

Activités des CPAS belges en faveur de l'intégration sociale des migrants: une étude exploratoire

Fernando Pauwels & Johan Wets (HIVA-KU Leuven)
Ramón Peña-Casas & Dalila Ghailani (OSE)

Rapport réalisé pour le SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté,
Economie Sociale et Politique des Grandes Villes *Cahier spécial des charges*
MIIS 2011 16

Juillet 2012



TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1/ Introduction	1
1. Situation	1
1.1 Le contexte européen	1
1.2 Le contexte belge	3
2. Objectifs de l'étude	5
3. Méthodologie	5
3.1 L'enquête quantitative	5
3.2 Les études de cas	8
Chapitre 2/ Qui sont les clients d'origine étrangère?	13
1. Description des groupes statistiques	13
2. Pauvreté et migration	16
3. Aperçu des études de cas bruxelloises	19
4. Aperçu des études de cas wallonnes	20
5. Aperçu des études de cas flamandes	21
Chapitre 3/ Quelles actions des CPAS?	23
1. Types d'interventions des CPAS selon les catégories de population	23
1.1 Actions liés aux ressources minimales	24
1.2 Actions liées à l'emploi	26
1.3 Actions liées à l'éducation	29
1.4 Actions liées à la participation socio-culturelle	32
1.5 Actions liées à la santé	35
1.6 Actions liées au logement	37
1.7 Actions liées au soutien à la famille	39

1.8 Actions liées à l'accès aux autres droits	41
2. Appréciation qualitative de l'offre par les CPAS	43
2.1 Suffisance de l'offre	43
2.2 Une attention spécifique pour l'intégration des personnes d'origine étrangère?	43
2.3 Aperçu des études de cas bruxelloises	45
2.4 Aperçu des études de cas wallonnes	46
2.5 Aperçu des études de cas flamandes	47
3. Aperçu des bonnes pratiques	48
3.1 Aperçu des études de cas bruxelloises	48
3.3 Aperçu des études de cas wallonnes	49
3.4 Aperçu des études de cas flamandes	51
Chapitre 4/ Processus/méthode du CPAS	55
1. Charge de travail et partenariats	55
2. Aperçu des études de cas bruxelloises	57
3. Aperçu des études de cas wallonnes	59
4. Aperçu des études de cas flamandes	61
Chapitre 5/ Interactions avec d'autres niveaux politiques	63
1. Analyse statistique	63
2. Aperçu des études de cas bruxelloises	64
3. Aperçu des études de cas wallonnes	64
4. Aperçu des études de cas flamandes	65
Chapitre 6/ Problèmes spécifiques à l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère	67
1. Analyse statistique	67
2. Aperçu des études de cas bruxelloises	69
3. Aperçu des études de cas wallonnes	70
4. Aperçu des études de cas flamandes	71

Chapitre 7/ Modèles d'intégration sociale dans les CPAS	75
1. Aperçu des études de cas bruxelloises	77
2. Aperçu des études de cas wallonnes	77
3. Aperçu des études de cas flamandes	78
3.1 Apprentissage de la langue	78
3.2 Emploi	79
3.3 Autres éléments	80
Chapitre 8/ Instruments de suivi	83
1. Instruments existants au sein des CPAS et utilité perçue	84
1.1 Aperçu des études de cas bruxelloises	85
1.2 Aperçu des études de cas wallonnes	85
1.3 Aperçu des études de cas flamandes	86
2. Quelles possibilités pour un instrument de suivi/spécifique?	87
3. Le besoin d'un lieu d'échanges	89
Chapitre 9/ Conclusions et recommandations	91
1. Conclusions	91
2. Recommandations	99
Annexes	103
Annexe 1/ Grilles récapitulatives des entretiens	104
Bibliographie	105

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

La notion de « personne d'origine étrangère » est composée d'une myriade de perceptions différentes qui ne se recoupent pas toujours: 'migrants', 'étrangers', 'allochtones', 'minorités', 'primo-arrivants', 'immigrés de l'ancienne génération', ... Derrière ces notions - souvent nouvelles - se cachent des évolutions sociales complexes encore insuffisamment décrites et commentées. En conséquence, il est possible que les méthodes actuelles d'action sociale n'apportent plus une réponse complète aux nouveaux besoins et problèmes sociaux. Outre l'aide sociale elle-même, la législation, la réglementation et la jurisprudence sont également 'dépassées' par les changements rapides et importants de notre société. En 2007, une étude intitulée 'la couleur de la pauvreté' étudiant pour la première fois la situation spécifique des minorités ethniques et culturelles était publiée (Van Robaeys et al., 2007). La présente étude exploratoire veut poursuivre ce travail en analysant comment les CPAS font face à ce changement dans l'afflux d'usagers d'origine étrangère. Dans ce chapitre, nous décrivons brièvement le contexte européen et belge, nous approfondissons les questions de l'enquête et décrivons en détails la méthodologie qualitative et quantitative utilisée.

1. Situation

1.1 Le contexte européen

Ces dernières années, l'intégration et l'inclusion des migrants ont fait l'objet d'une attention particulière au niveau européen. Différents processus traitent en effet des multiples aspects de l'intégration sociale des migrants. Ces processus, qualifiés de « soft » visent essentiellement à améliorer la coordination politique et l'échange de bonnes pratiques entre les Etats Membres. Sur base des objectifs et principes communs et dans le cadre d'un apprentissage mutuel, ils se sont multipliés exigeant des Etats Membres une action coordonnée pour favoriser l'inclusion sociale et l'intégration sociale des migrants. L'inclusion sociale des migrants, par le biais de leur participation à l'emploi et à la vie sociale, est considérée comme un objectif politique depuis la Stratégie de Lisbonne, notamment dans le cadre des méthodes

