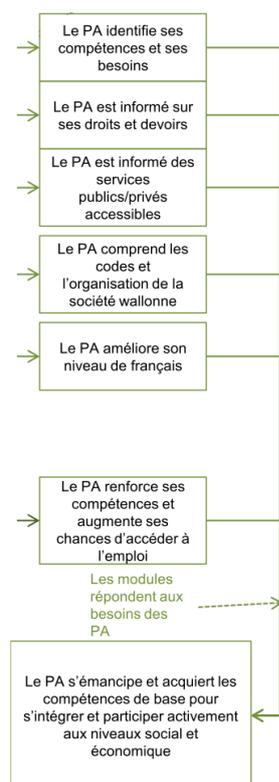
En outre, il est en pratique difficile pour les CRI d'assurer ce rôle de « contrôle » des ILI, d'autant plus que leur statut d'ASBL n'est pas adapté (entretien exploratoire).

Concernant **l'évaluation des actions d'ISP**, le Forem a publié une note de présentation en février 2019 intitulée : « primo-arrivants inscrits de 2015 à 2018 : statuts et profils ». Cette note précise les profils des primo-arrivants suivis : pays d'origine, année d'inscription, âge et genre, niveau d'études, niveau de langue en français et en anglais, etc. La note précise également les mouvements vers l'emploi : « En ce qui concerne l'ensemble des primo-arrivants, **le taux d'insertion moyen après 12 mois est de 21,4 %**. D'une année à l'autre, ce taux varie assez fortement : 22,9 % en 2015, 19,1 % en 2016 et 24,9 % en 2017 (de janvier à août) ». Soulignons que selon plusieurs opérateurs (y compris au sein du Forem), les taux d'insertion ne sont pas forcément significatifs en raison de la mise en place récente du dispositif et du temps nécessaire à l'accompagnement et la mise à l'emploi du public primo-arrivant. Les résultats qualitatifs des organismes œuvrant dans le domaine de l'insertion socio-professionnelle sont également remis en cause par plusieurs opérateurs de l'intégration, notamment parce que le secteur de l'emploi aurait tendance à privilégier une partie du public au détriment des personnes plus éloignées de l'emploi :

« Il y a très peu d'efforts faits par le secteur de l'ISP pour intégrer les primo-arrivants. Les opérateurs ISP recherchent une certaine performance pour être "rentables" auprès des pouvoirs subsidiaires et délaissent certains publics qu'ils estiment trop éloignés de l'emploi à juste ou à moins juste titre » (enquête en ligne).

Les CRI, quant à eux, regrettent que le manque de communication avec les opérateurs ISP les empêche d'avoir de la visibilité sur le travail réalisé par ces derniers et de ne pas pouvoir apprécier l'impact de leurs actions.

5.9. LES MODULES RÉPONDENT-ILS AUX BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS ?



5.9.1. Perception de l'utilité du parcours

Dans les sections précédentes, nous avons décrit les résultats qui peuvent être atteints en termes d'acquisition de connaissances et compétences visant l'émancipation, l'intégration et la participation active aux niveaux social et économique du primo-arrivant, facteurs qui décrivent, selon la logique d'intervention, la réussite du processus. Dans cette section, nous essayons de comprendre dans quelle mesure le dispositif mis en place répond aux besoins des bénéficiaires et amène des changements qui sont perçus comme positifs. Tout en étant d'accord qu'il faut tenir compte du fait que « l'ill faut prendre chaque individu au cas par cas, avec leurs forces et leurs faiblesses » (enquête en ligne), nous proposons une série d'éléments récurrents dans nos entretiens.

Il émerge tout d'abord lors des entretiens de plusieurs primo-arrivants qu'un « encadrement », entendu comme accompagnement de l'individu vers l'acquisition de connaissances et compétences utiles à la vie dans le pays et dans la mise en œuvre de toute une série de démarches, **est perçu comme positif et utile** par les bénéficiaires :

« Pour moi l'intégration, quand on vit, on est appelé à vivre dans une société pour laquelle on n'est pas habitué, il faut d'abord savoir comment tu te tiens, comment on se parle, et pour le savoir, il faut que

tu sois encadré. Donc moi je vois l'intégration comme ça, et cet encadrement-là c'est d'abord au niveau de la société elle-même, mais c'est aussi au niveau administratif, il faut savoir là où tu vas chercher un papier, là où tu vas t'adresser quand on a un problème, c'est aussi au niveau politique pourquoi pas ? » (entretien bénéficiaire)

Il s'agit également d'éviter que les personnes se sentent laissées à elles-mêmes, malgré l'aide matérielle reçue. Cet accompagnement doit amener à l'autonomie des individus (entretien opérateur) dans la gestion de situations courantes pour laquelle ils nécessitaient auparavant d'être guidés, et il est perçu comme un ensemble d'actions visant à les « outiller » pour arriver à cette finalité d'autonomisation (observation opérateur, Liège). Selon quelques répondants à cette question à notre enquête en ligne, cet objectif est néanmoins difficile à atteindre :

« Définir le parcours d'intégration comme un processus « d'émancipation » me semble un peu utopique et loin de la réalité. Parmi les PA qu'on accompagne, il y a des personnes/familles qui ont fui la guerre et vivent avec ce traumatisme en permanence et la plupart ont des codes culturels très différents et contradictoires à notre système d'ici » (enquête en ligne).

« [...] je ne peux affirmer que le parcours permet l'émancipation. C'est un processus plus exigeant auquel nous ne parvenons pas toujours à mener les personnes » (enquête en ligne)

La situation de non-autonomie dans laquelle certains primo-arrivants peuvent continuer à se trouver même à l'issue de leur parcours, génère un sentiment d'insatisfaction :

« [...] ils expriment également leurs sentiments d'injustice, de colère, leur frustration de se retrouver au bout de deux, trois ans, voire plus encore, toujours dans la même situation : au Cpas, sans emploi malgré des compétences, avec une démotivation dans l'apprentissage

de la langue, avec une connaissance toute théorique des codes culturels, violentés par de multiples procédures administratives sans cesse à renouveler » (enquête en ligne)

Certains opérateurs observent aussi que le PI ne correspond, pour certains primo-arrivants, qu'à une obligation administrative : « [g]lobalement, j'observe que le premier sentiment ressenti est le soulagement d'avoir terminé et d'être libéré de cette pression administrative, ce qui, en soi n'a rien à voir avec l'intégration » (enquête en ligne). Dans ces circonstances, le dispositif « est aussi un moyen de contrôler cette population. Au terme du parcours, [...] il y a encore un vrai travail « d'intégration » à faire et [...] ce travail se fera dans la diversité des publics et des actions » (enquête en ligne). D'autres soulignent que « [c]haque histoire, chaque vie est unique et je doute qu'un cadre aussi rigide puisse correspondre et être efficace pour toutes les personnes » (enquête en ligne). Néanmoins, la plupart de nos interlocuteurs estiment qu'un accompagnement est effectivement mis en place et qu'il est potentiellement bénéfique :

« [q]ue ce soit dans un domaine personnel ou professionnel ou professionnel, le parcours permet aux primo-arrivants d'être mis en contact avec différentes institutions : FLE, citoyenneté, ISP, mais aussi, quand ils en ont besoin, d'autres institutions sociales voir juridiques. Beaucoup se constituent des ressources qui leur permettent de s'autonomiser dans la société, mais aussi en réseau social. Pour moi, c'est l'essentiel à la fin d'un parcours d'intégration, même s'ils n'ont pas encore un français parfait, ne sont pas forcément entrés dans un processus de formation ou ont trouvé un travail » (enquête en ligne)

En fait, la participation active au contexte local apparaît comme résultat envisagé et aussi moyen d'assurer la continuité du processus d'intégration, car « [c]e parcours peut donner quelques clés de compréhension de la société dans laquelle on arrive, mais ne remplacera jamais le fait de participer à la vie de son quartier, d'être acteur de sa vie dans son nouvel environnement » (enquête en ligne). Il y a cependant certains primo-arrivants qui n'ont pas le sentiment d'être accompagnés de manière adéquate dans leurs démarches, et des opérateurs qui confirment la portée de leur charge : « je trouve que tout repose sur leurs épaules. Tout est difficile : rechercher un logement, trouver des cours de français, faire une équivalence, rentrer en formation... il n'y a pas assez de moyens pour bien les accueillir ! » (enquête en ligne). L'utilité de l'accompagnement par les CRI n'est pas toujours perçue, notamment parce que leur action vient s'ajouter à celle d'une multitude d'autres interlocuteurs (CPAS, commune, association, Forem). Cela concerne aussi la question financière, car les moyens dont les primo-arrivants disposent ne suffisent pas nécessairement à stabiliser leurs situations et donnent un sentiment d'insatisfaction auquel le PI et l'ISP ne permettent pas de répondre, car ils n'amènent pas nécessairement à un changement au niveau de la situation économique des personnes concernées : « j'avais le revenu du CPAS, mais je n'étais pas content. Je sens nul, inutile, désespéré. » (entretien bénéficiaire).

Nos interlocuteurs discutent également de la **temporalité de l'encadrement** reçu, mettant en avant les avantages potentiels liés au fait que cela se passe dès l'arrivée en Belgique et que des informations utiles à la vie dans le nouveau contexte soient acquises au début du séjour. La question de la temporalité se pose aussi en ce qui concerne un autre public largement représenté dans le cadre du PI, c'est-à-dire **les personnes qui ont présenté une demande de nationalité**. Il est nécessaire de s'interroger sur l'utilité d'engager dans un dispositif pensé pour des primo-arrivants des individus qui résident en Belgique depuis plusieurs années, et qui maîtrisent déjà les informations fournies, dans la plupart des cas. Paradoxalement, la même réflexion se pose pour les **personnes** qui étaient **en séjour irrégulier** pendant plusieurs années avant d'entrer dans la définition de « public obligé ». Le sujet de la temporalité de l'encadrement fourni nous amène à constater que le dispositif n'est pas utile tant que **l'intégration n'est pas pensée comme indépendante du statut légal de l'individu**, et

comme strictement liée à sa présence sur le territoire, ainsi qu'à sa volonté d'y résider durablement. Les outils que le dispositif fournit sont nécessaires aux individus en raison de ces faits et à partir du moment où cette nécessité se pose, et non pas en raison de leur statut (acquis ou en acquisition). **Le dispositif est efficace si la temporalité de sa mise en œuvre est cohérente avec l'ensemble des démarches des individus**, et s'il prend en compte la complexité de leurs parcours personnels et de leurs besoins¹⁰¹.

Compte tenu de ces réflexions, nous constatons que le dispositif répond de manière positive aux besoins des bénéficiaires dans la mesure où il focalise sur **trois aires d'intervention dont les individus confirment l'importance**, c'est-à-dire la connaissance de l'environnement local, l'apprentissage de la langue et l'insertion socio-professionnelle. Néanmoins, il faut considérer que les primo-arrivants ne connaissent pas nécessairement ni l'existence, ni les objectifs d'un dispositif d'intégration avant qu'ils ne soient amenés à le suivre concrètement, ce qui fait que leur évaluation de ce processus est basée sur l'expérience qu'ils en font, plutôt que sur une idée préalable de ce qu'intégration pourrait vouloir dire et de ce dont ils auraient besoin en s'installant dans un nouveau pays. Néanmoins, l'analyse approfondie de leurs narrations nous permet de déduire et mettre en évidence ces éléments qui nécessiteraient une considération supplémentaire.

Concernant la **connaissance de l'environnement local**, les bénéficiaires soulignent qu'elle touche à différents éléments, liés d'un côté aux normes et valeurs concernées, et d'un autre côté aux procédures administratives :

« 50% [du dispositif] est très efficace pour être accepté, savoir vivre avec les gens, communiquer avec les gens, savoir se comporter dans le contexte culturel ici. [...] il y a une différence de mentalité et de la façon d'agir [...], il faut comprendre toutes ces choses pour vivre en respectant les lois, [les lois] de la famille, le réseau de connaissance [...]. L'autre 50% du dispositif concerne plutôt tout ce qui entre dans les formalités administratives d'inscription (formations, etc.) » (entretien bénéficiaire)

Cet apprentissage est perçu comme utile, car les primo-arrivants ont peu de connaissances préalables sur le pays en arrivant, voire ils en ont une représentation stéréotypée (entretien bénéficiaire). Acquérir ces connaissances via un programme qui semble répondre à une partie des besoins des primo-arrivants, permet d'éviter le risque de se « renfermer » sur soi-même et son propre environnement culturel d'origine (entretien bénéficiaire). Il y a la conscience que ces informations, sont nécessaires à la vie dans le nouveau contexte et à savoir s'y orienter, ce qui **signifie en devenir citoyen**, connaissant ses droits et libertés : « [...] on est devenu comme les Belges [...] comme des citoyens » (entretien bénéficiaire). Cela ne veut pas dire, cependant, que les primo-arrivants ne font pas l'expérience de la discrimination, au contraire. Nous avons recollé plusieurs témoignages, qui, à l'inverse, dénoncent le manque de considération en tant que membres à part entière de la société belge, et ce à cause de la discrimination vécue au quotidien :

[...] en tant que citoyenne, ça fait quinze ans ici. Mais on ne se sent pas... nous sommes citoyens belges, je paie tous mes droits, mon mari paie tous ses droits, j'ai deux enfants qui sont belges, mais on ne se sent pas dans le système, on n'est pas dans le système, on n'est pas intégrés, parce qu'il y a du rejet. [...] si vous êtes rejetés, comment vous voulez faire un effort... » (entretien bénéficiaire).

¹⁰¹ Et ce aussi en terme de durée du processus, car les formations peuvent être trop courtes pour certains, même si certains résultats sont atteints. D'autant plus que la perception du PI et de son apport varie en fonction de la situation personnelle de l'individu.

Quant à **l'apprentissage du français**, ceci **est dans les priorités des primo-arrivants** tout d'abord, car il conditionne l'accès aux formations et au marché de l'emploi. Ensuite, l'importance de la question de la langue est confirmée par exemple par le fait que les primo-arrivants s'orientent vers l'une ou l'autre destination dans le pays aussi en fonction de leur préférence linguistique et du temps qu'ils estiment nécessaires pour apprendre ou améliorer l'une ou l'autre langue qui y est parlée. La possibilité de communiquer avec les gens est décrite comme un facteur essentiel de l'intégration dans le nouvel espace de vie et déterminant un sentiment d'inclusion. Tant que les bénéficiaires ne maîtrisent pas le français, **bénéficiaire d'un service d'interprétariat** est fondamental pour accomplir plusieurs tâches de la vie quotidienne, dont l'accès aux soins de santé : « ma femme doit avoir un rendez-vous à l'hôpital, mais depuis le mois de septembre, j'ai dur à lui prendre un rendez-vous, parce que le médecin refuse qu'il y a pas un interprète » (entretien bénéficiaire). Les enfants scolarisés constituent une ressource importante pour faire face à ces difficultés de communication, et l'apprentissage se fait aussi en combinant d'autres outils que chacun développe, par exemple en s'appuyant sur l'emploi des médias pendant le temps libre : « [On veut suivre le journal interne, pour comprendre et pour apprendre. On écrit en même temps, ensemble le matin, comme des étudiants ! On allume l'ordinateur, on allume une chaîne » (entretien bénéficiaire). La pratique du français, notamment dans le cadre d'activités professionnelles, outre que dans l'échange interpersonnel, aide également à l'amélioration du niveau de l'individu.

Concernant l'insertion socio-professionnelle, les bénéficiaires confirment que **l'emploi est nécessaire** pour des raisons financières, mais aussi d'intégration sociale, car il facilite l'intégration (insertion professionnelle et insertion sociale sont interconnectées) : « Le fait de travailler, d'être dans un entourage de travailleurs même belges, de plusieurs nationalités, [...] ça peut vous aider à vous intégrer même plus efficacement que les cours d'intégration » (entretien bénéficiaire). L'emploi est parmi les priorités des personnes pour se réaliser et se sentir utile, ainsi que pour consolider les connaissances linguistiques et relatives à la culture locale. Néanmoins, **les dispositifs** mis en place ne sont pas encore tout à fait efficaces et **ne constituent pas une garantie d'accès à l'emploi**, et ce en raison de certaines contraintes principales. La question de l'équivalence des diplômes¹⁰² en est une, comme nous l'avons déjà mis en avant, car la plupart des bénéficiaires rencontrent des difficultés (économiques, de procédure) lorsqu'ils essaient de l'obtenir, et souvent ils n'y arrivent pas, ce qui les décourage énormément : « J'ai abandonné l'idée de l'équivalence de diplômes. J'ai un diplôme en économie, mais ça sert à rien ici. On peut avoir une équivalence, mais sans titre alors¹⁰³... » (entretien bénéficiaire). En résulte le fait que le statut socio-professionnel de l'individu baisse avec la migration, d'autant plus que le parcours migratoire détermine une rupture au niveau de la continuité des expériences professionnelles. Il y a également la question problématique déjà soulevée auparavant dans ce texte de la reconnaissance du permis de conduire : « la nécessité de passer le permis théorique de conduire sans interprète est une catastrophe » (enquête en ligne). Restent en outre les difficultés structurelles d'accès à l'emploi, dues notamment à la pénurie d'offres, et plus particulièrement d'emplois de longue durée. Dans cette situation, en outre, les personnes peuvent également se sentir bloquées par les lenteurs administratives :

« Il cherche du travail en même temps ; déjà 4 envois avec 1 non et 3 en attente. Il passe son temps à attendre, pour les formations, le travail... Le CPAS n'aidait jamais, ça a été très

¹⁰² Nous lions à cette question, comme déjà dit, le fait qu'afin de faciliter l'accès à l'emploi, il est prioritaire pour certains bénéficiaires d'acquérir un permis de conduire, soit via la reconnaissance de celui que l'individu possède déjà, soit via des procédures qui tiennent compte du fait que ce dernier ne maîtrise pas encore la langue française.

¹⁰³ Ici le bénéficiaire fait référence à une équivalence de niveau d'études en opposition à une équivalence du titre exact de son diplôme en économie qui serait bien plus utile pour attester de ses compétences. Nous avons déjà souligné plus haut l'importance de l'évaluation des compétences.

complicqué, car ils ont bloqué la formation qu'il voulait faire à cause de problèmes administratifs » (Entretien bénéficiaire).

