

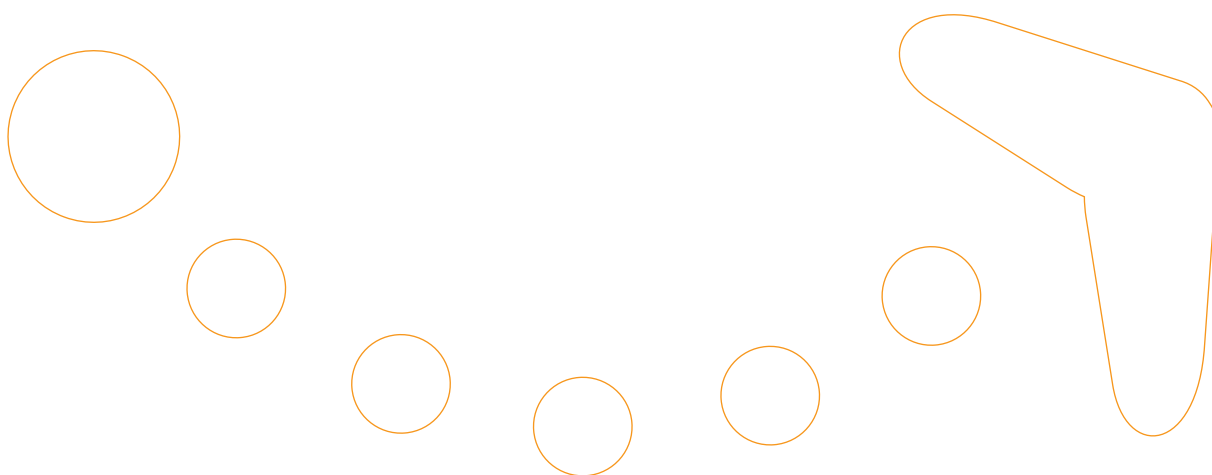
## Parcours d'accueil ou d'intégration: positions et réflexions



juillet 2016

**CIRÉ**

La présente analyse reprend les positions et réflexions du CIRÉ formulées à l'occasion d'un numéro spécial de la revue "Pluricité" (numéro 19, juillet-août 2016) consacré à l'immigration et à l'intégration. Les questions portent sur les décrets adoptés en Région wallonne et en Région bruxelloise, sur le caractère obligatoire des parcours d'intégration et d'accueil des primo-arrivants (PA) et sur les politiques d'intégration de manière générale.



## Positions et réflexions

### Le CIRÉ est-il en faveur de ce décret qui a rendu le parcours d'intégration obligatoire ?

Dans le cadre de l'étude *L'accueil des primo-arrivants en Région de Bruxelles Capitale*, commanditée par la Commission communautaire commune (COCOM) et réalisée en partenariat avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (en juillet 2007), le CIRÉ avait défendu l'idée d'un parcours (et non pas une simple juxtaposition de services), un parcours qui soit à la fois multidimensionnel (cours de langue, module citoyenneté, bilan et orientation socio-professionnelle, ainsi qu'accompagnement tout au long du processus) ; un parcours qui soit également intégré (le PA étant invité à suivre l'ensemble du processus), ambitieux (en consacrant le volume d'heure nécessaire pour une offre de qualité), et régional (en sollicitant une évaluation transversale des dispositifs mis en place en Belgique - et ce, afin de construire un socle commun aux différentes régions).

Suite à cette étude et dans la foulée des accords passés au lendemain des élections régionales de 2009, nous avons rédigé une note visant à fixer les balises communes pour la mise en place des dispositifs de soutien aux parcours d'accueil bruxellois et wallon. Nous avons continué à faire part du regard que nous portions sur la question de l'accueil des primo-arrivants, transmis un certain nombre de commentaires et formulé des propositions dans le cadre de rencontres avec l'ensemble des partis francophones. Nous avons fait part de notre satisfaction à voir les besoins des primo-arrivants enfin reconnus mais déploré le fait que l'aspect communautaire soit privilégié par rapport à l'aspect régional (s'agissant de la politique sur Bruxelles). Et avons également réagi lors du dépôt de propositions ou avant-projets des décrets respectifs.

Le CIRÉ salue la mise en place d'une politique d'accueil structurelle qui prend en compte ces différents aspects et qui intègre un parcours multidimensionnel. Maintenant, il restera à voir si ces parcours sont vraiment ambitieux et émancipateurs et si les gouvernements respectifs auront les moyens de leur politique...