ouvertes de coordination lancées dans les domaines de l'emploi (SEE) et de l'inclusion sociale (MOC is). Ces processus ont mis en évidence le besoin de considérer les groupes spécifiques, parmi lesquels les migrants, au vu des risques encourus en termes d'emploi et d'exclusion sociale. La Stratégie pour la Croissance et l'Emploi pour la période 2005-2012 et la Stratégie Europe 2020 pour la période 2010-2020 ont contribué à maintenir l'attention sur la question de l'intégration des migrants. Si dans le cadre de la SEE, les politiques d'intégration et d'inclusion des migrants sont appréhendées principalement au vu des obstacles rencontrés par les migrants sur le marché de l'emploi (qualifications et employabilité, discrimination), la perspective est plus large dans le cadre de la MOC pour l'inclusion sociale. Elle couvre en effet d'autres domaines tels que l'accès à l'éducation, au logement, et aux droits sociaux, même si l'emploi en tant que facteur d'inclusion sociale reste central. Ceci est d'autant plus vrai depuis l'introduction en 2008¹ du concept d'« inclusion sociale active », élaboré sur base de la Recommandation de la Commission et reposant sur trois piliers complémentaires (revenu minimum décent, services sociaux de qualité, activation adaptée à ceux qui sont le plus éloignés du marché de l'emploi), un concept particulièrement relevant au regard des actions des CPAS pour l'intégration des migrants.

L'intégration des migrants des pays tiers fait également l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la coordination des politiques de migration mise en place suite au Conseil de Tampere en 1999.² Le processus engagé mena à la définition de principes communs d'intégration des ressortissants d'Etats-tiers:

1. l'intégration est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les migrants et résidents des Etats membres;
2. l'intégration implique le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne;
3. 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;
4. une connaissance de base de la langue, de l'histoire et des institutions de la société d'accueil est un élément indispensable de l'intégration; il est essentiel de donner aux immigrants la possibilité d'acquérir cette connaissance de base pour réussir l'intégration;
5. Il est crucial de consentir des efforts dans le domaine de l'enseignement afin de permettre aux immigrants, notamment leurs descendants, de mieux réussir et de participer plus activement à la société;
6. la possibilité pour les immigrants d'avoir accès aux institutions, ainsi qu'aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les citoyens natio-

1 Commission européenne (2008), Recommandation 2008/867/EC du 3 octobre 2008 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi, Bruxelles.

2 Conseil Européen (1999) Conclusions de la Présidence, Tampere 15-16 octobre 1999.

- naux et d'une manière non discriminatoire, est un fondement essentiel d'une meilleure intégration;
7. les échanges fréquents entre immigrants et citoyens des Etats membres sont un mécanisme fondamental de l'intégration. L'organisation de forums communs, d'un dialogue interculturels, de cours sur les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain favorisent les échanges entre immigrants et citoyens des Etats membres;
 8. la pratique de cultures et de religions différentes est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être sauvegardée, à moins qu'elle soit contraire à d'autres droits européens inaliénables ou à la loi nationale;
 9. la participation des immigrants au processus démocratique et à la formation des politiques et mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration;
 10. l'inclusion des politiques et des mesures en matière d'intégration dans tous les domaines politiques, à tous les niveaux de pouvoir et dans les services publics pertinents est un élément important pour la formation et la mise en œuvre des politiques publiques;
 11. la définition d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation clairs est indispensable si l'on veut adapter la politique, évaluer les progrès accomplis en matière d'intégration et rendre plus efficaces les échanges d'informations.

Ces principes soulignent l'importance d'une approche holistique et la nécessité d'un « Agenda Commun pour l'Intégration » adopté par la Commission 2005.³ Cet Agenda fut suivi par le Programme de Stockholm en 2009 déclarant que les politiques d'intégration des Etats Membres devraient être soutenues par le développement de structures et d'outil et une meilleure coordination avec d'autres domaines politiques tels que l'emploi, l'éducation et l'inclusion sociale.

L'ensemble de ces processus mettent en évidence trois éléments en particulier: le rôle-clé de l'emploi pour l'intégration, la nécessité d'une approche holistique multidimensionnelle et adaptée et la nécessité de politiques intégrées coordonnées verticalement et horizontalement.

1.2 Le contexte belge

La politique institutionnalisée d'intégration des migrants s'élabore autour de deux principes. Le premier principe a trait à l'intégration civique des migrants s'établissant sur le territoire, qu'ils gardent leur nationalité d'origine ou acquièrent la nationalité belge. Le second principe concerne le traitement des problèmes éco-

3 Commission européenne (2005), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des Régions - Un agenda commun pour l'Intégration - Cadre pour l'Intégration des Ressortissants des Pays tiers dans l'Union européenne, 1er septembre 2005, Bruxelles.

nomiques et sociaux par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion des populations immigrées. L'action des CPAS en matière d'intégration sociale s'inscrit essentiellement dans ce second principe. Il importe donc de dissocier clairement dans cette étude les questions liées à l'intégration générale des migrants en Belgique, de celles liées à l'intégration sociale des migrants en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Si les populations se recoupent partiellement, elles ne se recouvrent cependant pas complètement. Tous les migrants ne sont pas nécessairement en situation de pauvreté, et donc demandeurs de l'aide des CPAS. Cependant, les migrants, et bien souvent leurs descendants directs pour ceux établis depuis une longue durée en Belgique, sont, en tant que groupe spécifique, plus fréquemment exposés aux risques de pauvreté et d'exclusion du fait de leurs origines.

Dans le contexte de cette étude, deux cadres politiques et institutionnels se superposent donc. D'une part, la promotion de l'intégration sociale, entendue au sens de l'inclusion sociale, met en jeu diverses politiques pour lesquelles les compétences sont réparties entre les diverses entités fédérées. Ces diverses entités développent des plans et stratégies pour l'emploi, l'éducation, et aussi pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui intègrent la question des migrants, et de leurs descendants, dans un ensemble plus vaste. L'action des CPAS se situe également dans ce contexte en priorité. D'autre part, la promotion de l'intégration civique, qui concerne l'ensemble des personnes d'origine étrangère, pauvres ou non, et essentiellement les « primo-arrivants », est une compétence régionale. Les régions ont ces dernières années pris une série de mesures et d'actions en faveur de l'intégration des migrants.