La nécessité de passer des tests de langue avant d'entamer une mise à l'emploi spécifique (par exemple « un test écrit en français pour entrer à Forem Four, même pour les gens ayant déjà exercé le métier », enquête en ligne) est un élément contraignant, parmi d'autres : « [...] les accès à la formation et à l'emploi sont précédés d'étapes parfois infranchissables pour un primo-arrivant (sélection écrite, testing informatisé, inscription et suivi de candidature online, seuil d'accès inadéquats, remise à niveau pertinence inexistante... » (enquête en ligne). C'est-à-dire que « [...] le niveau de connaissance pour entrer en formation qualifiante est très exigeant » (enquête en ligne), notamment au niveau de la langue, mais pas seulement :

« On veut en tant qu'opérateur, un niveau de français suffisant, on veut que la personne ait atteint certaines compétences, on veut... finalement on est parfois plus exigeant avec ce type de public qu'avec les autres et par rapport à un primo arrivant hautement qualifié, on est à court de ressources et on se sent inutile » (enquête en ligne).

Trouver un emploi est d'autant plus difficile pour une personne étrangère, car les potentiels employeurs peuvent être plutôt réticents, ce qui finit par décourager certains individus, car il n'y a pas encore de collaborations suffisantes « entre opérateurs et employeurs » (enquête en ligne) pour contrer cette réticence, alors que selon certains opérateurs les stéréotypes qui posent des freins à l'engagement de migrants peuvent être facilement démentis et ainsi éliminés via l'expérience directe (entretien opérateur).

En considérant le dispositif dans sa globalité, parmi les **besoins des primo-arrivants qui ne sont pas traités** se trouvent les questions de santé, psychique notamment, la question du logement et des difficultés à y accéder, les contraintes familiales. Le dispositif ne semble pas répondre également à une autre thématique importante : la **question de l'interculturalité**, qui n'est pas visée de manière spécifique dans le cadre du dispositif, bien qu'elle soit reconnue comme une des dimensions de l'intégration par les documents institutionnels, émerge également comme prérogative essentielle dans le travail des opérateurs, qui soulignent l'importance de « [...] [la] « création de lien social » et de la « participation à la vie citoyenne et locale » (enquête en ligne). Participation signifie « implication sociale (sport, loisirs, formation, quartier) » (enquête en ligne), activités culturelles ou projets supplémentaires auxquels les primo-arrivants peuvent avoir accès en étant en contact avec les ASBL qui dispensent les formations du PI. Inclure l'interculturalité dans les objectifs du PI signifie adopter une approche globale et multidimensionnelle de l'intégration (littérature grise¹⁰⁴) répondant ainsi à l'impératif qu'il s'agisse d'un processus à double sens, incluant un travail sur la société tout entière, surtout « dans un cadre administratif [qui] très peu uniforme, multipliant les législations et règlements, lourds et parfois contradictoires, toujours en rupture avec les réalités vécues » (enquête en ligne). Le dispositif d'intégration est un outil positif si conçu dans un ensemble d'actions, de manière à éviter (ou arrêter) un processus d'instrumentalisation politique de l'intégration (entretien CRI) et à aider effectivement les individus. Cela signifierait aussi admettre qu'un travail au niveau sociétal est nécessaire, ainsi que d'équilibrer les demandes faites aux différentes parties impliquées dans le processus, car il reste, pour l'heure, le sentiment que le PI constitue une exigence (de connaissance et d'engagement) supplémentaire posée aux personnes étrangères par rapport à ce qui est attendu des « Belges » (entretien CRI). Raisons pour lesquelles « [...] la formation à la citoyenneté serait utile à toute personne : que ce soit des personnes qui arrivent en Belgique comme des personnes qui y sont nées » (enquête en ligne), et un travail collaboratif en groupes « [...]

¹⁰⁴ CESW A. 1376.

composé[s] de Belges et d'allochtones, actif-ve-s sur un même territoire » permettrait de « progresser ensemble [...] dans la perspective de projet en commun... » (enquête en ligne) et « pour travailler l'inclusion » (enquête en ligne). L'interculturalité est ainsi considérée comme « mode opératoire permettant l'intégration » (observation, Liège) et agissant au sein de plusieurs domaines de la société (incluant l'éducation, le logement et l'emploi entre autres), comme prérogative pour remettre en question « une série de normes de la société d'accueil, notamment autour des questions de l'hospitalité, des solidarités et des valeurs auxquelles on ne veut/ne peut déroger » (enquête en ligne). Les activités liées à l'interculturalité sont décrites aussi comme des outils qui permettent de faciliter les rencontres et briser certains stéréotypes ou malentendus :

« Pour l'autochtone, peu d'occasions de rencontrer ces personnes venues d'ailleurs, « très différents ». L'octroi de leurs droits étant souvent interprété comme des droits plus ou trop facilement acquis, privilèges dont ils ne bénéficieraient pas ! » (enquête en ligne)

Les opérateurs du terrain soulignent l'importance de proposer des pistes pédagogiques pour aborder l'interculturalité (et l'histoire de l'immigration) dans les écoles¹⁰⁵, ainsi que de contraster le racisme structurel visant les migrants qu'ils perçoivent et qui agit par le biais des pratiques liées aux politiques migratoires contemporaines et qui entrave le travail d'intégration.

5.9.2. Définition de l'intégration par les bénéficiaires

La question de ce que l'on entend par « intégration » est objet de débats présents non seulement dans la littérature, mais aussi au niveau du terrain. Les opérateurs décrivent la nécessité d'une définition claire du concept afin d'éviter des dérives assimilationnistes (littérature grise¹⁰⁶) et ils négocient la définition – ambiguë – actuelle en l'articulant avec les valeurs et missions de l'association, ainsi qu'avec les différentes expériences de vie et priorités qu'ils constatent chez leur public. Ils y associent également leur travail préalable à la mise en place du dispositif, notamment au niveau des formations, mais aussi à un processus d'échange interculturel et d'apprentissage mutuel plus large. Plusieurs de nos interlocuteurs parmi les opérateurs du PI soulignent l'importance de prendre en compte l'expérience des primo-arrivants afin d'appréhender les définitions d'intégration qu'eux-mêmes développent ou auxquelles ils adhèrent. Au cours de cette évaluation, nous avons pu en récolter certaines de manière directe via les entretiens et focus groups avec les bénéficiaires et d'autres en intégrant les apports des opérateurs de terrain qui se sont exprimés via l'enquête en ligne à propos des constats fournis. L'intégration émerge comme notion pluridimensionnelle, c'est-à-dire qu'elle touche à plusieurs aspects de la vie des individus, dont la dimension de la connaissance et de l'échange avec l'environnement local :

« Pour moi l'intégration c'est une organisation qui permet d'expliquer les us et coutumes du pays hôte et c'est une organisation qui permet d'apporter des réponses à nos questions : si je dois poser une question, c'est pas normal qu'on n'arrive pas à y trouver une réponse. [...] pour moi, l'intégration, c'est de s'adapter à la culture locale et aussi trouver les réponses à mes questions [...]. L'intégration permet de faire connaissance avec la culture locale et savoir établir des ponts avec les populations » (entretien bénéficiaire).

Plusieurs bénéficiaires confirment cette conception de l'intégration comme compréhension des « différentes habitudes, la culture, l'art, comment les gens pensent, la vie en général [...] [d]ans le pays où il vit » (entretien bénéficiaire). La notion d'intégration implique une dimension sociale dans la

¹⁰⁵ PV Plateforme interculturalité du 20/02/2018, Liège.

¹⁰⁶ Analyse critique GT citoyenneté, déjà citée. Par ailleurs, selon certains le dispositif est déjà passé d'une approche basée sur les droits fondamentaux à une approche assimilationniste (entretien CRI, Luxembourg).

mesure où elle engage la création de relations à l'intérieur de l'environnement local, ce qui n'est pas nécessairement facile quand les autres individus qui y vivent déjà depuis longtemps ont déjà consolidé leur situation. Les primo-arrivants peuvent donc rencontrer des difficultés à s'y insérer : « [r]encontrer des gens, qui sont francophones, qui ont des amis, leur vie, c'est compliqué. [...] C'est difficile, vraiment, ils ont leurs amis et leur vie alors c'est compliqué, je ne peux pas entrer. Mais au moins on voit comment ils vivent, c'est l'important » (entretien bénéficiaire).

La notion d'intégration implique une dimension de liberté personnelle et de vivre ensemble à la fois, donc d'un côté, par exemple, de se sentir utile en tant qu'individu (au sein d'une collectivité), et d'un autre côté d'être en contact avec les gens, dans une optique de « mélange de cultures » (focus group bénéficiaires). L'intégration a plusieurs facettes relativement subjectives, c'est un « sentiment » plus qu'un état, le sentiment d'être capable, de se sentir chez soi, d'être accueilli, d'avoir des droits, de réaliser ses projets :

« [...] ce que signifie l'intégration : savoir chercher un travail, [...] savoir se repérer et trouver les lieux, parler français, être dans une communauté d'Africains, se sentir chez soi. Maintenant il se sent chez lui ici. [...] Il est très bien en Belgique, c'est un pays d'accueil, c'est le pays qui l'a accueilli et lui a permis de rester » (entretien bénéficiaire).

Il s'agit d'un sentiment personnel et subjectif d'appartenance, voire d'un « devoir d'appartenance » : « [l]'intégration, c'est se sentir comme un Belge, penser comme un Belge et aussi... nous sommes là maintenant en Belgique, c'est un devoir peut-être [...] » (entretien bénéficiaire). Ceci dans un contexte au sein duquel la question de la représentativité des personnes migrantes reste encore, selon certains, problématique (aussi au niveau de l'implication des migrants dans les processus décisionnels dont, notamment, ceux qui concernent la mise en place de ce dispositif) : « [...] sur le terrain il y a encore beaucoup à faire pour la visibilité, la reconnaissance des représentations des personnes migrantes. Dans le pays, [...] les associations représentant les personnes migrantes sont dans un rapport déséquilibré avec les institutions politiques et administratives nationales et communales » (enquête en ligne).

Dans la description du caractère composite de la notion d'intégration, en termes de différentes dimensions qui la façonnent, les individus insistent sur le fait de trouver un travail comme étant une priorité, ce qui constitue donc une dimension essentielle que ce concept acquière dans le nouveau pays :

« [...] le sens en arabe d'intégration est que tes traditions... tu apprends tes traditions, tu apprends à faire la même chose que la communauté dans laquelle tu es rentré, *'adat wa taqalid* [les us et coutumes] [...]. Par contre le sens européen ou belge, il dit que l'intégration se définit dans le travail, [...] connaître les lois, comment chercher du travail, comment s'intégrer [...] » (entretien bénéficiaire).

Le fait d'être inséré professionnellement semble également cautionner la possibilité d'être « accepté » (depuis les mots, dans ce cas, d'un opérateur de terrain) :

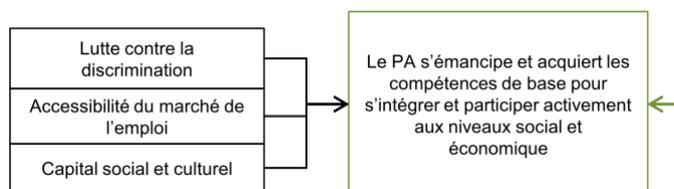
« Je tends à préciser à mes bénéficiaires que le travail est une voie royale vers l'acceptation de leur présence dans ce pays aussi bien dans leur quartier qu'auprès des administrations avec lesquels ils sont en contact. Et donc que le meilleur moyen de vivre acceptablement dans ce pays reste le travail. Ce qui me fait dire que l'aspect subjectif [de l'intégration] est flou. Et pas assez représentatif de tous les efforts faits. Qui sont, eux, objectivables » (enquête en ligne).

La dimension de l'insertion socio-professionnelle est strictement liée au fait d'avoir accès à des opportunités de travail et formation, car « aider ces gens-là [les primo-arrivants], c'est bénéfique pour

la société aussi, en même temps » (entretien bénéficiaire). Intégration signifie avoir l'opportunité de participer à la société d'accueil d'un point de vue économique, entre autres : « [c]'est que l'État me donne des opportunités pour devenir un être productif et devenir une bonne personne pour la société » (entretien bénéficiaire).

De manière générale, les objectifs du PI pour les bénéficiaires s'alignent sur leurs conceptions de l'intégration s'ils répondent à un projet de vie global, s'ils visent la stabilisation de leur statut à plusieurs niveaux (administratif et social, notamment), et s'ils facilitent l'insertion professionnelle et le fait de vivre « dans la dignité » (entretien bénéficiaire).

5.10. LES HYPOTHÈSES ALTERNATIVES



5.10.1. La lutte anti-discrimination

La société d'accueil joue un rôle fondamental dans l'intégration de nouveaux arrivants, et de nombreux textes plaident pour qu'elle s'investisse à parts égales dans l'intégration, offre de véritables opportunités aux immigrés,

réfléchisse à la façon dont elle traite ses primo-arrivants et ses citoyens d'origine étrangère, ou encore appuie la diversification nécessaire des élites politiques, économiques et culturelles (de Jonghe et Doutrepoint, 2012, 74 ; De Smet, 2012, 14). Dès lors, « [l]interdiction de discriminer et le principe de l'égalité de traitement peuvent constituer de puissants outils d'intégration, pourvu qu'on en développe toutes les potentialités » (De Schutter, 2011, 367).

La discrimination peut être définie comme « le fait d'accorder un traitement particulier à un groupe donné au sein d'une population globale » et elle peut être « négative » ou « positive » (Taguieff, 2013, p. 494). Le droit européen et le droit international des droits de l'homme interdisent la discrimination directe ou indirecte, en ce compris les différences de traitement fondées sur la nationalité. Par « effet d'entraînement » et sur la base, notamment, du « caractère indépendant de l'exigence de non-discrimination » consacrée par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1996), les conséquences de cette interdiction ont une portée très large dans les législations nationales :

« L'émergence de l'interdiction des discriminations indirectes, d'une part, celle de l'obligation d'apporter des aménagements raisonnables à la situation de l'étranger dont la situation spécifique n'est pas prise en compte dans les mesures de caractère général qu'on prétend lui appliquer, d'autre part, signifie que l'environnement lui-même doit être réinterrogé : les règles juridiques, les normes sociales, l'organisation du travail, doivent être examinés afin de vérifier qu'elles ne créent pas d'exclusion, et qu'elles servent, au contraire, l'objectif d'intégration » (Taguieff, 2013, pp. 375, 380).

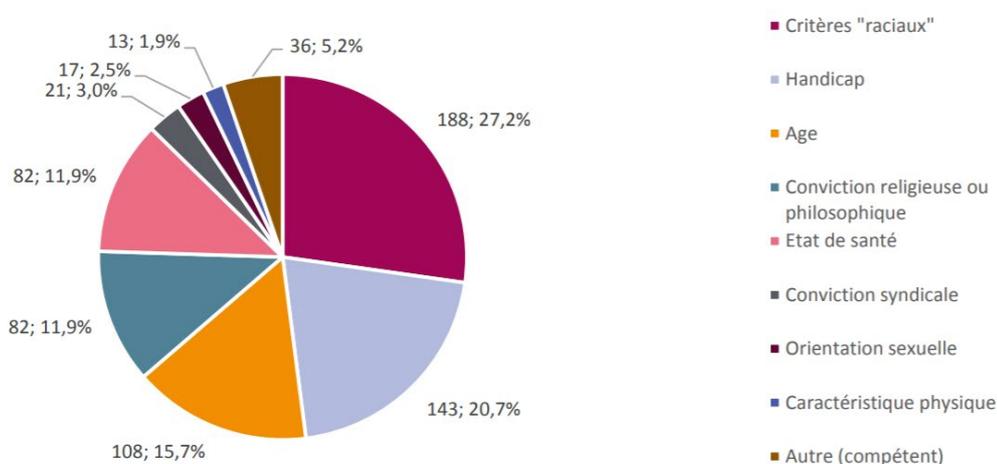
En Belgique, la politique de lutte contre les discriminations « vise, de façon structurelle, à réduire les inégalités au sein de la société afin de favoriser un égal accès à l'emploi, aux services ou à l'éducation » (Lejeune, 2015, p. 47). En plus des dispositions constitutionnelles en la matière¹⁰⁷, le premier véritable outil général de lutte contre les discriminations en Belgique est la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (M.B. du 8 août 1981), dite « loi Moureaux » ou « loi antiracisme », traduisant l'application nationale de l'engagement

¹⁰⁷ Articles 10, 11 et 191 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

international de la Belgique en termes d'élimination de toutes formes de discrimination raciale (Jamin, 2005, p. 75). La lutte contre les discriminations en Belgique prendra une autre ampleur dans les années 2000 suite à l'adoption de trois législations le 10 mai 2007, faisant suite à deux directives européennes dans les années 2000 et à une directive en 2006¹⁰⁸. Deux agences contribuent à la mise en œuvre de ces législations : le Centre interfédéral pour l'égalité des chances – Unia¹⁰⁹ et l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (Lejeune, 2015).

Le graphique reporté ci-dessous éclaire l'impact de la discrimination liée à l'origine au niveau de l'accès à l'emploi en reprenant les dossiers ouverts par Unia dans ce domaine en 2017. Sur 572 nouveaux dossiers ouverts dans le domaine emploi (soit 28,4% des dossiers enregistrés au sein de l'organisme), 188 sont déterminés par des critères raciaux, et 82 par des critères de conviction religieuse ou philosophique¹¹⁰, pour un total de 39,1% de la totalité des dossiers « emploi » (Unia, 2018, 16).

Figure 2 : Chiffres Unia sur les discriminations dans le domaine de l'emploi – Nouveaux dossiers « Unia compétent » 2017 – Emploi par critère de discrimination (n=690)



D'autres chiffres ou considérations significatifs se retrouvent dans la publication d'Unia relative au « Baromètre de la diversité : Emploi » (Centre pour l'égalité des chances, 2012). Cet outil répond à la volonté d'élaborer « un instrument de mesure structurel qui dresse de manière scientifique un état des lieux de la gestion de la diversité en Belgique »¹¹¹. Parmi les points soulignés dans ce rapport, la question de la discrimination à l'embauche : selon Unia, « un candidat d'origine étrangère a 6,6 points de pourcentage de chances en plus de subir un désavantage discriminatoire et 4,5 points de pourcentage de chances en moins de bénéficier d'un avantage discriminatoire par rapport à un homme de 35 ans d'origine belge (profil de référence) » (Unia, 2012, p. 73). En outre, « [p]rès de 10% des responsables RH interrogés affirment que l'origine du candidat exerce une influence sur la sélection finale et 5% indiquent que la couleur de peau intervient également », ce qui détermine que « les candidats issus d'une minorité ethnique doivent davantage prouver leur valeur lors d'une

¹⁰⁸ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et Directive 2006/54/CE du Parlement Européen et du conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

¹⁰⁹ Précédemment nommé Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

¹¹⁰ De manière générale, les dossiers relatifs à ce critère font souvent référence à des discriminations subies par des personnes de confession musulmane, ceux-ci étant pour la majorité des personnes issues de la migration.