### Quel est le point de vue de la société civile sur l'entrée en application du décret et la mise en œuvre du caractère obligatoire du parcours d'accueil ?

Suite à l'étude menée en 2007 par le CIRÉ, nous avons donné une vision de l'existant en matière d'accueil des personnes étrangères et fait des recommandations. Pour une réelle politique d'accueil des primo-arrivants qui soit émancipatrice et puisse outiller les primo-arrivants, nous avons toujours insisté sur l'importance d'une offre de cours de langue permettant l'autonomie des personnes dans leur quotidien mais aussi l'accès aux informations relatives sur leurs droits que

ce soit au niveau du séjour ou des soins de santé, du logement, de la scolarité, du travail ou autre. Au-delà, nous soulignons également l'importance de la prise en considération de la dimension culturelle des personnes étrangères.

Aujourd'hui, bien que nous ne soyons pas directement associés au contrôle de la mise en application du décret, une lecture critique de l'associatif et des opérateurs d'intégration persiste effectivement, et nous tentons de la faire résonner, notamment via la plateforme que nous mettons en place avec le MOC, la FGTB et Lire et Écrire. Et du fait que nous sommes opérateurs de la politique d'intégration des primo-arrivants (que ce soit surtout par nos ateliers citoyens et nos cours de français langue étrangère (FLE) mais aussi via notre service travail - équivalence des diplômes - formation ou notre service logement), nous avons indirectement certains moyens de contrôle.

### Après deux ans, comment se porte le décret bruxellois centré sur l'accueil ?

Le paysage bruxellois est très complexe.

Nous avons, d'une part, le Parlement francophone bruxellois qui a donc adopté en juillet 2013 un décret relatif au parcours d'accueil pour les primo-arrivants. Mais ce n'est qu'en mars 2015 que la COCOF s'est prononcée sur les arrêtés d'application de ce décret. Les Bureaux d'accueil pour primo-arrivants (BAPA) ont alors pu se constituer. Il s'agit de « Via asbl » qui a ouvert ses portes fin mars 2016 et du BAPA Bruxelles dont on annonce l'inauguration pour l'été.

D'autre part, la Vlaamse gemeenschap commissie qui organise la politique flamande d'inburgering des primo-arrivants a mis en place le bureau d'accueil (le BON) depuis l'entrée en vigueur du décret en 2006. Mais contrairement à son application en Flandre, l'inburgering n'est pas obligatoire à Bruxelles.

Afin de permettre une complémentarité entre les deux communautés et donc une certaine efficacité du parcours en région bruxelloise, la COCOM, compétente en matière d'aide sociale, a déposé mi-avril 2016 un projet d'ordonnance-cadre<sup>1</sup>. Ce dernier fixe les modalités du parcours d'accueil : la portée de l'obligation ainsi que le cadre matériel de celui-ci (étapes, procédures, public visé, délivrance des certificats...).

Donc, si cela fait bientôt deux ans que l'accord du gouvernement est passé sur la question, ce parcours

<sup>1</sup> L'ordonnance cadre soumettrait à l'obligation toutes personnes étrangères de plus de dix-huit ans et moins de soixante-cinq ans, qui réside en Belgique depuis plus de trois mois et moins de trois ans. Cette obligation portera sur le bilan social mais également les volets liés à l'apprentissage de la langue et une formation en citoyenneté. Voir à ce sujet l'article de la ministre bruxelloise Céline Fremault : <http://celinefremault.be/fr/parcours-daccueil-obligatoire-pour-les-primo-arrivants-bruxellois>

n'est réellement opérationnel que depuis quelques mois et encore en évolution au jour d'aujourd'hui avec ce projet d'ordonnance cadre. Difficile donc de dire comment il se porte...

### **Quel parallélisme fait le CIRÉ entre le décret wallon et le décret bruxellois portant sur l'intégration ?**

Si l'on fait fi du caractère obligatoire (actuellement, seul le parcours wallon est obligatoire mais le parcours bruxellois va le devenir) et de la spécificité du public visé, les logiques du dispositif wallon et bruxellois semblent proches (offrir un accompagnement individualisé) ; ce sont les modalités, qui diffèrent. Si l'on prend le FLE en Wallonie, par exemple : le fait d'avoir limité à 120 heures de formation nous semble problématique car insuffisant. Mais c'est peut-être une façon de se dégager d'une responsabilité à l'égard du manque de moyens existants...

Le volet insertion socio-professionnelle diffère également ; seule une orientation vers les acteurs du domaine de la formation et de l'emploi est prévue au niveau bruxellois alors que le nouveau décret wallon prévoit un réel accompagnement à l'insertion socio-professionnelle avec des dispositifs agréés.