Il ressort des chiffres relatifs à l'attribution du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale que de plus en plus de personnes originaires de pays non européens (ressortissants de pays tiers) séjournant légalement en Belgique, font appel aux services des CPAS. En 2010, 17% des bénéficiaires de l'intégration sociale sous la forme d'un revenu d'intégration provenaient d'un pays tiers, ce qui correspond à une augmentation de 2% en comparaison de 2003. Parallèlement, nous devons constater que les ressortissants de pays tiers constituent un groupe cible toujours plus important de la politique d'activation menée par les CPAS. En 2010, 37% des personnes ayant un statut article 60§7 n'étaient pas des citoyens de l'UE, alors que ce chiffre était de 23% en 2003.

A la diversité des cadres politiques et institutionnels s'ajoute également une grande hétérogénéité des personnes qui constituent l'ensemble des individus d'origine étrangère que les CPAS sont amenés à aider (voir le chapitre 2 sur les groupes). Sur base des critères d'admission à l'aide des CPAS il est possible de distinguer des catégories 'objectives d'un point de vue administratif/légal, mais l'étude implique aussi de s'intéresser à des catégories de population qui ne sont pas définies objectivement. Les usagers d'origine étrangère des CPAS peuvent être

définis sur base de critères administratifs légaux (étrangers inscrits aux registres de population et des étrangers, demandeurs d'asile acceptés ou en attente) mais d'autres appréciations plus subjectives apparaissent aussi dans le cadre de cette étude (belges d'origine étrangère (naturalisés ou nés en Belgique), membres de groupes/minorités particuliers). Qui plus est, bien que cette étude porte au départ exclusivement sur les personnes d'origine étrangère établies légalement sur le territoire belge, l'analyse menée montre que les CPAS sont aussi confrontés dans leur action quotidienne à la nécessité d'aider des populations non établies légalement, comme les demandeurs d'asile déboutés ou les migrants illégaux.

2. Objectifs de l'étude

La présente recherche est une étude exploratoire visant à fournir un aperçu des différentes facettes des activités d'intégration menées par les CPAS belges. En effet, les CPAS belges fournissent d'importants efforts en vue de favoriser 'l'intégration sociale' des personnes d'origine étrangère. Afin de vérifier les résultats dans le cadre de la politique l'intégration sociale menée, il importe de mettre en exergue les efforts et actions fournis. Dans cette étude, les questions suivantes sont fondamentales:

- Quel est l'objectif visé par les initiatives des CPAS en ce qui concerne le groupe cible des migrants?
- Avec quels partenaires les CPAS collaborent-ils?
- Quelle influence ont les autorités communales, régionales, communautaires et fédérales sur les activités qu'organisent les CPAS pour les migrants?
- Quel modèle d'intégration est utilisé par les CPAS?
- Quels sont les instruments d'évaluation et de suivi?

3. Méthodologie

L'approche utilisée pour cette étude combine les dimensions quantitatives et qualitatives. Dans un premier temps, une enquête a été menée auprès de l'ensemble des CPAS belges. Ensuite, des études de cas qualitatives ont été réalisées auprès de 25 CPAS (10 en Flandre, 10 en Wallonie et 5 à Bruxelles) afin de discuter et approfondir les enseignements de l'enquête.

3.1 L'enquête quantitative

L'enquête est composée de deux grandes phases. Dans un premier temps, des interviews d'acteurs privilégiés ont été organisées sur le terrain. Ceci correspond à une approche optimale d'une enquête, la phase quantitative étant précédée d'une étude qualitative. L'objectif de cette approche consistait à vérifier et valider auprès

de quelques experts de terrain les hypothèses et typologies que l'équipe de recherche entendait utiliser dans l'étude. Pour la Flandre, nous avons dans ce cadre eu un entretien avec Fabienne Crauwels, Sabine Van Cauwenberge et Piet Van Schuylenbergh de l'Union des Villes et Communes de Flandre (VVSG). Pour la Région de Bruxelles Capitale, nous avons rencontré Christine Deconinck et Nathalie Sterck de l'Union de la Ville et des Communes de Bruxelles (UVCB) et pour la région wallonne Bernard Antoine de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW). Leurs avis et remarques ont été retenus pour l'élaboration du questionnaire.

Dans un second temps, nous avons adressé une enquête bilingue par l'internet à l'ensemble des 589 secrétaires des CPAS belges. Ceux-ci ont à leur tour transmis ce questionnaire à la personne de leur CPAS qui était selon eux la mieux placée pour le compléter. Après trois rappels, un contact téléphonique et sur une durée de 2,5 mois, 363 CPAS ont au total complété le questionnaire, ce qui correspond à un taux de réponse de 62%. Ce taux est supérieur à celui initialement attendu, ce qui s'explique notamment par le suivi intense et les nombreux rappels effectués. Toutefois, tous les CPAS n'ont pas complété intégralement le questionnaire. Parmi tous les CPAS ayant retourné le questionnaire, 314 CPAS (87%) l'avaient complété intégralement.

Tableau 1.1 Réponses par région

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Total
Réponses	11	199	153	363
Nombre de communes par région	19	308	262	589
Pourcentage	57,9	64,6	58,4	61,6

Source: HIVA-OSE

Si l'on ventile par région, cela signifie que pour Bruxelles et la Wallonie, 58% des CPAS ont complété le questionnaire alors que pour la Flandre ce taux est de 65%, ce qui, pour ce type de questionnaire, est un très bon taux de réponse.

Tableau 1.2 Réponses par province

	Anvers	Bruxelles	Hainaut	Limbourg	Liège	Luxem- bourg	Namur	Flandre orientale	Brabant flamand	Brabant wallon	Flandre occiden- tale	Total
Réponses	45	11	37	21	52	28	20	38	50	15	45	363
Total	70	19	69	44	84	44	38	65	65	27	64	589
Pourcentage	64,3	63,2	53,6	47,7	61,9	63,6	52,6	58,5	76,9	55,6	70,3	61,6

Source: HIVA-OSE

Lorsque l'on analyse les réponses par province, force est de constater que le taux de réactions le plus élevé est celui du Brabant flamand où trois CPAS sur quatre ont répondu. C'est dans la province du Limbourg que le taux de réponses est le plus faible, quasi la moitié des CPAS ayant néanmoins répondu au questionnaire.