¹¹¹ <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/barometre-de-la-diversite-emploi>, consulté le 21 décembre 2018.

procédure de sélection » (Idem). Cette discrimination est liée au fait que, toujours selon Unia, « 40% de la population belge estime que les personnes d'origine étrangère exercent un impact négatif sur le marché de l'emploi en Belgique », causant une moindre volonté d'engagement de personnes d'origine étrangère (Idem). La discrimination touche aussi aux freins des employeurs à mettre en place des dispositifs d'aménagement qui permettent de faire face à des demandes liées à l'appartenance religieuse musulmane, notamment incluant le port du voile et l'organisation d'espaces de prière (Unia, 2012, p. 76).

Quant aux « aménagements raisonnables » prescrits par la loi, les disparités régionales en termes d'implémentation de mesures pour faciliter l'intégration professionnelle du personnel étranger sont importantes : « alors que 56,4% des organisations flamandes disent avoir pris de telles mesures, seulement 28,4% des organisations bruxelloises et 24,7% des Wallonnes font de même » (Unia, 2012, p. 78). Par ailleurs, « [l]a proportion d'organisations qui occupent du personnel d'origine étrangère est plus importante à Bruxelles que dans l'échantillon wallon et flamand » (Unia, 2012, p. 81). L'ethnostratification du marché de l'emploi¹¹² émerge ainsi à la fois comme conséquence et comme stratégie de réponse et adaptation à un contexte discriminant. En Région wallonne, la législation anti-discrimination s'appuie sur le décret du 6 novembre 2008 modifié le 23 janvier 2012 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination en ce compris la discrimination entre les femmes et les hommes en matière d'économie, d'emploi et de formation professionnelle. Les documents parlementaires liés à la préparation du décret de 2014 indiquent que la lutte contre la discrimination faisait partie des 4 axes initiaux du parcours d'intégration, avant de finalement dissocier les deux matières (Parlement wallon, 2011b).

De nombreux bénéficiaires ont rencontré des situations de discrimination dont ils nous ont fait part lors des entretiens. Ce sujet émerge également régulièrement lors des formations dispensées par les opérateurs. Le contexte global lié aux politiques migratoires, à la stigmatisation des « étrangers » par certains discours ou dispositifs, aux différences de statut et de traitement peut empêcher les individus de se sentir égaux à des citoyens belges et les confronter à la réalité d'une discrimination dans de nombreuses situations de la vie courante. Certains termes employés ou l'image véhiculée par l'obligation du parcours par exemple participent à cette stigmatisation sociétale, alors que beaucoup de primo-arrivants sont en demande des formations prodiguées et d'une bonne intégration dans la société d'accueil. Ainsi, en dépit de la qualité des informations reçues dans le cadre du parcours, celles-ci peuvent paraître difficiles à implémenter en pratique, en raison du contexte et des préjugés existants.

« [...] on nous a appris comment nous y prendre pour chercher par exemple un logement, mais la situation est telle que vous cherchez un logement ici, franchement c'est difficile pour l'avoir [...]. [...] j'ai eu l'information, mais au niveau pratique c'est difficile, il y a même des associations qui nous aidaient à chercher des logements, mais ils cherchent longtemps des logements, quand il y a un problème dans la société, tu le vis comme tel, tu ne peux pas changer. » (entretien bénéficiaire)

La discrimination lors de la recherche d'un logement est une difficulté récurrente soulevée par les personnes et non prise en charge dans le cadre du parcours d'intégration. Dans le domaine de l'emploi, les discriminations à l'embauche sont un véritable frein pour l'intégration socio-professionnelle des primo-arrivants. Elles peuvent se concrétiser par des critères exclusifs dans certains postes (interdiction du port du voile, même lors des formations – focus group bénéficiaires –, bonne maîtrise du français, etc.) qui empêchent les personnes de se projeter dans le poste qu'ils

¹¹² Voir plus bas.

exerçaient auparavant. Les primo-arrivants sont aussi bien conscients de la réticence des potentiels employeurs, comme nous l'avons dit aussi plus haut : « [Trouver un « patron » n'est pas facile] pour une personne qui est réfugié, pour une personne qui ne parle pas bien le français [...], c'est difficile. [...] depuis combien de temps vous êtes en Belgique, tout ça les questions ».

Plusieurs situations ont également été relatées dans le cadre de démarches auprès d'opérateurs publics, notamment lors des demandes de protection internationale, dans les hôpitaux ou auprès des agents de police¹¹³. Au-delà des désagréments causés par les situations concrètes vécues, ces discriminations institutionnelles entravent les démarches des primo-arrivants et peuvent avoir de graves répercussions sur leur statut de séjour. Le public, qui peut être déjà fragilisé par des lacunes au niveau de la langue ou au niveau des codes sociétaux, se sent alors d'autant plus en situation de faiblesse, notamment lorsque son statut de séjour n'est pas clarifié ou régularisé. Le sentiment de ne pas être intégré ni respecté en tant que citoyen, les efforts supplémentaires à fournir pour aller vers l'autre, aller à l'encontre des préjugés et établir des liens sont autant de facteurs qui ralentissent l'apprentissage, l'accès aux dispositifs d'aide et d'accueil et *in fine* l'intégration des personnes.

Plusieurs répondants de l'enquête en ligne ont mis en avant la question de la représentation des migrants au niveau du discours politique et des médias, une représentation souvent source de stéréotypes et négative qui a un impact sur la diffusion des discriminations : « [...] nous observons une radicalisation des images véhiculées par les médias vis-à-vis des personnes immigrées (jamais de la nuance) ! » (enquête en ligne). Ils expriment donc le besoin d'une action globale, concrète et efficace au niveau de ce processus qui nuit à l'intégration des primo-arrivants :

« Une politique de migration plus ouverte et un discours d'ouverture de manière plus générale seront sans aucun doute à mon sens plus porteur, dans le sens où la « peur de l'autre » qui est aujourd'hui véhiculée notamment par les politiques, empêche ces migrants de réellement s'intégrer [...]. Tant que l'on fait croire à tout le monde que les étrangers viennent pomper le fric et le boulot qui reviennent normalement aux Belges, nous n'irons pas très loin dans « l'intégration » ! » (enquête en ligne)

Les opérateurs du secteur de l'intégration sont également actifs dans le travail de fond de lutte contre les discriminations, notamment par des actions de sensibilisation à l'interculturalité, des formations, l'organisation d'activités spécifiques à destination des professionnels de différents secteurs concernés par l'intégration des primo-arrivants mais aussi d'un public plus large. Pour eux, la mise en lumière du contexte interculturel apporte une richesse réciproque qu'il serait important de valoriser et qui serait utile à l'ensemble de la population. En ce sens, le parcours d'intégration n'inclut pas suffisamment de travail dans le sens d'une sensibilisation et d'une formation de la société d'accueil au dialogue interculturel et à la lutte contre les préjugés, le racisme, la xénophobie et les pratiques discriminatoires qui peuvent en découler.

5.10.2. Accessibilité du marché de l'emploi

Si l'emploi se voit souvent considéré comme le plus fort vecteur d'intégration des populations étrangères, c'est au moment où les autorités politiques ont pris conscience de l'installation définitive des immigrés et de leurs descendants à partir des années 1980 que la question de leur insertion professionnelle est devenue un enjeu politique et l'un des objets d'étude prioritaires du Commissariat Royal à la Politique des Immigrés (CRPI, ancêtre d'Unia)¹¹⁴. Au début des années 2000, le champ de

¹¹³ Seules deux personnes sur la totalité des entretiens menés ont déclaré que la discrimination n'était pas un problème particulièrement visible, ce qui peut aussi montrer que certains primo-arrivants n'ont pas toujours la perception du contexte de discrimination.

¹¹⁴ Voir article 2 de l'arrêté royal du 7 mars 1989 (cf. *supra*).

recherche consacré aux personnes d'origine étrangère et à l'emploi est la thématique la plus étudiée (17%) des recherches sur l'immigration et l'intégration (Adam, 2007b, p. 223).

Les résultats d'une partie de ces études semblent alors confirmer et affiner l'hypothèse relative à la « stratification ethnique », ou « ethnostratification », du marché de l'emploi (Feld, 1994 ; Okkerse et Termotte, 2004 ; Tratsaert, 2004 ; Martens et Ouali, 2005). L'ethnostratification du marché de l'emploi désigne un processus ayant pour conséquence une « concentration de personnes de certaines nationalités (ou origines) dans certains secteurs et emplois », accompagnée de risques de chômage « plus ou moins élevés pour certaines catégories de nationalités (ou origines) » (Adam, 2007b, pp. 225, 226). Ainsi, Unia définit cette stratification comme « le phénomène selon lequel l'origine détermine dans quelle niche du marché de l'emploi on se retrouve »¹¹⁵. Dans le cadre de la publication du troisième Monitoring socio-économique¹¹⁶, le centre souligne que les personnes d'origine étrangère sont surreprésentées dans les secteurs d'emplois les moins bien payés et plus précaires. Ces secteurs, généralement secteurs primaire, secondaire ou encore de l'intérim, sont caractérisés par des horaires irréguliers et une certaine pénibilité de travail. Ce phénomène touche particulièrement certains sous-secteurs tels que l'agriculture, la métallurgie, la construction, l'Horeca, le commerce, les services aux entreprises et aux personnes, les services intérimaires et le nettoyage industriel. Les personnes d'origine étrangère sont par contre sous-représentées dans d'autres secteurs (emplois publics, enseignement, institutions culturelles).

À propos des différences de taux de chômage, celles-ci ne varient pas depuis le début des années 1990 et montrent que le taux de chômage des étrangers est plus élevé et que la durée de chômage est plus longue que celle des personnes de nationalité belge¹¹⁷. Cette thèse de l'ethnostratification du marché de l'emploi se voit également confirmée par la difficulté rencontrée par les jeunes d'origine étrangère à accéder et à se maintenir à un emploi » (Adam, 2007b, pp. 226-229). Le module spécial « immigration » de la 5^e vague du Baromètre social de la Wallonie réalisé par l'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) rappelle qu'en Belgique, selon les données de l'OCDE en 2015, « le taux d'emploi des immigrés¹¹⁸ (53,3%) se situe à 10,3 points de pourcentage en dessous de celui des non-immigrés (63,6%). À l'inverse, le taux de chômage des immigrés (17%) est 2,5 fois plus élevé que celui des non-immigrés (6,8%) »¹¹⁹.

Différents facteurs explicatifs de la situation précaire des étrangers sur le marché de l'emploi ont été mobilisés dans les recherches sur la question. Ainsi, ce sont les facteurs structurels qui étaient principalement avancés dans les années 1970 tandis que la décennie 1980 voit le développement d'explications de type individualiste où « le groupe cible même est vu comme la cause du problème » (Adam, 2007b, p. 230). Les années 1990 voient l'émergence de l'hypothèse de la discrimination comme facteur explicatif de l'ethnostratification du marché de l'emploi (Munar Suard *et al.*, 1997 ; Feld et Manço, 2000 ; Neels et Stoop, 2000). Si les premières études relatives à la

¹¹⁵ Voir Unia, « Publication du Monitoring socio-économique 2017 : emploi et origine », décembre 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.unia.be/fr/articles/publication-du-monitoring-socio-economique-2017-emploi-et-origine> (consultée le 30 octobre 2018).

¹¹⁶ Voir Unia et SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, « Marché du travail et origine », *Monitoring socio-économique*, 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=46761> (consultée le 30 octobre 2018).

¹¹⁷ Une distinction entre Belge « d'origine étrangère » et Belge « autochtone » est à opérer dans ce groupe. Une distinction supplémentaire peut aussi être introduite dans le sous-groupe des « Belges d'origine étrangère ».

¹¹⁸ La catégorie « population immigrée » se réfère aux personnes nées à l'étranger.

¹¹⁹ De grandes différences entre hommes et femmes et selon les origines des migrants sont masquées par ces moyennes (voir IWEPS, « La discrimination liée à l'origine ethnique à travers les perceptions des Wallons », *Baromètre social de la Wallonie : spécial discrimination*, dossier de presse, janvier 2017, p. 2, disponible à l'adresse suivante : https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2017/01/BSW_communique%CC%81_DEF_240117.pdf (consultée le 30 octobre 2018)).

discrimination sur le marché de l'emploi en Belgique francophone démontrent essentiellement les conséquences de celle-ci, une étude menée par le Bureau International du Travail (BIT) en 1997 chiffre pour la première fois la réalité des discriminations ethniques à l'emploi et avance un taux de discrimination de 27% en Wallonie (34,1% à Bruxelles et 39,2% en Flandre) (Adam, 2007b, pp. 231-233).

Plusieurs recommandations ont pu être formulées pour répondre à ces constats d'ethnostratification et de discriminations ethniques sur le marché de l'emploi. Ainsi, Unia appuie notamment sur les inégalités dans l'enseignement, sur la discrimination individuelle et structurelle et sur la nécessité de coordonner les différents niveaux de pouvoirs et de compétences pour trouver des solutions structurelles à l'intégration des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail¹²⁰. Par ailleurs, selon les résultats du Baromètre social de la Wallonie, « 47% des non-immigrés estiment que c'est dans le secteur de l'emploi que les autorités publiques doivent agir prioritairement pour lutter contre le phénomène des discriminations. Les immigrés sont plus nombreux encore à partager cet avis (56%) »¹²¹. Enfin, dans un rapport de 1990, le CRPI pose la question des politiques dites d'*affirmative action* dont l'objectif est d'accorder une préférence aux personnes discriminées pour « réparer » une inégalité existante. Le principe de l'*affirmative action* ne se concrétise pas forcément par la fixation de quotas rigides, mais suppose des objectifs d'inclusion de groupes minoritaires et de monitoring de la situation¹²² (Adam, 2007a, pp. 188, 189 ; Martiniello et Rea, 2003).

Les difficultés d'accès du marché de l'emploi sont une réalité pour la majorité des primo-arrivants rencontrés. Les personnes appuient sur la difficulté de trouver un travail et sur la rareté des opportunités, en particulier pour des emplois à long terme. Ces considérations sont reliées ou non avec la perception d'être discriminé, et souvent elles le sont avec les contraintes posées à la valorisation des compétences de l'individu dans le domaine de l'emploi, comme nous l'avons dit. Car l'accessibilité du marché de l'emploi signifie aussi, par rapport au primo-arrivant,

« [...] lui permettre de pouvoir valoriser plus facilement son background au sein de la société d'accueil. Il arrive trop souvent [...] que la personne se voie reconnaître un niveau bien en dessous de ses compétences et doit compléter celui-ci par de multiples nouvelles années d'études afin de récupérer son grade initial. Ce qui est assez démotivant pour la personne, mais surtout d'une violence symbolique importante sur le plan psychologique » (enquête en ligne).

Cette situation peut créer un sentiment de blocage et de découragement chez certaines personnes, découragement qui peut se traduire par une réorientation vers un métier dit plus accessible et du fatalisme quant aux aspirations professionnelles. Soulignons également que le public est très volontaire, prêt à se reconverter, à s'engager dans des filières diverses, parfois aux conditions de pénibilité importantes et souvent très différentes de leurs niveaux de compétences. Les aides à l'emploi sont appréciées, car elles favorisent les premières expériences professionnelles. Elles peuvent toutefois générer de la frustration lorsqu'aucune véritable opportunité ne se dessine suite à la succession de contrats précaires.

¹²⁰ Voir Unia, « Publication du Monitoring socio-économique 2017 : emploi et origine », *op cit*.

¹²¹ Par ailleurs, à la surestimation du poids démographique de la population immigrée en Belgique, s'ajoute « [d]es idées fausses à l'égard des effets supposés de l'immigration [qui] sont bien ancrées dans l'opinion publique en Wallonie ». Ainsi, selon cette même enquête « quatre Wallons sur dix estiment que les immigrés prennent le travail des gens nés dans le pays (40%) » et « une proportion très significative des répondants (41%) déclare être d'accord avec l'idée selon laquelle les immigrés ne contribuent pas à la prospérité économique du pays » (ibid., pp. 7, 11, 13).

¹²² Notons que la mise en œuvre d'une politique d'*affirmative action* semble difficile en Belgique francophone « en raison du poids déterminant de la conception universaliste de la nation qui interdit que des mesures spécifiques soient déployées sur base de l'origine ethnique ». Toutefois, « [n]ous pouvons nous poser la question de savoir quel sens a cette influence de l'universalisme français dans les politiques d'intégration de la Belgique, celle-ci étant un pays ayant institutionnalisé les droits accordés aux minorités nationales » (Adam, 2007a, pp. 190, 192).

Pour de nombreuses personnes, l'emploi reste une priorité, qui devrait passer avant le suivi des modules du parcours d'intégration. Certaines personnes sont obligées de repousser une opportunité professionnelle pour suivre les formations du parcours et se soumettre à l'obligation¹²³. Reste alors une précarité des situations, qui fatalement entrave le bon suivi du parcours, alimentant ainsi un cercle vicieux. Les opérateurs de l'intégration mettent parfois en place des dispositifs centrés sur la mise à l'emploi, grâce par exemple à des projets d'économie sociale et solidaire ; ces projets, ainsi que les stages, les mentorats et l'engagement bénévole de certains primo-arrivants dans le secteur associatif, permettent de favoriser les premières expériences professionnelles et d'enclencher des dynamiques, qui sont parfois même des débouchés professionnels pour les personnes. Malgré tout, en dépit des efforts fournis par le secteur et par les dispositifs d'ISP, la réalité du marché du travail ainsi que le manque d'engagement du monde patronal à ce niveau restent un frein important pour la mise à l'emploi des personnes primo-arrivantes.