### **Le décret wallon comme le décret bruxellois sont des copier-coller du décret flamand ; peut-on revendiquer une spécificité wallonne et bruxelloise en matière d'accueil et intégration ?**

Non, nous ne pouvons pas parler de spécificité wallonne et bruxelloise car pour cela il faudrait qu'il y ait une différence nette, une plus-value du modèle francophone sur le modèle néerlandophone. Je n'en vois pas à l'heure actuelle. En tout cas au niveau des décrets et des arrêtés d'application. Mais l'évaluation future des dispositifs mettra peut-être certains éléments spécifiques en exergue.

À l'instar du modèle néerlandophone, les parquets et communes bruxellois vont enfin prendre en compte les attestations de suivi du parcours d'intégration francophone (des BAPA et de six opérateurs de citoyenneté financés en cohésion sociale) dans le cadre d'une demande de nationalité. C'est une avancée positive pour nous.

### **Aujourd'hui, peut-on faire une lecture critique de la politique de l'intégration à Bruxelles, en Wallonie et en Flandre ?**

L'approche différenciée par laquelle les pouvoirs publics (du côté francophone en tout cas) ont longtemps considéré que l'intégration des étrangers devait s'appuyer sur des dispositifs sectoriels généralistes

ouverts à tous les publics sans distinction selon une logique de droit commun ne suffit plus.

En effet, le fait que notre société ne soit plus en mesure d'intégrer les flux migratoires par l'emploi comme c'était le cas dans les années 60 et début des années 70 nécessite de prendre des mesures ayant une visée réellement intégrative. J'entends par là des mesures qui ne servent pas à contrôler ou sanctionner dans une logique de gestion de la migration. Et de mettre sur pied un dispositif spécifique consacré à l'accueil et à l'accompagnement des nouveaux arrivants et surtout de donner aux migrants les outils nécessaires pour leur permettre d'accéder à l'ensemble des droits auxquels ils ont accès.

Si nous défendons le parcours d'accueil ou d'intégration dans ses principes et sa logique d'émancipation, nous ne sommes pas encore en mesure de donner une lecture critique de celui-ci au regard de sa mise en place récente. Aucune évaluation n'en a encore été faite du côté wallon et forcément encore moins du côté bruxellois... Et puis, ce parcours n'est en fait qu'une première étape en matière d'intégration, beaucoup de facteurs entrent en jeu et sur la durée d'ailleurs.

### **Comment le CIRÉ apprécie-t-il la relation entre les dispositions du décret, les opérateurs et le public-cible ?**

Nous observons certaines tendances comme par exemple sur la question de la nationalité, on se rend compte aujourd'hui que certaines personnes ne demandent à participer à nos ateliers qu'avec l'unique intention d'obtenir une attestation en vue de la nationalité, ce qui pose des soucis au niveau de la motivation et du contenu de nos ateliers.

Et évidemment, ces relations entre les dispositions du décret, les opérateurs et le public-cible sont fonction du caractère obligatoire ou non du décret et des volets sur lesquels celui-ci porte, de la question des sanctions et des mesures d'activation sociale auquel la mise en œuvre du décret peut répondre. En tant qu'opérateurs de FLE pour les BAPA, nous serons évidemment vigilants à ces aspects et au rôle qu'on a ou pas à jouer dans un parcours rendu obligatoire.

### **Le nouveau décret wallon rend le parcours d'intégration obligatoire, surtout dans les volets liés au FLE, à la citoyenneté, ainsi qu'à l'insertion socioprofessionnelle. Selon le CIRÉ, quel impact une telle obligation peut-elle avoir sur l'efficacité des formations comme sur l'état d'esprit des apprenants ?**

En région wallonne, jusqu'il y a peu, seul ce premier volet de l'« accueil » était obligatoire. Mais l'élargissement de l'obligation du parcours aux trois autres volets - formations en français, citoyenneté et accompagnement socio-professionnel - s'est concrétisée

cette année, alors que le parcours a à peine été testé de manière 'volontaire' (à part le volet accueil) et, surtout, alors qu'il n'a pas encore été évalué.