3.2 Les études de cas

Dans la troisième phase de la recherche, nous avons, sur la base d'études de cas, approfondi les résultats quantitatifs de l'enquête. Pour la sélection des études de cas, nous avons utilisé les réponses des questionnaires afin de déterminer quels cas étaient intéressants. Nous avons à cet égard retenu 5 critères. Nous avons sélectionné les communes ayant une importante action vis-à-vis des personnes d'origine étrangère, celles développant une action spécifique à un groupe cible, où plus de 25% des personnes atteintes sont d'origine étrangère, où la charge de travail est importante et celles où des pratiques intéressantes pouvaient être constatées. Les CPAS ont en outre été sélectionnés afin de refléter les différences de taille et de milieu géographique. Ceci donne la répartition suivante pour la Flandre, Bruxelles et la Wallonie:

Tableau 1.3 Etudes de cas en Flandre

	Activités pour les migrants	Travail avec un groupe spécifique	Plus de 25% d'usagers d'origine étrangère	Charge de travail élevée	Bonnes pratiques
Anvers	x	Roms, demandeurs d'asile	x	x	Travail avec un centre spécialisé pour primo-arrivants et personnes en séjour précaire permet d'acquérir rapidement de l'expertise, de constater rapidement certaines tendances pour réagir vite. Travail avec médiateurs interculturels qui détectent les signaux du terrain et les traduisent en propositions/mesures en vue de favoriser l'intégration des usagers dans la société anversoise. Idem pour diverses initiatives de travail en groupe.
Boom	x	x	x	x	Il existe à Boom le projet dit 'Boem-patat', qui se concentre sur la pauvreté en se focalisant sur les mères ayant des enfants entre 0-3 ans. Il s'agit d'une boutique de troc permettant d'atteindre principalement les défavorisés et les personnes ne parlant pas le néerlandais. En échange de vêtements et de jeux qu'ils amènent, les gens reçoivent de l'argent à utiliser pour d'autres achats. On y trouve également un 'tatertuin' (jardin des bavardages) où l'accueil des enfants est prévu de sorte que les mères peuvent développer des contacts sociaux et que l'on puisse procéder à un soutien alimentaire. Ce projet va également d'ici peu développer les massages de bébés. On y trouve également une « mère d'accueil » qui peut prendre ces enfants en charge lorsqu'une mère doit se présenter pour un entretien d'embauche. Ce projet se déroule très bien. Souvent les gens amènent des pièces de monnaie qu'ils reçoivent d'une association pour les partager avec ceux qui en ont le plus besoin.

Tableau 1.3 Etudes de cas en Flandre. Suite

	Activités pour les migrants	Travail avec un groupe spécifique	Plus de 25% d'usagers d'origine étrangère	Charge de travail élevée	Bonnes pratiques
Dilbeek	x		x	x	Festival de l'Etang où les migrants (de diverses origines ethniques) chantent dans une chorale et font donc leur propre représentation.
Gand	x	Nouveaux arrivants citoyens UE	x	x	GOAL = Accueil commun pour allochtones = session d'information quant aux droits et devoirs des nouveaux clients ne maîtrisant pas suffisamment le néerlandais - pré-trajets d'activation de non néerlandophones - équipe avec médiateurs et collaborateurs interculturels.
Hasselt	x		x	x	
Leopoldsburg		Roms	x	x	
Louvain	x	x	x	x	
Ostende	X		x	x	
Roulers	X		x	x	Lien de collaboration avec l'asbl de SOM se concentrant sur l'intégration des étrangers. Notre CPAS est étroitement impliqué avec le groupe minorités culturelles et ethniques où des activités comme l'apprentissage du vélo, des cours de présentation d'embauche sont organisés pour des groupes cible spécifiques.
Sint-Niklaas		Roms	x		Existence d'une importante communauté Rom à Sint-Niklaas a généré une collaboration avec les CPAS de Temse et Beveren autour du suivi particulier d'un groupe de 13 familles Roms afin de mieux comprendre la spécificité de leurs besoins.

Source: HIVA-OSE

Tableau 1.4 Etudes de cas dans la Région de Bruxelles -Capitale

	Activités pour les migrants	Travail avec un groupe spécifique	Plus de 25% d'usagers d'origine étrangère	Charge de travail élevée	Bonnes pratiques
Molenbeek		Les illégaux		?	Mise en place d'une cellule Aide Médicale Urgente à destination des illégaux
Schaerbeek	X	Mineurs non accompagnés	X	?	« Les ateliers citoyens » et la « Cellule Apprentissage des Langues »
Auderghem	X	Les illégaux	X	X	Collaboration structurée avec ISPAT
Saint-Josse	X	Les illégaux	X	X	
Forest	X	Les illégaux		?	

Source: HIVA-OSE

Tableau 1.5 Etudes de cas en Wallonie

	Importante activité pour les migrants	Groupes spécifiques	Plus de 25% d'usagers d'origine étrangère	Charge de travail élevée	Bonnes pratiques
Arlon Ath	X	Tchéchènes Régularisation, frontaliers	x		Atelier français-citoyenneté, atelier d'aide aux devoirs Participation à des manifestations culturelles et sportives proposées par la ville, activités en partenariat avec les logements d'urgence du CPAS, ce qui permet aux personnes étrangères et belges de se rencontrer
Beyne-Heusay Charleroi	X			x	Fonds Européen d'Intégration: activités d'intégration des personnes étrangères issues de pays tiers à l'UE (apprentissage de la langue, activités civiques, socio-culturelles, ...)
Frameries		Illégaux, régularisation, registre des étrangers, registre d'attente			
La Louvière	x		x		Participation aux 'Cités métisses' pour la 4ème année consécutive, soit: Une semaine interculturelle en Partenariat avec le CERAIC, l'ONE, Vie Féminine, Picardie Laïque, le CPAS, ...
Liège	X	Roms, illégaux, régularisation, trafic humain	x		Projet 'ALPHA-CITOYEN': cours de langue et modules de sensibilisation à la citoyenneté. Financement Fond Européen d'Intégration. Projet 'DALSAADA': projet d'accompagnement et d'aide au logement pour les personnes qui quittent une structure d'accueil de FEDASIL. Financement Fonds Européen pour les Réfugiés
Namur	X				Cours FLE et Alpha en interne
Verviers	X		x		Ateliers cuisines au service insertion professionnelle
Wavre	X				Renvoi systématique vers l'apprentissage de la langue

Source: HIVA-OSE

CHAPITRE 2

QUI SONT LES CLIENTS D'ORIGINE ÉTRANGÈRE?