5.10.3. Capital social et culturel

Il existe des travaux qualitatifs et des enquêtes mobilisant des méthodologies quantitatives qui s'intéressent à la vie des associations créées par des immigrés ou par leurs descendants (Martiniello, 1992 ; Manço, 1997 ; Kagné et Martiniello, 2001 ; Jacobs *et al.*, 2002 ; Gatugu *et al.*, 2004 ; Kagné, 2008). Ces travaux montrent que les balbutiements de la vie associative des immigrés sont identifiables dès les premières phases de l'immigration ouvrière, lorsque celle-ci était encore perçue comme temporaire. Les années 1970 verront une accélération de la dynamique associative des immigrés tandis que les années 1980 verront une complexification du paysage de celle-ci. En effet, l'effectif des associations augmente et leurs membres et leurs activités se diversifient et se professionnalisent. Ainsi, à partir de la décennie 1990, « on assiste à un véritable foisonnement associatif » (Gatugu, 2004, pp. 36, 37 ; Meyers, 2000), encouragé notamment par les pouvoirs publics, au travers de tentatives de constitutions de structures fédératives nationales ou internationales, d'organisations regroupant migrants et non-migrants, d'associations de femmes ou encore sur la base d'initiatives promues par de plus jeunes structures et des membres de deuxième générations d'immigrés (Manço A., 2004, pp. 97-112 ; Grégoire, 2010, pp. 161-164 ; Grégoire et Mazzocchetti, 2013, pp. 98, 99). Ainsi, en dépit d'une certaine « condition infra-citoyenne » voulant que les immigrés et leurs descendants aient « pendant longtemps été exclusivement perçus comme des travailleurs et non comme des acteurs politiques ou des citoyens [...] ils ont toujours développé une activité politique aux marges ou en dehors des institutions de la société publique belge » (Bousetta et Martiniello, 2007, p. 374)¹²⁴.

La vie associative apparaît alors comme « un facteur important de socialisation et de ressourcement identitaire » (Gatugu, 2004, p. 37).

Si les associations permettent de proposer un espace de participation politique aux populations immigrées, d'autres espaces et modes de participation peuvent être investis par celles-ci en fonction du niveau considéré (local, sous-régional, régional, national, international ou encore transnational) (Lambert, 2004). Ainsi, au niveau communal, des « Conseils consultatifs communaux des immigrés »

¹²³ Le décret de 2018 a instauré une nouvelle dispense qui peut être invoquée même en cours de PI, à savoir l'exercice d'une activité professionnelle au minimum mi-temps sur une période continue de plus de 3 mois.

¹²⁴ En outre, nous pouvons souligner que « [c]ontrairement aux apparences, si certaines catégories d'immigrés démontrent une plus grande vitalité et efficacité dans la création de structures associatives volontaires, la cause agissante n'est pas à chercher dans le degré de maturité démocratique des pays de départ – comme cela est parfois avancé –, mais bien davantage dans les logiques de champ qui produisent les conditions d'autonomie/hétéronomie dans lesquelles ces associations évoluent face, notamment, aux politiques publiques des États d'émigration et d'immigration » (Bousetta et Martiniello, 2007, p. 368).

(CCCI)¹²⁵ ont été instaurés à partir de 1968 dans plusieurs communes de Belgique avant de disparaître pour la plupart dans les années 1980¹²⁶. Au niveau sous-régional, des services provinciaux d'immigration et d'accueil ont été mis sur pied à Liège (1964¹²⁷), dans le Limbourg, dans le Hainaut, à Namur (1965) et dans l'ancienne province du Brabant (1974). Au-delà des résolutions du Conseil de l'Europe qui recommandent l'intégration des étrangers à la vie locale (dès 1964), certains CCCI (en région liégeoise et dans le Limbourg) furent créés à l'initiative de ces services provinciaux, dont le but était de fixer définitivement le plus grand nombre possible d'immigrants en Belgique afin de les intégrer à la population en les assimilant (Blaise et Martens, 1992, pp.11, 12 ; Panciera, 1982, pp. 5,6 ; Rea, 2007, p. 129). Au niveau régional wallon, les CRI, et plus particulièrement leurs Conseils représentatifs, offrent des espaces de participation politique aux associations créées par des immigrés. Ces centres peuvent également promouvoir des dynamiques de collaborations entre différentes associations immigrées (Gatugu, 2004, p. 50).

Un enjeu majeur de l'associationnisme immigré serait l'insertion professionnelle, même si en pratique l'associatif immigré fonctionne principalement sur la base du bénévolat¹²⁸. Le travail associatif faciliterait en effet l'acquisition de compétences et permettrait de valoriser des expériences dans divers secteurs : « cela permet de rencontrer des personnes et d'établir des réseaux de contacts. C'est par exemple que certains migrants peuvent décrocher un emploi ou devenir des acteurs politiques » (Gatugu, 2004, p.42). Plus précisément, c'est dans les secteurs de la traduction-interprétariat, de la médiation interculturelle, de l'animation culturelle, de la communication et de l'accompagnement social que les associations d'immigrés seraient le plus investies.

En outre, l'importance de ces associations se voit renforcée pour des populations présentes en Belgique depuis peu de temps ou pour des populations de grandes tailles vivant des difficultés d'intégration culturelle (Gatugu, 2004, p.46 ; Manço A., 1999). Ces associations peuvent en effet pallier les inadaptations ou dysfonctionnements des services publics dans les domaines de l'accueil et de l'intégration (Gatugu, 2004, pp. 40, 41). A. Manço souligne, d'une part, que l'associatif permet l'affirmation identitaire ainsi que le développement social des communautés immigrées et autochtones et, partant, une facilitation du processus d'installation et d'intégration. D'autre part, il jouerait un rôle intermédiaire entre la société et l'individu, à travers, notamment, la concrétisation d'une certaine dynamique d'explication pédagogique du fonctionnement des communautés immigrées aux institutions politiques et inversement (Manço, 2004). Ainsi, selon cet auteur, la reconnaissance des associations d'immigrés à travers « une participation authentique » de celles-ci aux initiatives du législateur les concernant donnerait « un caractère représentatif et démocratique réel » à ces initiatives. Dès lors, cette reconnaissance donnerait plus d'efficacité aux actions de ces associations, notamment sur le terrain de l'interculturalité (p. 129).

¹²⁵ Leurs délégués étaient élus sur la base d'élections directes ou après cooptation selon des modalités variables (Panciera, 1982, p. 10). Ces assemblées consultatives en faveur des étrangers, mises en place par les communes en fonction des configurations locales, « sont pensées dans l'esprit de leurs initiateurs soit comme un palliatif à l'absence de droits politiques soit comme une expérience préparatoire à une intégration politique ultérieure » (Bousetta et Martiniello, 2007, p. 365 ; Manço U., 2000, pp. 67, 68).

¹²⁶ En effet, « [l]a représentativité et l'utilité des CCCI a souvent été mise en doute en raison notamment du peu d'intérêt manifesté par les populations concernées, notamment lors des scrutins électoraux les concernant. Par ailleurs, de l'avis même d'anciens conseillers consultatifs ou d'autres acteurs sociaux de l'époque, ces Conseils ont eu une influence quasi nulle sur les décisions des autorités communales dans les matières intéressant les personnes d'origine étrangère » (Manço U., 2000, p. 68).

¹²⁷ On peut donc considérer que la politique d'intégration wallonne débute par le Service provincial d'immigration et d'accueil de la province de Liège.

¹²⁸ Dans le cadre d'une enquête sur la vie associative des communautés immigrées en Belgique francophone, réalisée au cours de l'année 2002 et portant sur un échantillon de 77 associations, A. Manço avance que 83% de ces associations ne comptent aucun employé et que seulement 5 d'entre elles n'ont pas recours à des bénévoles (2004, pp.105, 109, 111).

Les relations interpersonnelles et les réseaux des primo-arrivants sont un moteur important de leur intégration. Dans plusieurs cas, nous l'avons vu, c'est le réseau de la personne qui lui a permis de connaître l'existence du CRI et de s'engager dans le parcours ou dans un cours de français langue étrangère. Le réseau favorise aussi l'accès au logement, à l'emploi, à des opportunités de formations ou de stages diverses, ainsi qu'à des activités culturelles et récréatives qui favorisent l'échange avec l'environnement local. Le réseau permet également l'entraide et la capacité à bien réagir à des situations nouvelles ou imprévues (ce constat est parfois nuancé par des personnes qui ont rencontré des difficultés avec leur famille ou qui se sont senties freinées dans leur insertion en raison de leurs relations sociales, lorsque celles-ci posaient des contraintes à mener des choix de vie autonomes, par exemple. La présence d'enfants au sein des familles primo-arrivantes semble faciliter l'insertion dans le nouveau contexte vécu, tout d'abord à cause des relations sociales que ce facteur déclenche, notamment au niveau des écoles : « Pour les familles, l'école est souvent le biais par lequel les familles rencontrent d'autres familles locales, échangent des services autour des enfants, tissent des liens... » (enquête en ligne). Et aussi, car la présence d'enfants dans les familles semble agir sur les représentations desquelles les primo-arrivants peuvent être objets : « En zone rurale, c'est par le biais des enfants que l'intégration se fait. Sans enfants, on reste un étranger, donc une menace » (enquête en ligne).

Le réseau augmente donc la capacité des personnes à s'intégrer en développant un sentiment d'appartenance et en constituant un support dans les différentes étapes de l'installation et de l'insertion. Cet accompagnement peut parfois être réalisé par des travailleurs sociaux, du CPAS, des secteurs de l'intégration ou de l'ISP, avec qui des affinités personnelles auront été nouées et qui seront ainsi plus disponibles et plus attentifs, au-delà de leur rôle institutionnel. « J'ai participé à deux concerts ici au CRVI et je vois plein de personnes : des Belges, toutes les nationalités, ils sont là. » (focus group bénéficiaires).

Le capital social des personnes favorise également l'apprentissage et l'appropriation de nouvelles compétences. En ce qui concerne l'apprentissage du français, il sera d'autant plus facilité que les échanges avec des francophones seront fréquents. Certains primo-arrivants sont ainsi très demandeurs de trouver un emploi ou faire du bénévolat dans un contexte francophone dans cet objectif d'apprentissage rapide et de tissage de liens avec la société d'accueil : « J'ai dit au Forem, je veux travailler avec des Belges, pourquoi parce que je veux apprendre la langue, la culture [...]. » (entretien bénéficiaire).

Tout de même, le capital humain individuel des personnes joue sur leur capacité à s'intégrer dans le nouveau contexte de vie, c'est-à-dire notamment à mener les démarches, trouver des opportunités, etc. Par exemple, plusieurs personnes ont mis en avant leur capital intellectuel, leur sociabilité, leur capacité à communiquer en français ou en anglais pour souligner que ces éléments les avaient beaucoup aidés lors de leur arrivée en Belgique. D'autres appuient sur la nécessité d'une forte motivation préalable pour s'engager dans ce processus, pour apprendre une langue et une culture nouvelles, ou pour puiser les ressources nécessaires à la réalisation des démarches.

6. Conclusion : réponse aux questions évaluatives

L'analyse de contribution, à partir de la théorie du changement schématisée, a apporté différents éléments infirmant ou confirmant la théorie de la mise en œuvre de la législation au niveau du parcours d'intégration et du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants. Ces différents éléments sont synthétisés et structurés ici sous la forme de réponse aux quatre questions évaluatives :

1. La mise en œuvre du PI (en ce compris le dispositif ISP) contribue-t-elle à l'intégration des primo-arrivant(e)s telle que définie dans le décret (qui comprend la participation économique) ?
2. Les actions mises en œuvre par les autorités répondent-elles aux besoins exprimés par les primo-arrivant(e)s ?
3. Les actions des différentes autorités politico-administratives s'articulent-elles de façon cohérente et lisible pour le public ciblé par ces actions afin de fluidifier leur parcours ?
4. L'offre de services dans le cadre du PI est-elle harmonisée sur l'ensemble du territoire ?

La première question étant considérée comme une question causale dont la réponse découle des réponses aux trois autres questions, elle sera traitée en dernier dans cette section.

6.1. LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE PAR LES AUTORITÉS RÉPONDENT-ELLES AUX BESOINS EXPRIMÉS PAR LES PRIMO-ARRIVANT(E)S ?

Les trois axes du dispositif (citoyenneté, FLE et ISP) sont des domaines d'intervention adéquats, car ils répondent aux besoins des primo-arrivants dans trois aires fondamentales de la vie des individus. L'apprentissage de la langue française, la connaissance du système de fonctionnement de la société locale et l'insertion socio-professionnelle sont des besoins exprimés par les primo-arrivants. Ces derniers sont ainsi demandeurs d'un accompagnement visant à répondre à ces besoins, pour autant que cet accompagnement prenne en compte la situation globale de l'individu, intervenant à un moment qui est adapté à l'histoire et aux projets personnels, et établissant des priorités cohérentes avec ceux-ci.

Néanmoins, deux aspects nuancent ce premier constat : la difficulté des dispositifs évalués à favoriser un changement de statut et l'existence de besoins non rencontrés.

Premièrement, la fin du parcours n'amène pas nécessairement au sentiment d'être arrivé à terme d'un processus : l'acquisition d'information au niveau des modules n'entraîne pas nécessairement de changement de statut, notamment au niveau de l'insertion professionnelle et de la participation à la société locale. La mise à l'emploi est un besoin prioritaire des individus qui sont dans la disposition psychique et physique pour entamer un parcours professionnel, et les actions implémentées sont peu efficaces. La présence limitée de résultats en matière de mise à l'emploi est aussi liée au manque d'intervention structurelle visant la création de conditions d'accès favorables, au travers, notamment, de la lutte contre la discrimination. Comme le montrent les analyses établies précédemment, la définition de l'intégration pour les primo-arrivants met en avant la centralité de la participation au niveau social à la société locale. Dès lors, il manque un travail systématique de promotion de l'interculturalité et de valorisation des différences culturelles et de l'apport de chacun, afin de permettre un réel changement de statut dans le chef du primo-arrivant.

Deuxièmement, certains besoins dépendant de la situation personnelle des individus ne trouvent pas de réponse dans les actions mises en œuvre dans le cadre du dispositif évalué, bien que les

primo-arrivants demandent une intervention à ces niveaux. Certains d'entre eux sont récurrents et prioritaires, car leur rencontre apparaît comme une condition nécessaire à une participation effective au parcours d'intégration. Il s'agit tout d'abord de la prise en charge des coûts familiaux que la fréquentation du parcours comporte, notamment les frais de transport et les frais de garderie. Ensuite, le besoin de recevoir à temps les informations concernant le PI, mais aussi par exemple l'équivalence des diplômes et les aides sociales n'est pas toujours rencontré, faute d'une collaboration efficace des acteurs concernés. Également, le besoin de comprendre les contenus transmis n'est pas toujours assuré par la mise à disposition de moyens suffisants en services d'interprétariat. Pour finir, deux autres facteurs d'importance majeure ne trouvent pas de réponse dans le dispositif : la question de la santé mentale et la question du logement. Il s'agit de besoins observés par les opérateurs et décrits par les primo-arrivants eux-mêmes, lesquels verbalisent des souffrances et difficultés vécues ainsi que la nécessité d'une aide pour y faire face. Ces derniers témoignent des difficultés auxquelles ils font face lorsque le dispositif, qui ne prend pas en considération ces facteurs (à exclusion d'informations générales relatives aux démarches à entreprendre, et éventuellement d'une réorientation vers des services jugés compétents), s'impose comme une charge supplémentaire dans leur situation globale.

Considérant ces éléments, les actions mises en œuvre par les autorités ne répondent que partiellement aux besoins exprimés par les primo-arrivants.

6.2. L'OFFRE DE SERVICES EST-ELLE HARMONISÉE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE ?

Les dispositifs PI et ISP sont des dispositifs multi-acteurs qui s'appuient sur une diversité d'opérateurs pour mener à bien le travail de terrain : huit centres régionaux d'intégration différents, un secteur associatif hétérogène, des ILI et organismes d'insertion socio-professionnelle variés, des communes et CPAS plus ou moins au courant de leur rôle dans ces dispositifs. Chaque opérateur possède ses logiques propres, accentuées par une dépendance à différentes sources de financement. Certains opérateurs sont également actifs à la fois dans le secteur de l'intégration et le secteur de l'emploi. La marge de manœuvre laissée aux opérateurs – liée aux zones de flou dans le cadre d'action législatif – est appréciée par ces derniers, puisqu'elle permet de rester fidèles à leurs valeurs, leurs compétences et lignes de conduite spécifiques. Elle permet aussi de mieux répondre aux effets de contexte locaux (profils des publics du territoire, problématiques particulières à chaque contexte) et d'adapter les services en fonction des interprétations propres et des besoins rencontrés sur le terrain.

Malgré tout, la diversité des pratiques et le manque d'harmonisation, qui ne semblent pas être des problèmes en tant que tels pour les opérateurs, amènent d'autres enjeux de collaboration, de transversalité et d'hétérogénéité de la qualité des services pour les primo-arrivants :

1. La charge de travail différenciée entre opérateurs, que ce soit au niveau des CRI ou du Forem, peut créer des tensions si les modes de financement ne sont pas adaptés en fonction du contexte (nombre de primo-arrivants, difficultés propres aux territoires urbains ou ruraux, etc.).
2. Pour les CRI, l'interprétation variée des missions allouées et les priorités données à l'une ou l'autre de ces missions peuvent être problématiques pour l'administration qui chapeaute le parcours d'intégration. Par exemple, chaque CRI alloue plus ou moins de ressources à la coordination du réseau ILI ou à la mise en place de partenariats sur le terrain en fonction des priorités qu'il définit. Certains CRI peuvent estimer plus efficace de se consacrer aux primo-arrivants « obligés » ou au contraire choisir de ne privilégier aucun public, par équité et pour montrer l'importance du public volontaire. La mise en place du DisCRI et le groupe de travail inter-CRI sont très importants pour mettre en commun ces différents choix, donner plus de

cohérence au positionnement des CRI dans la communication avec l'administration et éviter ainsi qu'un rapport de force trop important s'installe entre les CRI et l'administration.

3. L'hétérogénéité de l'offre en formations (ILI ou ISP) implique des opportunités différenciées pour les primo-arrivant.e.s en fonction de leur commune de résidence, de la spécificité de leurs besoins, des opportunités de mobilité/de garde d'enfants ou encore de l'offre disponible en formations et en interprétariat. L'inégalité d'accès aux formations ainsi que les différences qualitatives de l'offre ne sont actuellement pas prises en compte dans les obligations qui pèsent sur les individus et sur les choix ouverts ou non par rapport à leur évolution socio-professionnelle.
4. En fonction des zones, le degré de maturité des collaborations entre acteurs est très variable. Les modalités se précisent souvent sur le terrain, entre travailleurs et accompagnateurs. Elles vont d'une réelle transversalité entre partenaires à des relations crispées et des incompréhensions quant au suivi des primo-arrivants, en passant par une délimitation des rôles et compétences sans réel échange. Les moyens alloués et la réflexion en amont ne prennent pas en compte le temps nécessaire pour la mise en place de collaborations et articulations efficaces. Ces disparités se reportent sur la qualité de l'accueil et de l'intégration du primo-arrivant.