Du côté bruxellois et conformément à l'accord de gouvernement, les débats sur l'obligation étaient omniprésents dans les commissions parlementaires bruxelloises avant même que le parcours francophone bruxellois ait été implanté. Mais, les contours liés au caractère obligatoire comme à la question des sanctions ne sont pas encore clairs. À Bruxelles, il semble que les moyens ne soient pas suffisants, et actuellement, deux options sont ici possibles : soit on limite le public cible, soit on limite l'obligation à certains volets. Mais apparemment, suivant le projet d'ordonnance qui a été récemment adopté, on s'orienterait plutôt vers une obligation sur les trois volets : accueil, citoyenneté et cours de langue. Donc, faudra-t-il limiter l'accès au niveau des publics visés (étant entendu qu'on écarte déjà les Européens qui ne sont pas soumis au caractère obligatoire?) Et ceux qui ne seront pas soumis à l'obligation pourront-ils quand-même bénéficier de cours de langue et de citoyenneté ?

Le CIRÉ est évidemment attaché au caractère émancipateur du parcours, qui doit se faire dans un processus respectueux de la personne. C'est pour cela que nous demandons la plus grande vigilance quant au manque de moyens dans la mise en place du dispositif. Nous devons par ailleurs être attentifs à l'éventuelle instrumentalisation politique du parcours d'intégration en lien avec la question du séjour, ou à des mesures d'activation sociale qui pourraient y être liées.

Et de manière générale, oui, l'obligation du parcours peut avoir un impact sur l'efficacité des formations et sur l'état d'esprit des apprenants. Mais il ne nous semble pas qu'il s'agisse de faire une musculation sur le caractère obligatoire ou non du dispositif, ce qu'il faut dans tous les cas c'est susciter l'intérêt et la participation des futurs «citoyens» en mettant à leur disposition des cours de langue en suffisance et un dispositif de qualité et complet qui leur donne envie d'apprendre... car les gens sont demandeurs.

### **Quels impacts et quelles contributions de ces nouvelles dispositions légales pour mettre en place une politique d'intégration intelligente, inclusive et capable de penser la transformation sociale, culturelle et économique ?**

Une politique d'intégration intelligente, inclusive et capable de penser la transformation sociale, culturelle et économique nécessite d'accepter que le processus d'intégration dans une société d'accueil est un long processus, à double sens et qui dépend de nombreux facteurs. Et qu'il entraîne une modification de l'ensemble de la société. Il s'agit donc de

« faire société » ou de « bien vivre ensemble » dans une société qui s'enrichit de toutes ses composantes.

L'orientation politique choisie par le pays d'accueil a évidemment un rôle déterminant dans la façon dont les migrants vont envisager leur vie dans la société d'accueil et leurs liens avec celle-ci.

Il faut donc favoriser une dynamique de rencontre entre les populations « autochtones » et migrantes et stimuler chacun à aller à la découverte de la culture de l'autre.

Mais il s'agit surtout d'outiller correctement les nouveaux-venus afin qu'ils aient les moyens de satisfaire à ce que la société d'accueil espère d'eux en termes d'intégration. Et en cela, le parcours d'accueil ou d'intégration joue un rôle, certes. Mais il n'est qu'une étape ou une contribution dans le processus. Car la citoyenneté se fortifie au fil de l'insertion sociale et/ou professionnelle...

Il faut donc aussi, à côté de dispositifs spécifiques et intégrés d'accueil, que l'on mette en place des dispositifs permettant de créer plus d'égalité effective, afin que les primo-arrivants puissent accéder réellement à leurs droits. Il faut donc que les politiques en matière de logement, formation, scolarisation et emploi, soient plus ambitieuses et plus offensives. Pour que les nouveaux arrivants aient les réels moyens de devenir des citoyens, conformément aux attentes de la société d'accueil à leur égard.

### **Tout processus lié au débat de société nécessite les contributions les plus diverses et les synergies les plus porteuses. Comment le CIRÉ pense-t-il un renforcement des capacités de tous les opérateurs au sein d'un espace de concertation susceptible de développer des collaborations complémentaires, solidaires et innovantes ?**

Le cas bruxellois est complexe. Tant la COCOF que la Communauté flamande vont proposer chacune leur propre parcours d'intégration et c'est manifestement la volonté de la COCOM de maintenir ces parcours d'accueil distincts plutôt que de développer son propre parcours. La COCOM va imposer de suivre l'un d'eux parcours et renverra les candidats à l'intégration soit vers un BAPA, soit vers BON. Mais sur quels critères?

Avant la mise en place d'un parcours structurel et multidimensionnel francophone à Bruxelles, différents services 'à la carte' étaient mis à disposition du primo-arrivant et ceux-ci étaient déclinés plus ou moins différemment selon les opérateurs. C'est ce qui figurait dans notre état des lieux de 2007. Un peu comme si la politique d'accueil à Bruxelles était une politique mise en place « après coup », une politique qui doit se superposer à des actions ou s'articuler à des opérateurs déjà existants. On est loin du parcours homogène « à la flamande ».