Dans le présent chapitre, nous décrivons d'abord les divers groupes statistiques tels qu'ils ont été rencontrés dans l'enquête. Ensuite, sur la base des données de l'ensemble des CPAS, nous décrivons comment la pauvreté est de plus en plus un phénomène auquel les personnes d'origine étrangère sont confrontées. Nous faisons ensuite le lien avec une série d'observations des études de cas des CPAS bruxellois, wallons et flamands.

1. Description des groupes statistiques

Lors de l'enquête, nous avons différencié plusieurs groupes de populations d'origine étrangère qui sont pertinents dans le cadre de l'analyse de l'action des CPAS. Trois groupes sont ainsi distingués.

Un premier groupe est celui des étrangers inscrits au registre de population. Ces étrangers établis en Belgique ont le droit à l'intégration sociale, répondent aux conditions de la législation DIS et peuvent donc faire valoir leurs droits au revenu d'intégration sociale.⁴

Un deuxième groupe est celui des demandeurs d'asile. Tout demandeur d'asile a en principe droit à l'aide matérielle dès l'introduction de la demande d'asile jusqu'au moment où le recours introduit devant le Conseil d'Etat est rejeté. Certains des membres de sa famille ont également droit à l'aide matérielle. Il s'agit de l'époux(se) ou du conjoint(e) avec qui il/elle entretient une relation durable et des enfants mineurs à charge. La condition est toutefois que la famille ait été fondée dans le pays d'origine et que les membres de la famille se trouvent en Belgique en raison de la demande d'asile. Les demandeurs d'asile qui introduisent une deuxième, voire une troisième demande peuvent être exclus du droit à l'accueil matériel par Fedasil pour la période entre l'introduction de la demande et la décision de l'Office des Etrangers quant au transfert de la demande d'asile au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). Le droit à l'aide sociale est explicitement exclu pour ce groupe de demandeurs d'asile. Certains de ces

⁴ <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=3649>.

demandeurs d'asile sont logés dans le cadre des Initiatives Locales d'Accueil (ILA) et dépendent donc entre autres de ces ILA pour l'aide médicale.

Un troisième groupe est celui composé des Belges d'origine étrangère. Il s'agit de Belges dont les parents ou les grands-parents ne sont pas belges d'origine.⁵ Ce groupe inclut également les personnes nées à l'étranger puis devenues belges par naturalisation. Ce groupe n'est pas identifié d'une manière formelle dans les registres administratifs. Invisible d'un point de vue administratif, ce groupe est donc identifié par les répondants au questionnaire sur une base subjective. Ces gens qui fréquentent régulièrement les CPAS, sont belges mais sont confrontés aux mêmes situations problématiques que leurs anciens compatriotes qui vivent également ici. Ce groupe représente un enjeu particulier sur le plan de l'intégration sociale, dans la mesure où il est confronté à des problèmes spécifiques en termes d'insertion sur le marché du travail et dans la société. Il faut cependant le différencier des primo-arrivants en termes d'intégration civique, puisque des questions telles que la maîtrise de la langue et l'acquisition des « valeurs » nationales ne devraient en principe pas se poser, du fait de leur acquisition lors de l'éducation et de la vie en société. Notons cependant que la question de la maîtrise linguistique peut émerger dans certains cas, notamment lors de l'établissement dans une région différente de celle où s'est faite la scolarisation.

Tableau 2.1 Les CPAS qui indiquent aider souvent (au lieu de parfois ou jamais) les usagers selon les différents groupes

Souvent	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Total
Etrangers inscrits au registre de population	9 (90%)	69 (36%)	41 (29%)	119 (34%)
Demandeurs d'asile	5 (50%)	134 (69%)	94 (66%)	233 (67%)
Belges d'origine étrangère	9 (90%)	71 (37%)	(28%)	(35%)

Source: HIVA-OSE

Le principal groupe qui se présente au CPAS pour une assistance est composé des demandeurs d'asile ayant une demande en cours. Environ trois quarts des CPAS indiquent aider souvent ce groupe cible. Il est frappant de constater qu'à Bruxelles, les CPAS indique souvent aider un nombre très important d'étrangers et de Belges d'origine étrangère.

A côté de cela, il existe d'autres groupes spécifiques auxquels certains CPAS sont confrontés. Les principaux groupes spécifiques mentionnés séparément par les CPAS dans l'enquête sont les personnes sans titre de séjour légal, (15) les Roms (14) et les demandeurs d'asile en cours de régularisation. (13)

5 Sannen et al., 2009.

Lorsque l'on demande aux CPAS quel est le pourcentage de personnes d'origine étrangère qui en 2011 ont fait l'objet d'une assistance par rapport à l'ensemble des interventions, nous obtenons le constat suivant.

Tableau 2.2 Parmi les personnes aidées en 2011 par le CPAS, quel est le pourcentage de personnes d'origine étrangère?

	Bruxelles		Flandre		Wallonie		Total	
Moins de 5%	0	(0%)	18	(10%)	38	(29%)	56	(18%)
5-10%	0	(0%)	26	(15%)	26	(20%)	52	(16%)
11-15%	0	(0%)	15	(8%)	16	(12%)	31	(10%)
16-25%	1	(11%)	22	(12%)	15	(11%)	38	(12%)
Plus de 25%	5	(56%)	54	(31%)	16	(12%)	75	(24%)
Ne sais pas	3	(33%)	42	(24%)	21	(16%)	66	(21%)

Source: HIVA-OSE

Environ un CPAS sur quatre interrogés ne sait pas précisément quel pourcentage du public atteint est d'origine étrangère. Pour ceux qui le savent ou peuvent en faire une estimation, il s'avère qu'un CPAS sur quatre indique que plus de 25% de la clientèle est d'origine étrangère. Cette proportion est clairement plus élevée à Bruxelles et en Flandre. Non seulement, ce chiffre est plus élevé, mais en outre la tendance est à la hausse ces dernières années.

Tableau 2.3 Selon vous, ces dernières années, ce pourcentage, ...