L'offre de service n'est donc pas harmonisée sur l'ensemble du territoire, notamment en raison de la complexité de la politique, de la diversité des acteurs impliqués et des zones de flou laissées dans la législation. L'absence d'harmonisation conduit à des difficultés en matière de collaboration, de transversalité et d'hétérogénéité de la qualité des services et opportunités offerts aux primo-arrivants.

6.3. LES ACTIONS DES DIFFÉRENTES AUTORITÉS S'ARTICULENT-ELLES DE FAÇON COHÉRENTE ET LISIBLE POUR LE PUBLIC CIBLÉ PAR CES ACTIONS AFIN DE FLUIDIFIER LEUR PARCOURS ?

La cohérence et la lisibilité pour le public ciblé sont amenées par trois facteurs principaux :

- la disponibilité et la compréhension des informations concernant le parcours ;
- l'articulation et la reconnaissance des formations d'un opérateur à l'autre, y compris lors des déménagements ;
- la légitimité des contraintes et obligations qui pèsent sur le primo-arrivant ;
- l'articulation avec les dispositifs externes (politiques fédérales, PIIS).

De manière générale, comme nous le détaillons ci-après, ces éléments ne sont pas suffisamment en place pour garantir la cohérence et la lisibilité du parcours d'intégration et du dispositif ISP.

1. La disponibilité et la compréhension des informations concernant le parcours :

Deux aspects sont importants à ce propos : l'information sur l'existence du parcours d'intégration, en ce compris son délai contraignant de 18 mois, et la nature des informations transmises. D'une part, le primo-arrivant n'est pas systématiquement informé de l'existence du parcours d'intégration par la commune lors de sa demande de titre de séjour. L'information passe par le réseau associatif, lorsque le primo-arrivant entre en formation de français par exemple, par le CPAS, par le Forem ou encore par le bouche-à-oreille. Le public ciblé obtient donc des informations par différentes sources dont il peut difficilement évaluer la fiabilité et la pertinence. De plus, il ne prend pas toujours connaissance en début de parcours du rôle des CRI et de l'importance de passer par le CRI. D'autre part, les informations obtenues auprès de ces différentes sources ne sont pas toujours similaires, complètes, compréhensibles et claires pour le primo-arrivant, notamment en raison des degrés d'information

variés des opérateurs, des disponibilités limitées des interprètes du Setis et de l'utilisation pas toujours systématique des documents traduits.

Ainsi, le public ciblé possède souvent une vision peu claire du dispositif tant au niveau de son contenu (modules, rôles des opérateurs) que des règles qui l'entourent (obligation, délais). La compréhension du dispositif a toutefois tendance à s'améliorer au fil du temps grâce aux échanges avec les opérateurs et les autres stagiaires.

2. L'articulation et la reconnaissance des formations d'un opérateur à l'autre, y compris lors des déménagements :

L'articulation et la reconnaissance des formations d'un opérateur à l'autre apparaissent comme un enjeu central pour de nombreux primo-arrivants. Le premier élément qui va à l'encontre de la bonne articulation des formations est la concurrence qui peut exister entre le parcours d'intégration et le dispositif ISP. Le primo-arrivant est dans la nécessité de trouver un emploi et de commencer/poursuivre son parcours vers l'emploi afin de s'assurer un revenu ; il est aussi – souvent – dans l'urgence de finir le parcours d'intégration pour répondre à l'obligation légale des 18 mois. Certaines formations professionnelles doivent donc être abandonnées au profit d'une place en formation de citoyenneté par exemple. Dans le cas contraire, la personne se met en défaut de répondre aux délais impartis.

De plus, l'ordre dans lequel les formations sont réalisées n'est pas toujours choisi par les primo-arrivants ; il est souvent la conséquence d'un manque d'offre en informations ou en formations plutôt qu'une réponse aux besoins et à la temporalité des primo-arrivants. Les opérateurs et primo-arrivants doivent jongler avec les délais d'attente, le timing et l'accessibilité des formations ainsi que les différents critères d'accès. Le parcours des individus devient donc chaotique, avec des délais d'attente assez longs ou des orientations contradictoires en fonction de leurs interlocuteurs (CRI, Forem, ILI, assistants sociaux).

Enfin, il n'y a pas de suivi administratif des primo-arrivants lors de leurs déménagements, qui sont assez fréquents dans les premiers mois voire années de leur arrivée en Belgique. Cela fait peser sur le primo-arrivant la responsabilité de donner les informations qui concernent son propre parcours de vie, menant à des suivis très variés en fonction de la bonne compréhension des informations, de la facilité de communication entre les personnes, de la possibilité de faire reconnaître ou non les actions déjà réalisées. Ces déménagements fréquents impliquent également que les cours peuvent avoir été suivis partiellement. Cela amène des doublons et la nécessité pour les primo-arrivants de devoir « reprendre à zéro ».

3. La légitimité des contraintes et obligations qui pèsent sur le primo-arrivant :

Terminer le parcours dans le délai imparti est souvent vécu comme un « parcours du combattant » qui génère du stress, peut mettre les personnes en difficulté et tend à déformer le processus d'intégration des primo-arrivants. Cette situation met à mal la légitimité des sanctions sur le primo-arrivant dans la mesure où le dispositif lui-même rend difficile le respect de l'obligation de 18 mois, pour des raisons de manque d'information, de concurrence entre les parcours, de disponibilité des formations et des interprètes ou de contraintes personnelles du primo-arrivant.

L'obligation de participation au parcours peut parfois être perçue comme positive : elle permet de savoir « ce qu'on ne sait pas », de favoriser l'apprentissage de la culture, de la langue, des codes ou normes sociaux et culturels, des législations en vigueur. Néanmoins, l'obligation de complétion endéans 18 mois est par contre perçue comme inadéquate lorsqu'elle ne prend pas en compte les difficultés rencontrées par les primo-arrivants. Ces difficultés incluent le vécu et les contraintes de la

personne, en ce compris ses préoccupations administratives, ses besoins urgents (recherche d'un logement, recherche d'une source de revenus), ses besoins en santé physique ou mentale ou la nécessité de s'occuper de ses enfants.

4. L'articulation avec les dispositifs externes (politiques fédérales, PIIS)

Enfin, la lisibilité et la cohérence des dispositifs sont également impactées par l'articulation avec les dispositifs externes aux dispositifs évalués, en particulier le PIIS mené par le CPAS et les politiques fédérales (régularisation des titres de séjour, dispositions d'accès à la nationalité, accueil dans les centres pour demandeurs de protection internationale). La qualité des échanges et les discours tenus par les acteurs liés à d'autres niveaux de pouvoir impactent également la perception des dispositifs régionaux, notamment lorsque ceux-ci, comme nous l'avons abordé dans le récit, ne sont pas en cohérence avec les discours véhiculés par les opérateurs du parcours d'intégration ou du dispositif ISP. Ces articulations n'ont pas été pensées et sont encore trop sujettes au hasard des collaborations qui se sont créées (ou non) sur le terrain.

Ainsi, le manque d'articulation des différentes autorités, de fiabilité des informations données et de cohérence des contraintes qui pèsent sur le primo-arrivant par rapport aux moyens alloués met à mal l'image véhiculée de la société d'accueil. Tous ces éléments vont à l'encontre de la cohérence, de la lisibilité et de la fluidité du parcours des individus.

6.4. LA MISE EN ŒUVRE DU PI (EN CE COMPRIS LE DISPOSITIF ISP) CONTRIBUTIVE-T-ELLE À L'INTÉGRATION DES PRIMO-ARRIVANT(E)S TELLE QUE DÉFINIE DANS LE DÉCRET (QUI COMPREND LA PARTICIPATION ÉCONOMIQUE) ?

La politique évaluée contribue seulement en partie à la réalisation des objectifs prévus, et cela en raison de contributions ou de conditions qui ne fonctionnent pas tel que prévu dans la législation. Si les dispositifs contribuent partiellement à l'intégration des primo-arrivants, ils débouchent rarement sur un véritable changement de statut des individus et restent encore trop souvent limités par des conditions non remplies.

Tout d'abord, les facteurs considérés en tant qu'hypothèses alternatives – lutte contre la discrimination, accessibilité du marché du travail et capital social et culturel – se révèlent être des éléments fortement contributifs à l'atteinte d'une situation socio-économique et un état d'esprit que les primo-arrivants identifient avec une situation d'intégration. Indépendamment des dispositifs PI et ISP, ces facteurs sont insuffisamment pris en compte par la société d'accueil et freinent en l'état actuel l'intégration des primo-arrivants.

- La discrimination subie au quotidien, découlant d'un système global de gestion des migrations, a tendance à exclure (ou du moins sélectionner) les individus via une restriction des critères d'accès et régularisation de la résidence. Cela peut conduire à instaurer des processus d'assimilation aux dépens d'une valorisation de la diversité culturelle. La discrimination entrave l'insertion socioprofessionnelle des primo-arrivants et leur épanouissement dans le nouveau contexte vécu – à la fois de façon structurelle, mais aussi dans les relations interpersonnelles. Au-delà des contributions du parcours, d'importants freins sont observés au niveau des représentations et discours médiatiques et politiques autour de la migration, ainsi qu'au niveau des barrières à l'accès socioprofessionnel des migrants, et sont des facteurs bloquants le processus d'intégration.
- L'accès à l'emploi est un des vecteurs principaux de l'intégration. Sur la base des témoignages collectés auprès des primo-arrivants et des opérateurs (plus particulièrement

les opérateurs du secteur ISP), il émerge que l'insertion socioprofessionnelle est largement limitée par ce manque d'accessibilité de l'emploi – y compris par la non-implication des secteurs privés et publics dans les procédures d'embauche. L'accès au marché du travail reste largement stratifié et excluant, allant à l'encontre d'une liberté de choix en termes de formations et orientations professionnelles.

- Enfin, d'autres éléments ayant un effet positif sur l'intégration sont la valorisation du capital individuel et social des individus et la mise en réseau dans la société locale. Ils encouragent les échanges et les relations interculturel(les) dans un cadre permettant d'assurer le sentiment d'appartenance et la promotion de la participation dans le tissu associatif. Ils contribuent également à une représentativité dans les débats sociopolitiques locaux qui concernent les primo-arrivants. Si les réseaux sociaux et associatifs sont effectivement porteurs d'échange et d'entraide, ils sont cependant encore trop peu soutenus par les pouvoirs publics dans le sens d'une dynamique d'interculturalité et de mixité.

Ensuite, au niveau des politiques évaluées, les circulaires relatives au parcours d'intégration mettent l'accent sur trois composantes essentielles recherchées par les dispositifs en place : l'apprentissage de la langue, l'acquisition de connaissances sur la société wallonne et l'augmentation des chances d'insertion socioprofessionnelle. Ces objectifs sont repris ci-dessous, en décrivant dans quelle mesure et sous quelles conditions ils sont accomplis :

1. *Acquérir les connaissances de base sur le fonctionnement de la société et des relations sociales en Belgique* : les modules « citoyenneté » du PI fournissent des outils de compréhension de la société locale ainsi que des connaissances utiles pour s'orienter dans son système administratif, pour autant qu'ils incluent une articulation suffisamment efficace entre apprentissage théorique et pratique. En fait, ces modules ont des effets concrets positifs sur la vie des personnes lorsque les connaissances transmises sont opérationnalisables dans le contexte de vie des individus et lorsque les primo-arrivants sont en capacité linguistique de comprendre les contenus dispensés.
2. *Reconnaître leur niveau de connaissance du français et faciliter leurs démarches pour s'inscrire dans une formation linguistique* : la faiblesse de l'offre en termes de cours de FLE adaptés au niveau de départ des apprenants (à la fois en ce qui concerne la connaissance préalable de la langue française et le niveau d'alphabétisation et de scolarisation) détermine la discontinuité des résultats obtenus. Par ailleurs, les cours de français ne sont pas utiles à tous les apprenants dans la mesure où la composition hétérogène des classes n'est pas bénéfique à ceux qui ont des potentialités et des objectifs plus avancés¹²⁹.
3. *Objectiver leurs compétences professionnelles pour faciliter leur insertion sur le marché de l'emploi* : le système actuellement en place concernant l'évaluation des compétences, l'équivalence des diplômes et la validation du permis de conduire étranger ne permet pas aux primo-arrivants de valoriser leurs expériences et acquisitions préalables. Il détermine très souvent la nécessité d'une réorientation professionnelle et formative (aux dépens des projets de vie des individus). S'ajoutent à ce processus : la difficulté à accéder aux formations qualifiantes, due à une faiblesse de l'offre, mais aussi à des conditions d'entrée contraignantes (le niveau de connaissance de la langue française, les procédures informatisées, etc.) ; la pénurie du marché du travail ; et l'impact de la discrimination sur l'insertion professionnelle. Le dispositif ISP, en matière de mise à l'emploi, ne semble pas adapté à la prise en charge d'un public diversifié dont les besoins, compétences et problèmes rencontrés ne rentrent pas nécessairement dans le cadre structurel standard en place. Ce dispositif n'est donc concrètement efficace que dans un nombre limité de cas.

¹²⁹ La réglementation de 2018 exige désormais l'homogénéité dans les groupes (article 237/6 du code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé).

Enfin, de manière transversale, l'objectif du parcours d'intégration est « d'accueillir et d'accompagner les nouveaux résidents étrangers de Wallonie, de les aider à acquérir les connaissances de base sur le fonctionnement de la société et des relations sociales en Belgique et de faciliter leur intégration sur le territoire » (comité de coordination, 2017, p.2). L'objectif du dispositif ISP est quant à lui d'offrir au public primo-arrivant un accueil, un accompagnement, des formations et un soutien adaptés et de leur donner l'opportunité de s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi. De manière transversale, et en considérant les réponses aux autres questions évaluatives, l'analyse montre que ces objectifs dépendent de conditions qui ne sont pas encore réalisées.

- Les personnes ne sont pas toujours correctement informées de l'existence et de l'obligation relative au parcours d'intégration et des dispositions existantes en matière d'ISP.
- L'offre en formations (ILI et ISP) n'est pas suffisante dans tous les territoires concernés, ce qui entraîne des retards dans le début du parcours formatif et/ou la nécessité de se déplacer. Même lorsque les cours sont disponibles, les conditions d'accès et les contenus ne sont pas totalement adaptés aux situations particulières des primo-arrivants au niveau de leurs besoins prioritaires, des horaires et de l'articulation avec d'autres engagements familiaux et professionnels, de la prise en charge des coûts de mobilité et de garderie d'enfants en bas âge non scolarisés.
- Le parcours d'intégration n'est pas utile pour tous les publics, notamment les apprenants présents sur le territoire depuis de nombreuses années, mais aussi s'ils ont obtenu un permis de séjour après une longue résidence dans le pays en situation irrégulière. De même, les effets des deux dispositifs (PI et ISP) risquent de ne pas émerger, voire aller à l'encontre de l'intégration, si les primo-arrivants se trouvent dans des situations de précarité, au niveau des besoins de base, tels que le logement, et de détresse psychologique et émotionnelle, qui redéfinissent leurs priorités personnelles.
- Les conditions nécessaires pour assurer la compréhension des contenus des modules de formation du parcours d'intégration et du dispositif ISP ne sont pas toujours remplies, soit en l'absence d'une intervention de services de traduction, soit en l'absence d'un agencement cohérent des formations.
- L'efficacité du parcours d'intégration et du dispositif ISP dépend également de la motivation des individus, qui sont généralement demandeurs d'un accompagnement visant à les rendre par la suite autonomes dans le nouveau contexte vécu. Cette motivation peut être mise à mal par le système d'obligation et sanctions en œuvre à présent, qui par ailleurs contredit la logique « d'émancipation » déclarée du dispositif et les actions des opérateurs.

Sur la base de ces éléments, il apparaît que la mise en œuvre du parcours d'intégration et du dispositif ISP ne contribue que partiellement à l'intégration des primo-arrivants telle que définie dans le décret. D'abord, d'autres mécanismes œuvrant en parallèle contribuent à freiner l'intégration. C'est le cas de la discrimination, qui impacte notamment l'insertion professionnelle des primo-arrivants, et de l'inaccessibilité du marché de l'emploi. Ensuite, le capital social et le réseau du primo-arrivant contribuent à son intégration, mais cette contribution pourrait être renforcée si une dynamique d'interculturalité était plus soutenue par les pouvoirs publics. Relativement aux dispositifs évalués, leur contribution est présente, mais dépend de nombreuses conditions dont certaines ne sont pas remplies, comme l'information correcte des primo-arrivants, la suffisance de l'offre de formation, la difficulté de terminer son parcours endéans les 18 mois et la disponibilité d'un service d'interprétariat.

7. Recommandations

L'évaluation du Parcours d'Intégration (y inclus le dispositif d'Insertion Socio-Professionnelle) implémenté en Région wallonne a amené à l'élaboration d'une série de recommandations qui visent à supporter la réflexion nécessaire pour améliorer cet outil et le rendre efficace au vu de ses objectifs ainsi que des besoins rencontrés sur le terrain. Ces recommandations tiennent compte de la non-linéarité des parcours d'intégration et de la pluralité des besoins des utilisateurs, mais aussi de la diversité des contextes locaux ainsi que de l'évolution des politiques fédérales liées aux migrations. Elles sont divisées en 3 axes : le premier concerne le travail sur la société d'accueil, le second concerne la logique d'intervention et le troisième les modalités de mise en œuvre, en mobilisant une approche de « gender mainstreaming ».

7.1. AXE 1 : LE TRAVAIL SUR LA SOCIÉTÉ D'ACCUEIL COMME VECTEUR PRINCIPAL D'INTÉGRATION

1. **En complément du parcours, et de façon indispensable**, renforcer l'axe de travail visant à lever les blocages créés par la société d'accueil :
 - a. Augmenter le financement et la réflexion concernant l'axe « interculturalité » porté par les ILI et les CRI, incluant donc les actions de sensibilisation et de « deuxième ligne », qui favorisent le vivre ensemble et participent à lutter contre les discriminations à tous les niveaux, y compris les discriminations au travail et pour l'accès au logement.
 - b. Lever les blocages administratifs au niveau des communes et CPAS en menant un travail de sensibilisation obligatoire aux questions interculturelles et de discrimination dans les administrations publiques, et en instaurant des pratiques et outils de communication / interprétariat dans la langue d'origine. Si nécessaire, créer des référents interculturalité au sein des communes et CPAS qui auraient ces matières pour mission.
 - c. Renforcer les outils de promotion de la diversité culturelle et de lutte contre les discriminations (en mettant en place par exemple des incitations, des projets de collaborations spécifiques sur base de bonnes pratiques, ainsi que des sanctions claires et médiatisées) pour promouvoir l'interculturalité au sein des entreprises.
 - d. Mettre en évidence les différentes formes de discrimination que peuvent connaître les femmes primo-arrivantes (intersectionnalité).
2. Mettre en place des procédures efficaces de **reconnaissance des compétences** des primo-arrivant.e.s, en incluant le recours à des interprètes lorsque nécessaire et en réduisant le coût d'accès, en adaptant et facilitant :
 - a. Le système de validation des compétences ;
 - b. La procédure d'équivalence des diplômes ;
 - c. L'accès aux formations qualifiantes ;
 - d. La validation du permis de conduire.