Aujourd'hui, le défi majeur est donc à la bonne articulation des différents services et opérateurs d'intégration. Tant dans un souci d'efficacité et de bonne gestion

publique que pour que le parcours ne s'apparente pas à un parcours du combattant pour les primo-arrivants. Car à défaut d'avoir créé sur Bruxelles une dynamique commune régionale d'accueil, et si on veut que le parcours d'accueil soit efficient et cohérent, il faut au minimum une coordination entre les deux BAPA et une réelle articulation entre les différents acteurs et opérateurs du parcours d'accueil (Bureaux d'accueil, communes, CPAS, opérateurs associatifs...). Il faut donc mettre en place une concertation des opérateurs de FLE et d'ateliers citoyens pour que l'approche pédagogique et les contenus soient pensés ensemble avec un socle commun, même si évidemment chaque opérateur peut garder ses spécificités. Il faut également élargir les partenariats et collaborations entre les Bureaux d'accueil (BAPA) et d'autres opérateurs (organismes ou associations) dispensant ces matières.

Mais il faut surtout une harmonisation entre les dispositifs francophone et flamand pour éviter des inégalités de traitement et que cette obligation de parcours soit à géométrie variable. Ce qui passe forcément par une uniformisation des contenus et une cohérence au niveau des exigences et des publics concernés (de manière obligatoire ou non) par le parcours. Parce qu'à priori, la plupart des primo-arrivants ne sont ni francophones ni néerlandophones : comment vont-ils faire sinon pour choisir leur bureau d'intégration ?

### **Comment le CIRÉ apprécie-t-il en général la citoyenneté des étrangers dans les différents processus démocratiques ?**

La citoyenneté des personnes étrangères est approchée par le CIRÉ comme un renforcement de leur capital symbolique. Face à la perte de repères induite par l'exil, l'objectif est de donner la possibilité aux personnes de mener une réflexion sur leurs nouveaux projets de vie.

### **Faut-il une formation à la citoyenneté destinée au public primo-arrivants ? Y a-t-il une différence entre la citoyenneté des étrangers est celle des nationaux ?**

Les ateliers citoyenneté du CIRÉ sont issus d'ateliers de 140 heures que nous donnions dans le cadre du projet ARCADA, réalisé avec la Croix-Rouge pour préparer à « l'après centre » des demandeurs d'asile et d'un projet-pilote BAPA (bureau d'accueil primo-arrivants) que le CIRÉ a mené pendant 5 ans. Cette formation se veut un lieu d'expression et d'échange pour la construction d'un projet personnel et/ou professionnel. Aujourd'hui, les ateliers que nous proposons s'ouvrent à un public plus large que les primo-arrivants au sens des décrets wallon et bruxellois mais ceux-ci y ont bien entendu accès également. Nos ateliers sont financés par l'AMIF (Fonds Asile, Migration et Intégration) et par la cohésion sociale (COCOF). Ils durent entre 60 et 85 heures, mais on se base toujours sur des techniques de récit de vie; y sont discutés les rapports à la société d'accueil, le parcours de vie et le projet socio-professionnel.

On peut estimer que le capital symbolique des « primo-arrivants » est amoindri par rapport aux « nationaux » ; l'idée de ces ateliers est donc aussi de renforcer les réseaux et les ressources de ces personnes.

Mais nous pensons que ces modules d'initiation citoyenne gagneraient à être dispensés aux nationaux (dans l'enseignement secondaire par exemple) car réfléchir collectivement sur les conditions pour faire société est nécessaire et pertinent pour tous les (futurs) citoyens. Pas seulement pour les nouveaux arrivants...

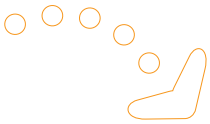
### **La démocratie ne peut se légitimer et se renforcer qu'avec un contrôle citoyen critique. Dans quelle mesure la formation que le CIRÉ propose est-elle capable de répondre à cet objectif premier ?**

Lors des ateliers délivrés au CIRÉ nous aimons poser des temps d'arrêt durant lesquels nous visionnons par exemple le court métrage *L'île aux fleurs*, qui ouvre le débat sur la participation, la pauvreté mais aussi les relations nord-sud. Nous approchons également les institutions belges et ouvrons des espaces de parole sur la démocratie avec une méthodologie interculturelle.



## Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



### CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

### Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)