	1. A fortement diminué		2. A diminué		3. Est resté stable		4. A augmenté		5. A fortement augmenté		6. Ne sais pas	
Bruxelles	1	(11%)	1	(11%)	1	(11%)	4	(44%)	1	(11%)	1	(11%)
Flandre	9	(5%)	17	(10%)	26	(15%)	70	(40%)	44	(25%)	11	(6%)
Wallonie	12	(9%)	16	(12%)	37	(28%)	44	(33%)	16	(12%)	7	(5%)
Total	22	(7%)	34	(11%)	64	(20%)	118	(37%)	61	(19%)	19	(6%)

Source: HIVA-OSE

Si nous analysons l'évolution globale, on constate qu'au total plus de la moitié des CPAS (56%) déclarent que le pourcentage de personnes d'origine étrangère a augmenté ou fortement augmenté. Pour la Flandre, ce pourcentage de 65% est clairement plus élevé qu'à Bruxelles (55%) ou en Wallonie (45%).

2. Pauvreté et migration

Le fait que l'on retrouve de plus en plus de pauvres parmi les personnes d'origine étrangère s'apparente surtout à un phénomène urbain. Si l'on établit une liste des principales villes avec le nombre de bénéficiaires du RIS et la proportion de non belges (citoyens UE et citoyens non UE) nous obtenons l'aperçu suivant. La place qu'occupent les grandes villes est frappante.

Tableau 2.4 Nombre de bénéficiaires du RIS par CPAS (2010)

Région	CPAS	Total	Belges (%)	Hors UE (%)	UE (%)	Total non Belges (%)	Total Catégories	Catégorie (%)
WAL	Liege	10 407	68,5	23,2	8,3	31,5	>7 000	25 à 50
FLAN	Anvers	8 303	62,1	30,9	7,0	37,9	>7 000	25 à 50
WAL	Charleroi	8 021	79,2	11,8	9,0	20,8	>7 000	10 à 25
FLAN	Gand	7 240	59,8	19,2	21,0	40,2	>7 000	25 à 50
BXL	Bruxelles	7 114	62,2	28,1	9,7	37,8	>7 000	25 à 50
BXL	Schaerbeek	5 585	54,8	32,5	12,8	45,2	2 000 à 7 000	25 à 50
BXL	Molenbeek-St-Jean	5 317	61,3	28,2	10,5	38,7	2 000 à 7 000	25 à 50
BXL	Anderlecht	4 354	58,0	28,9	13,0	42,0	2 000 à 7 000	25 à 50
WAL	Namur	3 354	82,7	13,5	3,8	17,3	2 000 à 7 000	10 à 25
WAL	Mons	3 186	83,1	9,8	7,1	16,9	2 000 à 7 000	10 à 25
WAL	Verviers	2 855	73,6	21,1	5,3	26,4	2 000 à 7 000	25 à 50
BXL	Ixelles	2 599	62,1	24,9	13,0	37,9	2 000 à 7 000	25 à 50
BXL	Saint-Gilles	2 361	53,1	25,7	21,3	46,9	2 000 à 7 000	25 à 50
WAL	La Louvière	2 103	81,1	7,9	11,0	18,9	2 000 à 7 000	10 à 25
WAL	Seraing	2 055	78,7	10,8	10,5	21,3	2 000 à 7 000	10 à 25
BXL	St-Josse-Ten-Noode	2 006	52,9	30,4	16,7	47,1	2 000 à 7 000	25 à 50
BXL	Etterbeek	1 774	66,7	20,6	12,7	33,3	1 000 à 2 000	25 à 50
WAL	Tournai	1 594	86,0	4,7	9,3	14,0	1 000 à 2 000	10 à 25
BXL	Forest	1 581	55,5	27,6	16,8	44,5	1 000 à 2 000	25 à 50
FLAN	Louvain	1 381	68,6	22,1	9,3	31,4	1 000 à 2 000	25 à 50
BXL	Evere	1 315	72,5	20,1	7,4	27,5	1 000 à 2 000	25 à 50
BXL	Jette	1 264	68,0	24,3	7,8	32,0	1 000 à 2 000	25 à 50
BXL	Uccle	1 227	70,6	15,6	13,8	29,4	1 000 à 2 000	25 à 50
FLAN	Ostende	1 224	74,0	21,4	4,6	26,0	1 000 à 2 000	25 à 50
WAL	Mouscron	1 194	76,8	4,8	18,4	23,2	1 000 à 2 000	10 à 25

Tableau 2.4 Nombre de bénéficiaires du RIS par CPAS (2010). (Suite)

Région	CPAS	Total	Belges (%)	Hors UE (%)	UE (%)	Total non Belges (%)	Total Catégories	Catégorie (%)
WAL	Chatelet	1 132	84,6	6,9	8,5	15,4	1 000 à 2 000	10 à 25
FLAN	Courtrai	1 074	75,3	18,3	6,3	24,7	1 000 à 2 000	10 à 25
FLAN	Malines	1 054	73,7	21,0	5,3	26,3	1 000 à 2 000	25 à 50
FLAN	Saint-Nicolas	1 051	75,5	19,0	5,4	24,5	1 000 à 2 000	10 à 25
FLAN	Bruges	1 040	84,8	11,8	3,4	15,2	1 000 à 2 000	10 à 25

Source: SPP IS

Il s'agit des trente communes belges qui ont toutes plus de 1 000 dossiers RIS. Tous ensemble, ces CPAS représentent 94 765 dossiers RIS, ce qui donne 57% du total de la masse des RIS. Il est frappant, sans toutefois être étonnant, de constater qu'il s'agit de CPAS urbains, avec comme point de gravité les douze CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale. Environ 63% des communes bruxelloises sont représentées dans ce groupe. Si nous reprenons la répartition de ces communes par région, nous constatons que 39% de ces bénéficiaires du RIS proviennent de Bruxelles, 38% de Wallonie et 24% de Flandre. La « colorisation » de la pauvreté, le phénomène selon lequel les situations de pauvreté se retrouvent plus fréquemment qu'auparavant chez les personnes d'origine étrangère, semble clairement être urbain, et être le plus visible dans la Région de Bruxelles-Capitale.