7.2. AXE 2 : UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DANS LA LOGIQUE D'INTERVENTION QUI SOUS-TEND LES DISPOSITIFS PI ET ISP

3. Assurer **l'information aux primo-arrivant.e.s** concernant l'existence du parcours, par un document unique et harmonisé disponible auprès des différents interlocuteurs des PA :
 - a. Définir l'organisme en charge de l'information donnée aux communes ; informer les communes de leur rôle et obligations ; prévoir si possible et nécessaire une personne de référence pour l'accueil de ce public (cette personne pouvant



également être le référent interculturel proposé dans le point 1.b) avec également la possibilité d'avoir recours à des traducteurs ou des médiateurs interculturels.

- b. Garantir l'information des primo-arrivant.e.s obligé.e.s sur l'existence du parcours et les convoquer de manière systématique en langue d'origine par l'utilisation d'un outil de repérage et de suivi informatisé (extension de la base de données des CRI mise en application en 2019).
4. Donner davantage de **modularité** et de souplesse aux dispositifs PI et ISP :
 - a. Redéfinir les publics cibles et les modalités de financement des dispositifs PI et ISP afin de permettre une prise en charge adaptée et adaptable, en termes de contenus et temporalité, aux besoins diversifiés de chaque public – à la fois le public obligé et le public volontaire : MENA (mineurs étrangers non accompagnés), personnes en séjour irrégulier, personnes en demande de nationalité, public résidant en Belgique depuis plus longtemps, etc. Plus particulièrement pour le dispositif ISP, réfléchir à l'inclusion des différents publics rencontrant des difficultés propres au niveau de l'ISP : les primo-arrivants, les jeunes, les femmes, les nouveaux Européens, les personnes ayant un séjour étudiant, les personnes en procédure de protection internationale, etc.¹³⁰.
 - b. Réfléchir à la possibilité de mettre en place des mécanismes de dispense en fonction des publics qui soient reconnus au niveau fédéral (en faisant valoir la compétence régionale en termes d'intégration).
 - c. Mettre en place au niveau des CRI des procédures simplifiées de prorogation et de suspension du délai obligatoire, à la fois pour des motifs individuels contraignants (emploi ou formation en cours, santé, déménagement, grossesse, etc.) et des motifs internes au dispositif (information de la commune arrivée tardivement, délai d'attente pour une formation, etc.).
 - d. Considérer la possibilité de répondre concrètement aux priorités du/de la primo-arrivant.e en termes de santé, notamment en cas de détresse psychique, et en termes de logement.
 5. Améliorer la concertation, la communication et la **définition des rôles de chacun** :
 - a. Mettre en place des fédérations d'ILI qui puissent assurer la représentativité du secteur et une meilleure prise en compte des considérations propres aux ILI dans les démarches de concertation, au même titre que tous les acteurs impliqués.
 - b. Intégrer les associations représentant les personnes migrantes et les bénéficiaires à la réflexion concernant le dispositif.
 - c. Rééquilibrer et préciser les rôles et responsabilités des CRI et du SPW Intérieur et Action sociale en matière de soutien et de contrôle des ILI afin d'éviter le rapport de force informel qui s'installe entre ILI et CRI et afin de valoriser la fonction d'accompagnement des CRI.
 - d. Préciser et reconnaître le rôle des CPAS dans le déroulement du PI (information des CPAS quant à l'existence du PI et du rôle à jouer auprès des bénéficiaires, prise en charge des frais liés au parcours, etc.), en veillant à mettre en place des collaborations avec les CRI qui visent également à éviter la superposition des interventions (notamment PI et PIIS) ;
 - e. Implémenter une transversalité plus forte entre les différents ministères wallons et préciser les définitions décrétales de départ sur lesquelles se base l'articulation PI / ISP, avec le but de revoir les conditions d'activation des mesures prévues (par

¹³⁰ Cf Meziani, 2007 : rapport présentant les résultats d'un projet d'ISP mené de 2007 à 2013 conjointement entre le CRIPEL, les CPAS de Liège et Seraing, le Forem de Liège, MIREL, Lire & écrire Liège-Huy-Waremme et la Province de Liège.

exemple le recours à des opérateurs externes ou la question de la validation des compétences) ;

- f. Développer une meilleure articulation entre les différents niveaux de pouvoir et réfléchir au positionnement régional par rapport aux dispositions fédérales afin de garantir une cohérence externe qui prenne en compte les effets de ces dispositions dans la politique d'intégration.

7.3. AXE 3 : AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU PARCOURS D'INTÉGRATION ET DU DISPOSITIF ISP

6. Augmenter et adapter l'offre en **interprétariat social** :
 - a. Offrir une offre du Setis capable de répondre aux besoins des primo-arrivant.e.s ;
 - b. Favoriser l'intervention du service d'interprétariat, si impossible en personne et si opportun au vu des informations à fournir, via des outils de communication à distance (téléphone ou vidéoconférence) ;
 - c. Favoriser davantage la possibilité d'avoir recours à des interprètes extérieurs lors des procédures plus urgentes ou de l'indisponibilité du Setis ;
 - d. Former et valoriser les interprètes bénévoles ;
 - e. Prévoir la possibilité d'organiser davantage de modules de citoyenneté en langue d'origine et en début de parcours (par exemple en formant les interprètes eux-mêmes à dispenser les cours¹³¹) ;
7. **Optimiser l'utilisation des ressources** pour dégager davantage de temps consacré directement aux bénéficiaires et à l'axe interculturelité :
 - a. Renforcer le DisCRI existant afin de mutualiser les fonctions ou missions transversales des CRI au parcours d'intégration et d'homogénéiser les interventions, notamment la création d'outils dédiés au parcours et qui pourraient être utilisés de manière systématique par tous les opérateurs : graphisme, supports écrits et traduits dans les langues les plus courantes, supports de communication au grand public, etc. ;
 - b. Améliorer les articulations et transmissions d'informations (entre les CRI et avec les partenaires extérieurs) avec l'utilisation de la base de données partagée pour le suivi des primo-arrivant.e.s. (opérationnelle depuis 2019) ;
 - c. Faire un travail de simplification administrative – surtout au niveau des CRI et des ILI et de leur communication avec l'administration – qui permettrait de diminuer la charge de travail administrative.
8. Assurer une **meilleure accessibilité de l'offre ILI et ISP** :
 - a. Prendre en charge systématiquement les frais de déplacement ainsi que les frais de garde (ou proposer des structures d'accueil d'enfants dédiées) pour le parcours d'intégration au même titre que pour les formations qualifiantes ;
 - b. Donner la possibilité aux primo-arrivant.e.s de suivre les formations dans la commune de leur choix ;
 - c. Adapter les appels à projets pour mieux prendre en compte la faible densité en zones rurales, par exemple en déterminant des critères de financement adaptés et en favorisant et promouvant davantage la mise à disposition de locaux extérieurs en partenariat avec les communes et les CPAS ;

¹³¹ Le Setis Bruxelles a développé un projet-pilote de formation des interprètes dans ce sens, à l'issue duquel certains ont été engagés comme formateurs au sein des Bureaux d'accueil pour primo-arrivants (BAPA).

- d. Réfléchir à la possibilité de financer de manière structurelle et ainsi réserver des places pour les PA dans des classes ouvertes aussi à d'autres publics, afin d'assurer un renforcement de l'offre dans le cadre du PI ;
- e. Améliorer la visibilité de l'offre et de la demande existantes au niveau de chaque CRI et bureau du Forem pour améliorer l'orientation des personnes, en répertoriant également via des outils informatisés (cadastres en ligne, par exemple), les dates de démarrage des modules, les caractéristiques de la formation et critères d'entrée ainsi qu'un lien avec des besoins récurrents des primo-arrivant.e.s (indisponibilité en semaine, niveau d'alphabétisation, difficulté de mobilité notamment) ;
- f. Installer des plateformes d'échanges de bonnes pratiques afin de renforcer la qualité et l'homogénéité des interventions en soutenant les approches innovantes (par exemple dans le domaine de la lutte contre la discrimination, dans le domaine de l'emploi ou sur les contenus pédagogiques) et en assurant une prise en compte adéquate des dimensions d'égalité entre les femmes et les hommes.

8. Références

8.1. LITTÉRATURE GRISE

Belgian contact point of the European Migration Network, 2018, *Labour market integration of third-country nationals in Belgium*. Brussels: European Migration Network.

CBAI-CRACS, 2017, *Parcours d'accueil pour primo-arrivants. Rapport annuel*.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2012, *Baromètre de la diversité : Emploi*.

Comité de coordination, 2017, *Rapport d'évaluation du Parcours d'Intégration des primo-arrivants (art. 152/9 CWASS)*, document non publié.

European Migration Network, 2019, *Labour market integration of third-country nationals in EU Member States – Synthesis Report*. Brussels: European Migration Network.

Feld S. (dir), 1994, *La main-d'œuvre étrangère sur le marché de l'emploi en Belgique*, Bruxelles, Services fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles.

Gouvernement wallon, 2009, *Projet de Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire ».

Gouvernement wallon, 2013, *Note au Gouvernement conjoint inter-francophone régional et communautaire du 21 mars 2013 sur la politique d'accueil des primo-arrivants*.

Gouvernement wallon, 2016, *Note au Gouvernement sur les Primo-arrivants – Mise en œuvre du dispositif d'insertion socioprofessionnelle – du 29 février 2016*.

Institut Wallon de l'Évaluation de la Prospective et de la Statistique, 2017, « La discrimination liée à l'origine ethnique à travers les perceptions des Wallons », *Baromètre social de la Wallonie : spécial discrimination*, dossier de presse, 17 p.

Martens A. et Ouali N. (dir), 2005, *Discriminations des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport de synthèse, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles – Katholieke Universiteit Leuven/ORBEM.

Meziani, Y., 2007, *DiSISMi : Le dispositif spécifique d'insertion socioprofessionnelle des Migrants*. Programme Opérationnel Compétitivité FSE, Programmation 2007-2013.

Ministère de la Région wallonne, 2015, *Circulaire sur le parcours d'accueil des primo-arrivants. - Décret du 27 mars 2014 remplaçant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère. - Titre III : Parcours d'accueil*.

Ministère de la Région wallonne, 2017, *Circulaire sur le parcours d'intégration des primo-arrivants. Décret du 28 avril 2016 modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère. - Titre III : Parcours d'intégration*.

OCDE, 2008, *Les immigrants et l'emploi (Vol. 2): Intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*. Organisation de Coopération et de développement économiques.

OCDE, 2012, *Settling in OECD Indicators of Immigrant Integration*. Organisation de Coopération et de développement économiques.

Okkerse L. et Termotte A., 2004, « Étude statistique n°111. Singularité des étrangers sur le marché de l'emploi ». *A propos des travailleurs allochtones en Belgique*, Bruxelles, Institut National de Statistique.

Parlement wallon, 2002, « Politique d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en Wallonie, Rapport d'évaluation des actions 1999-2000 », *Documents parlementaires wallons*, 352-1, 17 avril 2002.

Parlement wallon, 2011a, *Question orale du 18 mai 2011 de Mme Pécriaux à Mme Tillieux, Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'égalité des chances, sur « l'accueil des primo-arrivants »*.

Parlement wallon, 2011b, *Question orale du 31 mai 2011 de Mme Pécriaux à Mme Tillieux, Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'égalité des chances, sur « le parcours d'accueil du primo-arrivant », interpellation de M. Daele à Mme Tillieux, Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'égalité des chances, sur « la politique d'accueil des primo-arrivants »*.

Parlement wallon, 2011c, « Proposition de décret instituant un parcours d'intégration », déposée par M. Borsus, Mme Bertouille, MM. Dodrimont, Jamar et Mme Pary-Mille, *Documents parlementaires wallons*, 405-1, 27 juin 2011.

Parlement wallon, 2012a, « Proposition de décret instituant un parcours d'accueil et d'intégration civique », déposée par M. Borsus, Mmes Reuter, Bertouille et M. Dodrimont, *Documents parlementaires wallons*, 620-1, 8 juin 2012.

Parlement wallon, 2012b, 10 janvier 2012, DOC 524-1, « accueil des primo-arrivants », *audition de Mesdames Mawet et de Wergifosse, Directrice et Chargée des questions d'intégration de l'ASBL CIRÉ, et de Monsieur de Jonge, Directeur de l'ASBL BON*.

Parlement wallon, 2014, « Rapport présenté au nom de la Commission de la santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances par Mme Gahouchi sur le projet de décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère », *Documents parlementaires wallons*, 992 (2013-2014) – N° 5, p. 3.

Parlement wallon, 2016, « Rapport présenté au nom de la Commission des travaux publics, de l'action sociale et de la santé par Mme De Bue sur le projet de décret modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère », *Documents parlementaires wallons*, 417 (2015-2016) – N° 3, p. 3.

SPF ETCS/CECLR, 2013, *Monitoring socio-économique*. Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Unia et SPF Emploi, 2017, « Travail et Concertation sociale, Marché du travail et origine », *Monitoring socio-économique*.

Unia, 2018, *Rapport annuel chiffres Année 2017*.

8.2. LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

8.2.1. Ouvrages

Adam I., 2013, *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*. Politiques publiques comparées, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 204 p.

Durkheim E., 2013 [1893], *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige », 420 p.

- Feld S. et Manço A., 2000, *L'intégration des jeunes d'origine étrangère dans une société en mutation*, Paris, L'Harmattan, 217 p.
- Gatugu J., Amoranitis S. et Manço A. (eds), 2004, *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*, Paris, L'Harmattan, 279 p.
- Jamin J., 2005, *Faut-il interdire les partis d'extrême-droite ? Démocratie, droit et extrême droite*, Liège, Luc Pire, 155 p.
- Kagné B., 2008, *Immigration et vie associative. Relations de l'associatif immigré subsaharien avec les pouvoirs publics*, Liège, Vintchore.
- Kaufmann J.-C., 2011, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 128 p.
- Manço A., 1999, *Intégration et identités. Stratégies et positions des jeunes issus de l'immigration*, Bruxelles, De Boeck, 250 p.
- Manço U., 2000, *Voix et voies musulmanes en Belgique*, Bruxelles, Facultés Universitaires de Saint-Louis, 217 p.
- Manço et Gatugu (dir.), 2018, *Insertion des travailleurs migrants: Efficacité des dispositifs*, L'Harmattan.
- Martiniello M., 1992, *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée : l'exemple d'une communauté ethnique en Belgique*, Paris, CIEMI L'Harmattan, 317 p.
- Martiniello M., 2011, *La démocratie multiculturelle. Citoyenneté, diversité, justice sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 159 p.
- Martiniello M. et Rea A. (eds), 2003, *Affirmative action : des discours, des politiques et des pratiques en débat*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 332 p.
- Munar Suard L., Praille D. et Targosz P., 1997, *Gérer l'altérité : jeunes issus de l'immigration et parcours d'insertion socio-professionnelle*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 181 p.
- Rea A., 2001, *Jeunes immigrés dans la cité. Citoyenneté locale et politique publique*, Bruxelles, Labor.
- Rea A. et Tripiet M., 2008, *Sociologie de l'immigration*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 128 p.
- Schnapper D., 2007, *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Paris, Gallimard, 240 p.
- Taguieff P.-A. (dir), 2013, *Dictionnaire historique et critique du racisme*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige », 1964 p.
- Todd E., 1994, *Le Destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*, Paris, Le Seuil, 398 p.
- Vertovec S. et Wessendorf S., 2009, *The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices*, Londres, Routledge, 224 p.
- Weber M., 2003 [1922], *Économie et société. Tome 1 : Les Catégories de la sociologie*, Poche, Paris, Pocket, , 410 p.

8.2.2. Contributions à un ouvrage collectif

- Adam I., 2007a, « Immigrés et minorités ethniques sur le marché de l'emploi. Les politiques publiques en question? », in Martiniello M., Rea A. et Dassetto F. (eds), *Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, pp. 179-192.

Adam I., 2007b, « Les immigrés et leurs descendants sur le marché de l'emploi. Qu'en savons-nous en Belgique francophone (1989-2004) ? », in Martiniello M., Rea A. et Dassetto F. (eds), *Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, pp. 223-235.

Adam I., 2011, « Une approche différenciée de la diversité ? Les politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles (1980-2006) », in Ringelheimn J. (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, pp. 253- 300.

Adam, I., 2015, « Une meilleure insertion professionnelle des personnes issues de l'immigration: allons au mainstreaming ». *IES Policy Brief Issue 2015/2*, March 2015.

Bousetta H., 2015, « Intégration – Entre volonté individuelle et contrainte des contextes de réception », in Brahy R. et Dumont Elisabeth (dir.), *Dialogues sur la diversité*, Liège, Presses Universitaires de Liège, pp. 60-76.

Bousetta H. et Martiniello M., 2007, « Participation politique et citoyenneté des populations d'origine immigrée », in Martiniello M., Rea A. et Dassetto F. (eds), *Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, pp. 363-376.

De Schutter O., 2011, « Interdiction de discriminer envers les étrangers et obligation d'intégration par le droit », in Ringelheimn J. (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, pp. 367- 394.

Gatugu J., 2004, « Associations issues de l'immigration en Belgique : définition, typologie, enjeux, problématiques », in Gatugu J., Amoranitis S. et Manço A. (eds), *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*, Paris, L'Harmattan, pp. 31- 66.

Koopmans R. et Statham P., 2000, « Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach », in Koopmans R. (ed), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. European Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, pp. 13-56.

Lejeune A., 2015, « Discrimination - La politique de lutte contre les discriminations en Belgique », in Brahy R. et Dumont Elisabeth (dir.), *Dialogues sur la diversité*, Liège, Presses Universitaires de Liège, pp. 45-58.

Manço A., 2004, « La vie associative des communautés issues de l'immigration en Wallonie et à Bruxelles : enquête sur les relations avec les autorités politiques et administratives », in Gatugu J., Amoranitis S. et Manço A. (eds), *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*, Paris, L'Harmattan, pp. 97-134.

Mayne J., 2011, « Contribution analysis: addressing cause and effect » in Schwartz R., Forss K. et Marra M. (eds), *Evaluating the Complex*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 53-96.

Neels K. et Stoop R., 2000, « Reassessing the ethnic gap: employment of younger Turks and Morrocans in Belgium », in Lesthaeghe R. (ed), *Communities and generations. Turkish and Moroccan populations in Belgium*, Bruxelles, VUB Press, pp. 279-320.

Rea A., 2007, « L'étude des politiques d'immigration et d'intégration des immigrés dans les sciences sociales en Belgique francophone », in Martiniello M., Rea A. et Dassetto F. (eds), *Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, pp. 103-140.

Rea A., 2010, « Les transformations des régimes de migration de travail en Europe », dans Morice A. & S. Potot (dir.), *De l'Ouvrier immigré au travailleur sans papiers. Les étrangers dans la modernisation du salariat*, Paris, Éditions Karthala, pp. 289-290.

Tratsaert K., 2004, « Analyse de la position des étrangers sur le marché du travail. Zoek de Gelijkenissen, vind de verschillen », in Desmarez P., Van de Hallen P., Ouali N., De Graef V. et Tratsaert

K., *Minorités ethniques en Belgique : migration et marché du travail*, Gand, Academia Press, pp. 35-70.

8.2.3. Articles

Adam I. et Martiniello M., 2013, « Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrés », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 29, n°2, pp. 77-93.

Biggs, J. S., Farrell, L., Lawrence, G., & Johnson, J. K., 2014, « A practical example of Contribution Analysis to a public health intervention ». *Evaluation*, 20(2), 214-229.

Blaise P. et Martens A., 1992, « Des immigrés à intégrer. Choix politiques et modalités institutionnelles », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1358-1359, 72 p.

Buregeya, J. M., Brousselle, A., Nour, K., & Loignon, C., 2017, « Comment évaluer les effets des évaluations d'impact sur la santé : le potentiel de l'analyse de contribution », *Canadian Journal of Program Evaluation*, 32(1).

Castles S., 2002, « Migration and Community Formation under Conditions of Globalization », *International Migration Review*, vol. 36, n°4, pp. 1143-1168.

Cocagne et Stokkink, 2018, « L'intégration des migrants par le travail. Notes d'analyse », MAI 18 *RSE & Diversité*, accessible en ligne : http://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/na-_2018-_integration-migrants-travail.pdf.

Dassetto F., 1990, « Politique d'intégration et Islam en Belgique. Commentaires en marge du premier rapport du Commissariat Royal à la Politique des Immigrés », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 6, n°2, pp. 107-122.

De Smet F., 2012, « Les politiques d'intégration : mise à l'épreuve de l'identité intérieure », *Policy paper prix Charles Ullens*, pp. 7-17.

Delahais T. et Toulemonde, 2012, « Applying contribution analysis: Lessons from five years of practice », *Evaluation*, Vol. 18, n°3, pp. 281-293.

Erk J., 2003, « Wat we zelf doen, doen we beter. Belgian Substate Nationalisms, Congruence and Public Policy », *Journal of Public Policy*, Vol. 23, n°2, pp. 201-224.

Goodman S. W., 2010, « Integration requirements for integration's sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, n°5, pp. 753-772.

Grégoire N., 2010, « Identity Politics, Social Movement and the State: "Pan-African" Associations and the Making of an "African community" in Belgium », *African Diaspora*, Vol. 3, n°1, pp. 161-182.

Grégoire N. et Mazzocchetti J., 2013, « Altérité "africaine" et luttes collectives pour la reconnaissance en Belgique », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 29, n°2, pp. 95-114.

Jacobs D., Martiniello M. et Rea A., 2002, « Changing patterns of political participation of immigrant origin citizens in the Brussels Capital Region. The October 2000 elections », *Journal of International Migration and Integration*, Vol.3, n°2, pp. 201-221.

Jacobs D. et Rea A., 2007, « The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe », *International Journal on Multicultural Society*, Vol. 9, n°2, pp. 264-283.

Jonghe (de) D. et Doutrepoint M., 2012, « Obtention de la nationalité et volonté d'intégration », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2152-2153, 27, 76 p.

Joppke C., 2007, « Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe », *West European Politics*, Vol. 30, n°1, p. 1-22.

Kagné B. et Martiniello M., 2001, « L'immigration subsaharienne en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1721, pp. 5-49.

Koopmans R., Michalowski I. et Staible T., 2012, « Citizenship Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe 1980-2008 », *American Journal of Sociology*, Vol. 117, n°4, pp. 1202-1245.

Lemire, S. T., Nielsen, S. B., & Dybdal, L., 2012, « Making contribution analysis work: A practical framework for handling influencing factors and alternative explanations », *Evaluation*, 18(3), 294-309.

Manço U., 1997, « Des organisations sociopolitiques comme solidarité islamique dans l'immigration turque en Europe », *Les Annales de l'Autre Islam*, n°4, pp. 97-133.

Martiniello M., 1995, « Philosophies de l'intégration en Belgique », *Hommes & migrations*, n°1193, pp. 24-29.

Martiniello M. et Rea A., 2011, « Des flux migratoires aux carrières migratoires », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Migrations, pluralisation, ethnicisation des sociétés contemporaines, mis en ligne le 18 octobre 2011, consulté le 18 avril 2018. URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/3694>.

Mayne, J., 2008, « Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect », *ILAC Brief*, 16, 1-4.

Mayne J., 2012, « Contribution analysis: Coming of age? », *Evaluation*, 18(3), pp. 270-280.

Meyers J., 2000, « Foisonnement associatif », *Agenda Interculturel*, « Présences africaines », n°188, pp. 11-13.

Morelli A. et Schreiber J.-P., 1994, « De la difficulté de s'identifier à un pays sans identité », *Migrances*, n°4-5, pp. 62-67.

Pancieria S., 1982, « Les Conseils Consultatifs Communaux des Immigrés », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°963, 18, pp. 1-33.

Rea A., 1994, « La politique d'intégration des immigrés et la fragmentation des identités. Le modèle belge à l'épreuve de la crise économique et de la fédéralisation de l'État », *Revue internationale d'action communautaire*, n°31, pp. 81-92.

Sayad A., 1994, « Qu'est-ce que l'intégration ? », *Hommes & migrations*, n°1182, pp. 8-14.

Unger J., 2017, « Un pays, 3 Régions, 3 Communautés et 3 parcours en 4 versions », *Agenda Interculturel*, « Des primo arrivants racontent l'accueil », n°334, pp. 4-8.

8.2.4. Actes de conférences

Gsir S., 2006, « Belgique : intégration et cohésion sociale », Exposé dans le cadre la journée nationale de la Commission fédérale des Etrangers (CFE) : *Quelle intégration ? Welche Integration ?*, Bienne, 16 novembre 15 p.

Annexe 1. Questionnaire

QO : question ouverte ; QCS : question à choix simple ; QCM : question à choix multiple.

Message de bienvenue

Vous avez été invité à participer à une enquête en ligne dans le cadre de l'évaluation du Parcours d'Intégration (PI) et du dispositif d'Insertion Socio-Professionnelle (ISP) dédiés aux primo-arrivants, commanditée par l'IWEPS à l'équipe de l'Université de Liège (CEDEM-Spiral).

Ce questionnaire a été conçu sur la base des premiers résultats de l'évaluation, c'est-à-dire de l'analyse d'entretiens réalisés auprès de décisionnaires, d'opérateurs et de bénéficiaires. Nous avons collecté un matériau très riche qu'il a été nécessaire de synthétiser afin de vous proposer un questionnaire qui puisse être lu et complété en 20 à 30 minutes. Dans la mesure du possible, nous vous recommandons donc d'utiliser au maximum les questions ouvertes pour préciser et argumenter vos réponses. Ceci est très important afin que vos réponses puissent enrichir au mieux le rapport d'évaluation final.

L'évaluation porte à la fois sur le parcours d'intégration et sur le dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants.

1. Le Parcours d'Intégration (PI) wallon des primo-arrivants relève du décret du 27 mars 2014 instituant le Parcours d'accueil des primo-arrivants, dont le Titre II a été révisé le 28 avril 2016 puis le 8 novembre 2018. Les modifications apportées en 2018 ne sont pas évaluées ici.
2. La révision du décret en 2016 s'est accompagnée en mars 2016 d'une note au Gouvernement wallon pour la création d'un dispositif d'Insertion Socio-Professionnelle (ISP) pour les primo-arrivants.

Dans tous les cas, nous vous demandons de répondre en fonction de votre propre expérience du ou des dispositifs.

Le questionnaire est divisé en 7 sections qui portent successivement sur :

1. votre rôle au sein des dispositifs,
2. la définition de l'intégration et des objectifs des dispositifs,
3. l'information des primo-arrivants,
4. l'articulation des opérateurs pour le suivi des primo-arrivants,
5. l'harmonisation de l'offre sur le territoire wallon,
6. les modules (français langue étrangère, citoyenneté et insertion socio-professionnelle),
7. l'obligation de terminer le parcours endéans 18 mois.

Nous vous rappelons que vos réponses sont anonymes et confidentielles.

Page 1 : Votre rôle au sein des dispositifs d'intégration et d'ISP dédiés aux primo-arrivants

- QCM : Comment définiriez-vous votre rôle au sein du parcours d'intégration et/ou du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants ?
 - Je participe à un niveau politico-administratif à la mise en œuvre du parcours
 - Je mets en œuvre un ou plusieurs modules du parcours à un niveau opérationnel
 - Je facilite ou participe ponctuellement à la mise en œuvre du parcours
 - Je ne suis pas impliqué dans le parcours d'intégration
- QO : En deux phrases, pouvez-vous décrire votre rôle dans le cadre du parcours d'intégration et/ou du dispositif d'ISP ?



Page 2 : La définition de l'intégration et des objectifs des dispositifs

La circulaire du 11 mai 2017 définit le parcours d'intégration comme « **un processus d'émancipation des personnes qui arrivent en région de langue française** ». L'objectif du dispositif ISP est quant à lui d'offrir au public primo-arrivant **un accueil, un accompagnement, des formations et un soutien adaptés** et de leur donner l'opportunité de s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi.

Les premiers résultats de l'évaluation en cours montrent que **cette définition des objectifs du parcours est relativement floue pour les acteurs et sujet à des interprétations variées**. Cela se concrétise sur le terrain par une hétérogénéité des pratiques et des discours.

Pour les bénéficiaires comme pour les opérateurs, **l'intégration émerge comme pluridimensionnelle et subjective**. Elle peut, selon les personnes, faire référence à la connaissance voire la compréhension du pays d'accueil, aux échanges avec l'environnement global (créations de relations, être en contact), à l'opportunité de participer à la société d'accueil (d'un point de vue économique entre autres), à des questions de liberté personnelle et de vivre ensemble, aux sentiments subjectifs de se sentir utile, capable, accueilli, de se sentir chez soi, d'avoir des droits, de réaliser ses projets... Elle peut également transparaître comme un « devoir d'appartenance ».

Par ailleurs, pour la plupart des opérateurs rencontrés (incluant les acteurs de l'intégration et de l'ISP), la définition même de l'intégration fait appel à **un processus à double sens** qui implique un effort d'intégration de la part de la société d'accueil autant (voire plus) que de la personne migrante.

- QCM : êtes-vous d'accord avec ces premiers constats ?
 - Oui
 - Non
 - Partiellement
 - Je ne souhaite pas répondre
- QO : Si besoin, précisez votre réponse.
- QO : Selon votre propre expérience, quels sont les résultats que vous observez chez les primo-arrivants à la fin du parcours ? Est-ce que cela correspond à votre définition de l'intégration ?
- QO : Selon vous, quels facteurs en dehors du parcours d'intégration ou du dispositif ISP peuvent favoriser l'intégration des primo-arrivants ?

Page 3: L'information du primo-arrivant

La législation en vigueur prévoit que le primo-arrivant reçoive les informations nécessaires à propos du parcours au niveau de la commune lors de **la commande du titre de séjour**. Le primo-arrivant doit à ce moment-là être orienté vers le Centre régional d'intégration (CRI). La commande du titre de séjour définit donc le commencement du parcours et ainsi du délai de 18 mois endéans lequel le primo-arrivant doit obligatoirement terminer son parcours d'intégration sous peine de sanction (sauf éventuelle demande de prolongation acceptée).

Les premiers résultats indiquent que **l'information reçue par les primo-arrivants à propos du parcours est insuffisante** : les communes ne fournissent pas toujours les informations pertinentes et/ou n'orientent pas vers les CRI, et il existe une saturation de l'offre en interprétariat qui limite la clarification des informations concernant le parcours (et notamment son obligation). Les informations à propos du parcours circulent beaucoup par le bouche-à-oreille, et de manière non systématique.

Par ailleurs, parfois en raison de la temporalité de ses démarches, le primo-arrivant entre souvent d'abord en contact avec les formations, notamment les cours de français ou le dispositif ISP, et seulement ensuite il découvre que celles-ci rentrent dans un parcours obligatoire.

- QCS : Dans le cadre de vos activités, observez-vous également que les primo-arrivants ne sont pas suffisamment informés par les pouvoirs publics des services proposés dans le cadre du parcours et du dispositif ISP ?
 - Oui
 - Non
 - Je ne sais pas
 - Je ne souhaite pas répondre
- QO : Précisez votre réponse.

Page 4 : L'articulation des opérateurs pour le suivi des primo-arrivants

La législation prévoit que le CRI intervienne dès le début du parcours via le module d'accueil et l'orientation successive vers les autres services. Cependant, nous observons que **le primo-arrivant réalise les modules dans un ordre différent en fonction de ses besoins, de l'ensemble de ses démarches, des informations qu'il a reçues et de l'offre disponible**. Certains primo-arrivants suivent également des formations pendant la procédure d'asile, préalablement à leur entrée dans le parcours d'intégration.

- QO : Selon votre expérience, en quoi ce processus non linéaire impacte (positivement ou négativement) l'atteinte des objectifs du parcours ?
- QCS : Les bénéficiaires indiquent que le rôle des CRI dans le suivi du parcours et l'accompagnement des démarches n'est pas toujours clair. Partagez-vous ce constat ?
 - Oui
 - Non
 - Partiellement
 - Je ne souhaite pas répondre
- QO : Précisez votre réponse.
- QCM : Les premiers résultats de l'évaluation permettent d'établir plusieurs constats, qu'il convient parfois de nuancer. Avec quels constats concernant le module d'accueil êtes-vous d'accord ?
 - L'intervention du CRI de manière systématique en début de parcours favorise le bon déroulement du parcours
 - Les primo-arrivants ne sont pas orientés de manière appropriée, car il n'existe pas de centralisation de l'offre et de la demande
 - Les expériences passées des primo-arrivants sont mal valorisées
 - La séance droits et devoirs n'est pas toujours optimisée pour les primo-arrivants en raison de contraintes d'organisation (séances collectives, pas dans la langue maternelle, sans interprète, etc.)
 - J'ai un ou plusieurs constat(s) additionnel(s) dont je voudrais vous faire part
 - Je ne sais pas
- QO : Pouvez-vous expliquer votre réponse.
- QCS : Notre analyse montre que le bon déroulement du parcours, y inclus le suivi des dossiers et démarches des individus, est mis à mal par les déménagements fréquents des PA. Dans le cadre de vos activités, êtes-vous concernés par la problématique du suivi de personnes en raison de leur mobilité sur le territoire ?
 - Oui
 - Non

- Je ne souhaite pas répondre
- QCS : Une autre difficulté mentionnée par les acteurs dans le bon déroulement du parcours est la collaboration parfois limitée entre les différents opérateurs actifs dans la mise en œuvre du PI et du dispositif ISP. Dans le cadre de vos activités, êtes-vous concernés par des difficultés de suivi de personnes en raison d'un manque de collaboration et d'articulation entre les opérateurs (qu'il s'agisse des opérateurs actifs dans la mise en œuvre du parcours et du dispositif ISP ou d'autres opérateurs à différents niveaux de pouvoir en Belgique) ?
 - Oui
 - Non
 - Je ne souhaite pas répondre
- QO : En quoi cela entraîne-t-il des difficultés dans le cadre de vos missions ?

Page 5 : L'harmonisation de l'offre sur le territoire wallon

Les premiers résultats identifient des **disparités au niveau de l'offre** sur le territoire wallon, avec en particulier dans certaines zones un manque d'initiatives locales d'intégration (ILI) et de formations ISP adaptées aux primo-arrivants. Il y a également des **difficultés de mobilité dans les zones plus rurales**. Par ailleurs, les opérateurs combinent souvent plusieurs agréments et sources de financement, ce qui mène à une **diversité des pratiques** et donc à des différences qualitatives de l'offre selon les territoires.

- QCM : Avec quels constats concernant l'harmonisation de l'offre êtes-vous d'accord ?
 - Il n'y a pas assez d'ILI en zones rurales
 - L'offre ILI n'est pas adaptée en fonction des caractéristiques des territoires (nombre de primo-arrivants, étendue de la zone couverte, accessibilité des lieux de formation)
 - Le public volontaire n'est pas pris en compte pour la mise en œuvre du parcours, ce qui crée des disparités entre territoires
 - L'inspection réalisée par les services de la DGO5 auprès des opérateurs ILI (agrés ou non) ne comporte pas de critères relatifs au contenu des modules (exemple : pédagogie, vision des objectifs des modules, équilibre théorie-pratique, pertinence des contenus)
 - Les organismes en charge des modules n'organisent pas systématiquement une évaluation des modules via un retour d'expérience des primo-arrivants
 - En fonction des territoires, les niveaux de collaboration entre les différents acteurs de la mise en œuvre du parcours sont différents en raison du manque de définition des rôles
 - J'ai un ou plusieurs constat(s) additionnel(s) dont je voudrais vous faire part
 - Je ne sais pas
- QO : Pouvez-vous préciser votre réponse ?
- QO : Nos analyses montrent que l'offre de services à destination des primo-arrivants dans le cadre du parcours et du dispositif ISP varie en fonction des lieux et des entités en charge. En fonction de votre secteur d'activité, qu'est-ce qui fait, selon vous, la spécificité de votre activité par rapport au cadre général offert par le parcours d'intégration et/ou le dispositif ISP ?

Page 6 : Les modules du parcours (citoyenneté, français langue étrangère et insertion socioprofessionnelle)

La législation prévoit qu'à la suite du module d'accueil, les primo-arrivants soient orientés vers le module de citoyenneté et, en fonction de leurs besoins, vers un cours de FLE ou alpha-FLE et vers un module d'orientation socioprofessionnelle. Les entretiens avec les bénéficiaires confirment que **le dispositif répond de manière positive à leurs besoins dans la mesure où il focalise sur trois aires d'intervention dont les individus soulignent l'importance**, c'est-à-dire la connaissance de l'environnement local, l'apprentissage de la langue et l'insertion socioprofessionnelle. Le parcours est ainsi perçu comme un ensemble d'actions d'accompagnement et d'encadrement visant à **les « outiller » pour arriver à être autonomes dans leur nouveau contexte de vie**.