3. Aperçu des études de cas bruxelloises

Les différentes catégories identifiées dans l'enquête se retrouvent dans tous les CPAS interrogés à Bruxelles. Aucune distinction n'est opérée entre les usagers du CPAS selon qu'ils soient inscrits au registre de population ou au registre des étrangers. Les CPAS ne vont pas au-delà des distinctions que la loi impose.

Les personnes en séjour illégal constituent un groupe faisant l'objet d'une approche particulière dans tous les CPAS interrogés. Cette attention est focalisée sur l'octroi de l'aide médicale urgente.

Lorsque la proportion des usagers d'origine étrangère est évaluée, elle l'est à plus de 25%. Cette proportion est à la hausse à l'exception de Molenbeek qui note une certaine stabilité.

Diverses raisons ont été avancées pour expliquer cette augmentation: la pauvreté de la commune et la faiblesse des loyers qui s'ensuit, la diversité de nationalités présentes sur le territoire de la commune créant un attrait particulier pour les compatriotes rassurés par le fait qu'ils ne doivent pas maîtriser la langue du pays. La situation géographique et l'histoire de la commune expliquent également l'afflux d'étrangers sur son territoire. La générosité et l'accessibilité du CPAS peuvent également constituer des aspects attrayants. Enfin, les effets de la politique du regroupement familial, les crises étrangères, le networking et la saturation du réseau d'asile sont autant d'explications avancées par les CPAS.

Les CPAS bruxellois ont connu des vagues successives d'immigrations: turque, maghrébine subsaharienne, africaine, sud-américaine. A l'heure actuelle, l'afflux provient pour l'essentiel des pays d'Europe centrale et orientale ayant récemment rejoint l'UE, à savoir la Bulgarie et la Roumanie. Un certain nombre de leurs ressortissants se retrouvent sur le territoire belge sans titre de séjour.

4. Aperçu des études de cas wallonnes

Les différentes catégories identifiées dans l'enquête se retrouvent dans tous les CPAS interrogés en Wallonie, bien que l'accent soit généralement mis sur les demandeurs d'asile lorsque l'on évoque la problématique des 'étrangers'. En ce qui concerne les groupes faisant l'objet d'une approche particulière, la présence d'un nombre important d'illégaux (en augmentation) est mentionnée dans la très grande majorité des entretiens (Arlon, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Liège, Namur, Verviers, Wavre), contrairement à ce qui apparaissait dans l'enquête quantitative en ligne. Les Roms n'interviennent que dans une moindre mesure (Charleroi, la Louvière, Liège, Verviers), dans des villes de moyenne ou grande taille.

Dans la plupart des cas (Arlon, Charleroi, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Verviers, Wavre), le nombre d'étrangers aidés par le CPAS est en nette augmentation, ce qui tranche également avec les résultats obtenus dans l'enquête quantitative en ligne. En effet, 45% des CPAS wallons interrogés y affirmaient avoir constaté une augmentation. De même, ce constat s'appuie généralement sur l'existence d'un outil de suivi statistique interne (Charleroi, la Louvière, Liège, Namur, Verviers, Wavre), alors que seul 35% des sondés avaient indiqué disposer d'un tel outil. L'afflux des demandeurs d'asile est avancé comme la raison principale de cette augmentation. Les explications proposées sont le plus souvent liées à la crise de l'accueil au niveau fédéral et à l'impact des décisions prises pour y faire face (notamment la suppression des codes 207).

Vient ensuite, dans une moindre mesure, l'augmentation des flux migratoires en provenance du Sud de l'Europe (Italie, Espagne) avec souvent des personnes originaires d'Afrique du Nord ayant obtenu un titre de séjour dans ces pays, mais qui sont poussées à émigrer en raison de la crise qui y sévit (Charleroi, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Wavre).

Les décisions concernant la recevabilité des articles 9ter (demandes de régularisation pour raisons médicales) sont également évoquées à plusieurs reprises comme une cause significative de la hausse enregistrée du nombre d'utilisateurs d'origine étrangère (Arlon, Ath, Charleroi, Frameries, Liège).

Enfin, les conséquences de l'élargissement de l'UE de 2007 sont également évoquées, les CPAS en question ayant enregistré une hausse significative des utilisateurs originaires des nouveaux États membres (Bulgarie, Roumanie).

Les deux seuls CPAS pour lesquels le nombre d'étrangers aidés n'a pas augmenté (Beyne-Heusay et Ath) sont situés dans des petites communes ayant indiqué que la mise en place d'une ILA avait permis de faire baisser le nombre de demandeurs d'asile.

5. Aperçu des études de cas flamandes

Le nombre d'usagers d'origine étrangère a fortement augmenté ces dernières années dans certains CPAS. Au CPAS d'Anvers, 77% des clients bénéficiant de l'aide financière sont d'origine étrangère, alors qu'à Gand ce taux est de 65%. A Hasselt, selon les estimations, trois usagers sur quatre proviennent de l'étranger. Dans les plus petites communes, ces pourcentages sont moins élevés, mais on y trouve toutefois des CPAS connaissant un important afflux. Selon un CPAS, ce qui autrefois était l'exception est aujourd'hui devenu la norme. Non seulement leur nombre a augmenté, mais la palette de nationalités est nettement plus large aujourd'hui. Ce phénomène est décrit par un auteur tel que Steven Vertovec comme la « superdiversité ». Cette superdiversité engendre de nouveaux défis pour les CPAS, entre autres en raison de la complexité des différents statuts des migrants, faisant que chaque assistant social doit être capable de bien maîtriser cette législation en évolution constante, doit apprendre à faire face aux diverses caractéristiques culturelles, ethniques et linguistiques, ce qui ne fait que compliquer la communication, etc.

Nous retrouvons les différents groupes tels que repris dans le questionnaire quasi dans tous les CPAS flamands interrogés. Nous constatons également que certains CPAS entreprennent des activités à l'attention de groupes cibles spécifiques, comme mentionné ci-avant. Pour les personnes sans titre de séjour légal, la plupart des CPAS assurent également l'aide médicale urgente. Force est de constater que l'aide médicale urgente est une notion assez élastique que certains CPAS appliquent de manière plus souple que d'autres. Certains médecins appliquent également une définition large de l'aide médicale urgente, tandis que d'autres en ont une interprétation plus réduite. Ainsi certains CPAS estiment qu'il ne leur appartient pas de déterminer quelles prestations de santé relèvent ou non de l'aide médicale urgente.