Plusieurs points d'attention concernant la mise en œuvre restent toutefois soulignés par nos interlocuteurs, qu'ils soient opérateurs ou bénéficiaires. Pour les questions suivantes, nous identifions pour chacun des modules une série de constats issus des entretiens réalisés, dont certains sont parfois divergents. **Nous vous invitons à chaque fois à vous positionner par rapport à ces différents constats puis à argumenter votre réponse.**

- QCM : Dans le cadre de vos activités, avec quels constats concernant les cours de citoyenneté êtes-vous d'accord ?
 - Je n'ai pas de connaissance sur les cours de citoyenneté
 - Le volume horaire n'est pas adapté au contenu
 - Le programme répond aux besoins des primo-arrivants
 - Les services d'interprétariat sont insuffisants pour favoriser la compréhension des cours
 - Il y n'a pas suffisamment d'expérience pratique dans les formations
 - Les cours ne sont pas utiles pour tous les publics
 - Les cours sont mieux assimilés dans des classes aux profils hétérogènes
 - Les cours sont mieux assimilés dans des classes aux niveaux hétérogènes
 - J'ai un constat additionnel dont je voudrais vous faire part
- QO : Pouvez-vous expliquer ?
- QCM : Dans le cadre de vos activités, avec quels constats concernant les cours de français langue étrangère êtes-vous d'accord ?
 - Je n'ai pas de connaissance sur les cours de FLE
 - Les cours favorisent les échanges fréquents avec des francophones
 - Les classes hétérogènes en termes de profils favorisent l'apprentissage
 - Les classes hétérogènes en niveau de langue favorisent l'apprentissage
 - Les classes homogènes en niveau de langue favorisent l'apprentissage
 - Le contenu des cours n'est pas adapté aux situations de vie quotidienne
 - Le contenu des cours n'est pas adapté aux niveaux de départ des participants
 - Une pédagogie et programmation conjointes FLE-citoyenneté favorisent l'apprentissage
 - J'ai un constat additionnel dont je voudrais vous faire part
- QO : Pouvez-vous expliquer votre réponse ?
- QCS : Actuellement, l'évaluation du niveau de FLE des primo-arrivants à la fin de leur module n'est pas prévue dans la législation. Cette thématique a émergé lors des entretiens dans des débats qui concernent la comparaison avec la Flandre, la durée du module et une possible obligation de résultat. Pensez-vous qu'une évaluation du niveau de FLE atteint à l'issue de la formation serait bénéfique ?
 - Oui
 - Non

- Je ne sais pas
- Je ne souhaite pas répondre
- QO : Pourquoi ?
- QCM : Dans le cadre de vos activités, avec quels constats concernant le dispositif ISP êtes-vous d'accord ?
 - Je n'ai pas de connaissance sur les modules ISP
 - L'articulation avec le secteur de l'intégration n'est pas efficace
 - L'articulation avec le secteur de l'intégration est efficace
 - L'accompagnement n'est pas accessible aux publics parlant peu ou pas le français
 - L'accompagnement est efficace pour des personnes ayant un niveau de français suffisant
 - Le dispositif n'est pas utile pour les publics faiblement qualifiés
 - Le dispositif n'est pas utile pour les publics fortement qualifiés
 - Le dispositif de valorisation des compétences n'est pas adapté au public
 - Le dispositif de validation du permis de conduire n'est pas adapté au public
 - Le dispositif d'équivalence des diplômes n'est pas fonctionnel
 - L'offre en FLE à orientation professionnelle n'est pas suffisante
 - L'offre en formations qualifiantes n'est pas suffisante
 - J'ai un ou plusieurs constat(s) additionnel(s) dont je voudrais vous faire part.
- QO : Pouvez-vous expliquer votre réponse.
- QO : Des interlocuteurs identifient certaines difficultés vécues par les primo-arrivants qui ne sont pas ou peu gérées dans le cadre du parcours et du dispositif ISP, tels que par exemple la question du logement ou de la santé physique et mentale. Rencontrez-vous des situations ou des besoins des primo-arrivants qui ne seraient pas pris en compte par aucun des modules (accueil, citoyenneté, cours de langue et ISP) ?

Page 7 : L'obligation de terminer le parcours endéans 18 mois

Suivre le parcours d'intégration est obligatoire pour les primo-arrivants qui entrent dans la définition du public « obligé » tel que défini dans la législation wallonne. En pratique, cette obligation de suivre le parcours se concrétise par des sanctions prévues pour les primo-arrivants qui ne terminent pas l'ensemble du parcours endéans 18 mois après leur demande de titre de séjour à la commune (sauf éventuelle demande de prolongation acceptée).

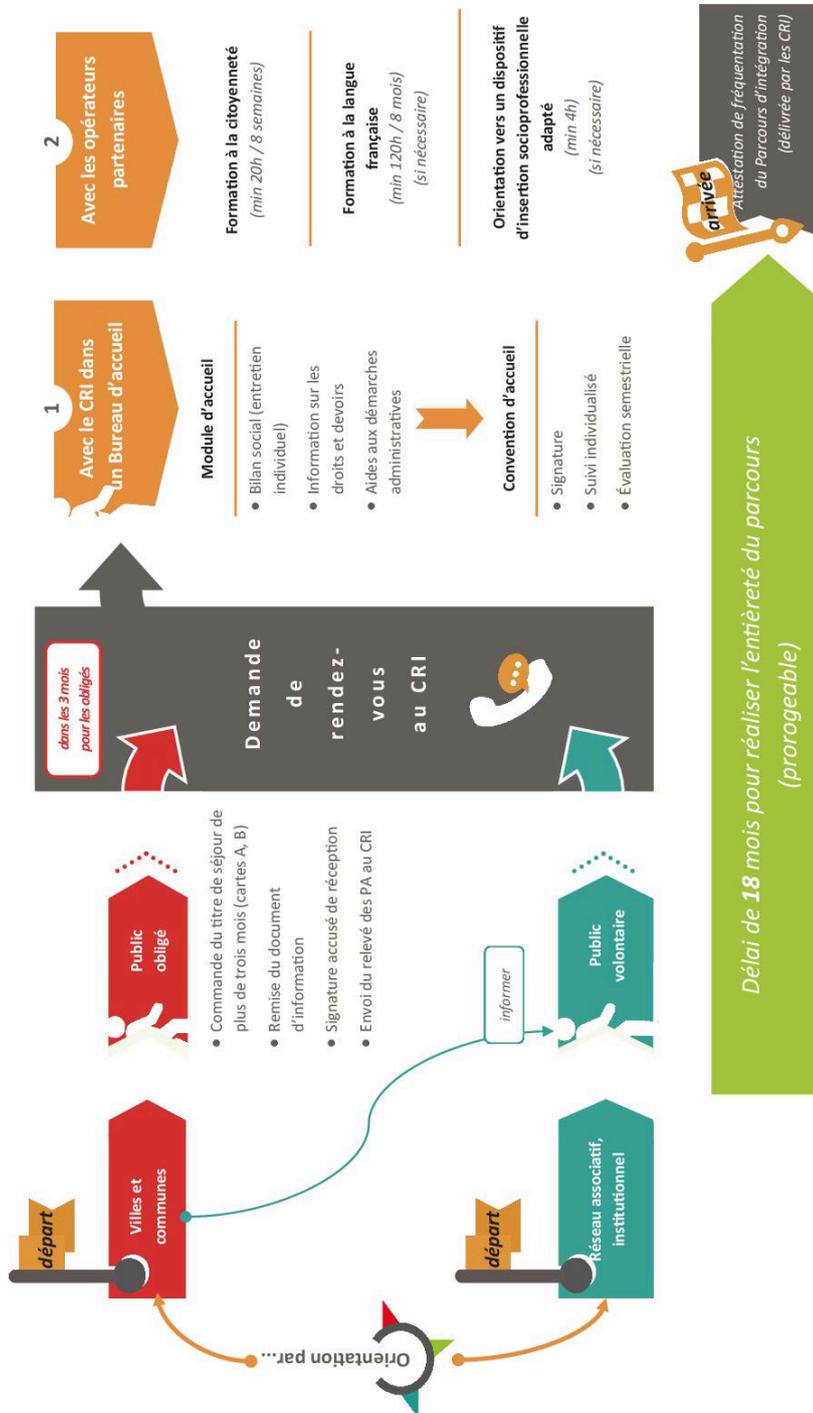
Cependant, nos analyses montrent que **les dispositifs manquent souvent de ressources pour garantir les services dans le temps** : l'offre de formations et d'interprètes est insuffisante et les difficultés financières, familiales, de santé et de mobilité des primo-arrivants ne sont pas prises en charge. La menace de sanctions pose également des difficultés aux bénéficiaires et aux opérateurs dans le processus global d'intégration.

- QCS : êtes-vous d'accord avec ce constat :
 - Oui
 - Non
 - Partiellement
 - Je ne souhaite pas répondre
- QO : Pouvez-vous expliquer votre réponse ?
- QCM : D'après les entretiens réalisés, l'obligation peut nuire aux démarches des primo-arrivants et au travail des opérateurs, entravant le processus d'intégration des personnes. Avec lesquelles de ces affirmations recueillies auprès de différents opérateurs êtes-vous d'accord ?

- La période de 18 mois est trop courte pour permettre à certains primo-arrivants de terminer l'ensemble du parcours d'intégration
 - L'information sur l'existence du parcours et son obligation n'est pas fournie correctement aux primo-arrivants
 - Les sanctions financières (amendes) sont inappropriées
 - Les sanctions administratives (remise en question des aides sociales, du statut de séjour et de l'obtention de la nationalité) sont inappropriées
 - Les possibilités de prorogations ne prennent pas en compte la diversité des situations individuelles
 - L'accès aux formations est trop limité
 - L'obligation est bénéfique au processus d'intégration des personnes
 - L'obligation est bénéfique si elle correspond à une mise à disposition de moyens
 - L'obligation entrave le processus d'intégration des personnes
 - Autre(s) proposition(s)
- QO : Pouvez-vous détailler votre réponse ?

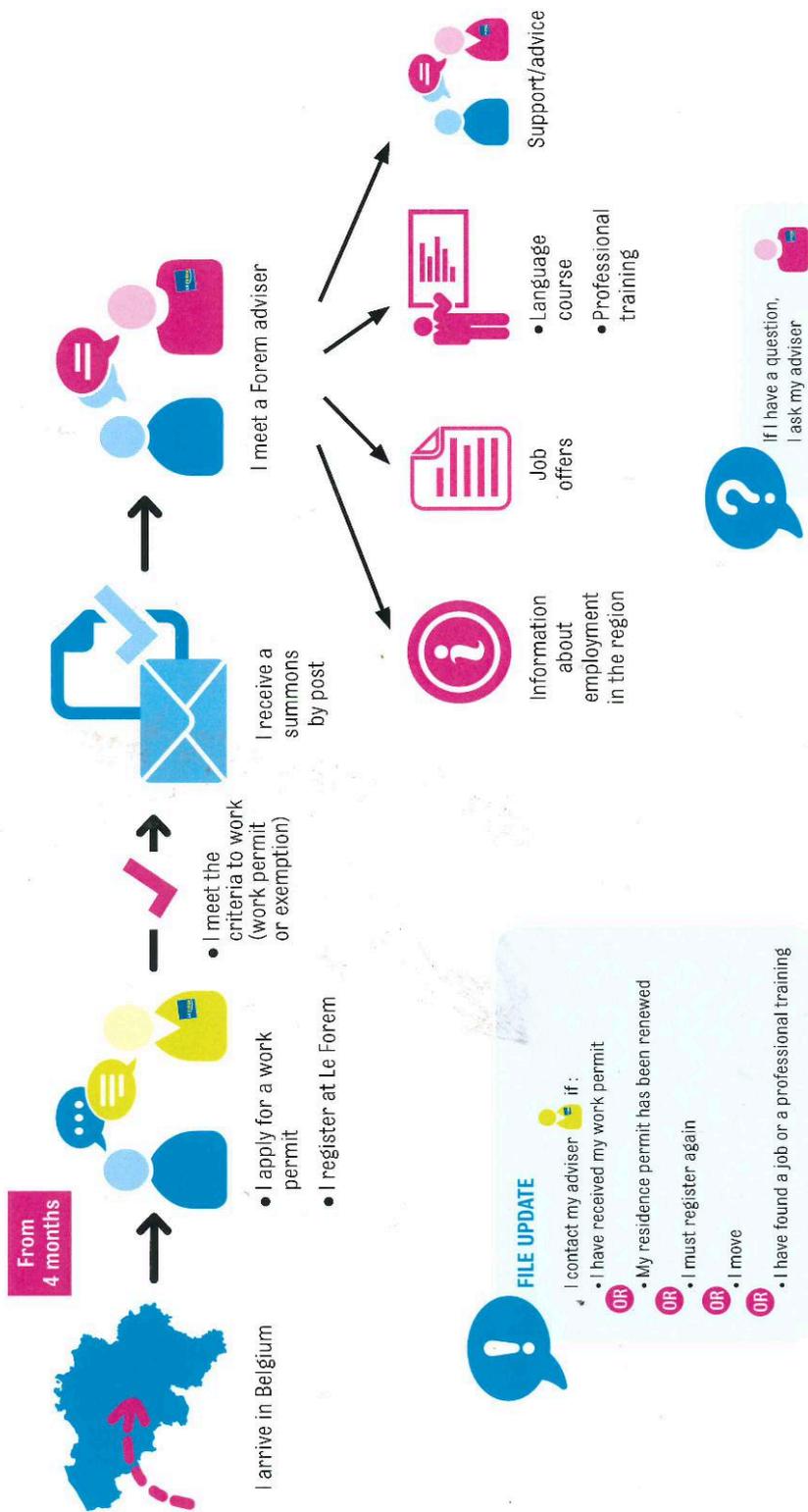
Annexe 2. Document présentant le parcours d'intégration

Parcours d'intégration



Annexe 3. Document présentant le dispositif ISP

I AM A NON-EU NATIONAL WITH A RESIDENCE PERMIT* AND I'M LOOKING FOR A JOB

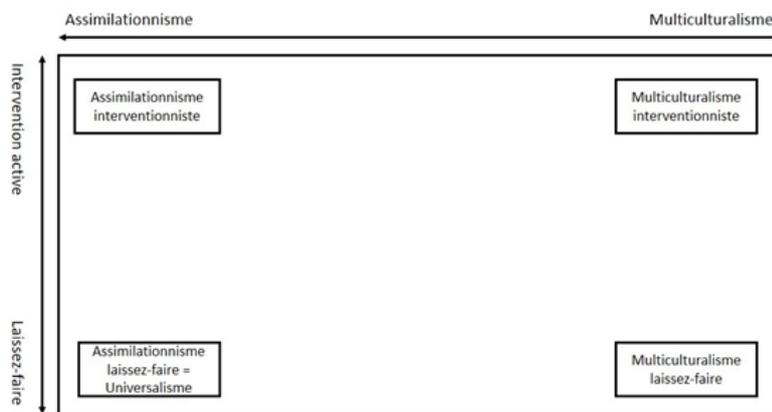


* Electronic card (A or B) or orange card (Type A registration certificate).

This is a summary of the tasks you have to do. It may not, under any circumstances, replace direct information from relevant services. For more information, feel free to contact Le Forem. Le Forem - Communication and marketing department - Responsible publisher M. K. Vanhoosestal - Boulevard Trouw 104 - 6000 Charleroi - October 2016

Annexe 4. Le cadre conceptuel bidimensionnel des politiques d'intégration belges (Adam 2011 ; 2013)

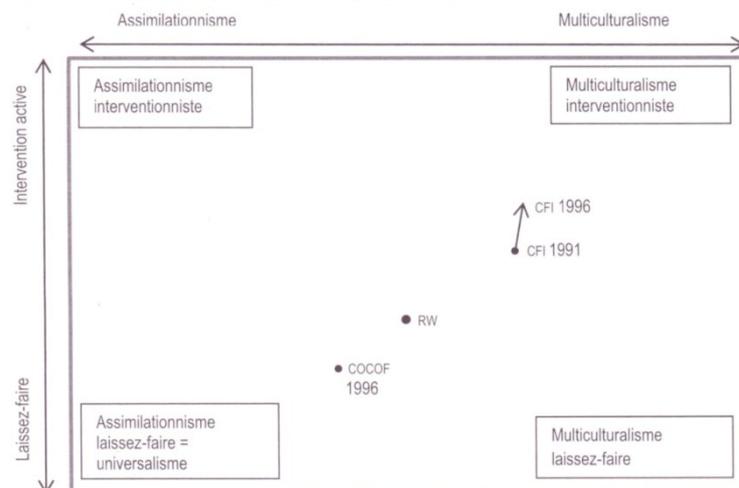
Le tableau ci-dessous représente l'espace conceptuel bidimensionnel au sein duquel il est possible de positionner les politiques d'intégration en Belgique (entre autres) selon Adam.



Au début des années 2000, suite au transfert de compétences en domaine d'intégration, et jusqu'à l'adoption du parcours d'accueil en 2014, la Région wallonne se situait à l'exact milieu de l'axe horizontal et s'inscrivait légèrement plus en faveur d'une dynamique de laissez-faire sur l'axe vertical :

La politisation de l'intégration en Belgique francophone correspond dans ce tableau à une tendance des politiques d'intégration à se repositionner vers l'assimilationnisme et l'interventionnisme. Cette politisation est récente en Région wallonne, surtout si on la compare à la situation au nord du pays (Adam et Martiniello 2013, p. 87 ; Adam 2011, pp. 293-294). La faible politisation de l'intégration

Figure 5. Après le transfert de compétences en Belgique francophone. Les cadres de pensée inspirant les politiques d'intégration après 1996 (jusqu'à 2000)



en Belgique francophone au regard de la situation flamande peut aussi se comprendre au travers de l'absence d'un véritable projet de construction d'une conscience nationale comme c'est le cas en Flandre (Martiniello, 2011, 80 ; Adam 2011, pp. 294-295). D'autres raisons concernent la complexité institutionnelle en Wallonie contre un plus grand degré de consolidation institutionnelle en Flandre (Adam 2011, p. 297) du fait de la coexistence de la Communauté française et de la Région wallonne et de la répartition des compétences.



L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2019