Un autre phénomène en termes de groupes cibles spécifiques concerne le fait que durant tous les entretiens, le groupe des régularisés pour raisons médicales forme systématiquement une catégorie séparée. Selon les CPAS, cela est dû au manque de filtrage des personnes qui introduisent des demandes de régularisation pour raisons médicales. D'après de nombreux CPAS, il s'agit là pour beaucoup de la dernière chance de pouvoir rester et il y a clairement des abus de cette procédure. En effet, ils ont constaté que depuis 2007, parmi tous les demandeurs d'asile déboutés, quasi tous introduisent ensuite une demande de régularisation pour raisons médicales.

Lors de la déclaration de recevabilité d'un dossier, ils considèrent que la personne malade n'est pas suffisamment examinée, ce qui signifie qu'au moment où le dossier est traité au fond et qu'une décision est prise (ce qui dans la pratique peut prendre plusieurs années), le CPAS a entre-temps fait des paiements médicaux

pour une personne qui, sur la base de son dossier, n'aurait pas dû rester. Ici également, les CPAS estiment qu'il ne leur appartient pas de juger d'une pathologie qui rendrait une demande de régularisation médicale recevable. Le fait que la procédure de prise de décision dure très longtemps est souvent considéré comme problématique.

A la mi-février, un filtre médical complémentaire a été instauré afin d'éviter de manière préventive les demandes clairement non fondées. D'après certains CPAS, ce filtre aurait dû être prévu beaucoup plus tôt. L'Office des étrangers a ainsi, depuis la mise en place de ce filtre médical, déclaré non recevables 1 423 des 1 706 demandes introduites étant donné qu'il ne s'agissait pas de cas graves. Dorénavant, le séjour pour raisons médicales n'est plus accordé que pour des situations sanitaires très sérieuses. Ce filtre supplémentaire et le recrutement par l'Office des étrangers de médecins complémentaires afin de réaliser les diagnostics a permis de sérieusement diminuer l'afflux de demandes de régularisation pour raisons médicales dans les CPAS.

Un autre groupe cible pour lequel différents CPAS ont lancé des projets spécifiques est celui des Roms/gens du voyage. En premier lieu, il ressort des entretiens avec les assistants sociaux que ce groupe ne peut être considéré comme étant uniforme, mais qu'au contraire, il est caractérisé par une grande diversité interne. On trouve ainsi des familles roms où les choses vont bien et d'autres où des problèmes sont constatés dans tous les domaines de l'existence. Dans ce groupe, les CPAS mettent particulièrement l'accent sur la langue ainsi que sur la scolarisation des enfants. Si l'emploi durable est une ambition pour certains, pour d'autres, cela s'avère clairement inenvisageable.

Deuxièmement, il est frappant de constater que la plupart des CPAS qui travaillent avec les Roms les considèrent comme un groupe nécessitant une approche spécifique, entre autres en raison du fait qu'ils sont méfiants et qu'il est difficile de construire une relation de confiance. Ce dernier point, la création d'une relation de confiance, est fondamental pour la communauté rom, ce qu'on ne retrouve pas dans les autres groupes d'étrangers. « Il faut être ferme avec eux, précisément parce que la plupart des Roms veulent être le maître des négociations ». La droiture, être conséquent et respecter les accords établis sont mentionnés comme des bonnes manières d'aborder ce groupe cible.

CHAPITRE 3

QUELLES ACTIONS DES CPAS?

Dans le présent chapitre, nous abordons les différents types d'actions qu'entreprennent les CPAS à l'attention des divers groupes d'origine étrangère. Nous analyserons d'abord les résultats de l'enquête, pour ensuite approfondir certains aspects au départ des études de cas.

1. Types d'interventions des CPAS selon les catégories de population

Une première vue d'ensemble des mesures mis en œuvre par les CPAS à l'intention de leurs usagers d'origine étrangère met clairement en évidence une dualisation au sein des groupes cibles. Celle-ci reflète pour l'essentiel le cadre d'intervention légal des CPAS à l'égard de ces populations. D'un côté, l'on trouve les étrangers inscrits aux registres et les belges d'origine étrangère qui bénéficient de l'ensemble des mesures à disposition des CPAS. De l'autre côté, l'on trouve les demandeurs d'asile et les personnes appartenant à des groupes spécifiques (illégaux, Roms, ...), pour lesquels les CPAS disposent d'un éventail d'instruments plus limité, bien que certains d'entre eux comptent ces populations parmi celles auxquelles ils apportent leur aide.

Les tableaux 3.1 à 3.8 ci-dessous reprennent le détail des types d'intervention des CPAS pour les groupes des étrangers inscrits aux registres, des belges d'origine étrangère et des demandeurs d'asile. Ces tableaux nous renseignent sur l'utilisation de mesures particulières pour chacun des groupes. Il faut cependant noter qu'ils ne nous fournissent pas d'informations sur la manière dont ces diverses mesures sont combinées entre-elles en fonction de la spécificité des personnes, qui est un élément important de l'analyse de l'action des CPAS envers les personnes d'origine étrangère. Une telle analyse individualisée échappe malheureusement au cadre d'une enquête en ligne au vu de sa complexité. Des enquêtes plus qualitatives et/ou sur base des registres individuels devraient permettre d'apporter plus de précisions quant à cette combinaison individualisée des actions menées par les CPAS.

1.1 Actions liés aux ressources minimales

Le tableau ci-dessous reprend les actions menées par les CPAS dans le domaine de l'apport de ressources minimales permettant aux usagers d'origine étrangère de mener une vie décente. Il s'agit là d'un volet important de la mission des CPAS, dans la mesure où leurs actions doivent aussi permettre aux personnes de vivre selon des standards de vie décents dans la société.

Tableau 3.1 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère – ressources minimales

		Revenu IS -RIS		Revenu équivalent -ERIS		Aide matérielle - minimum		Aide matérielle - alimentaire		Autres	
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	158	(81,8%)	30	(15,5%)	31	(16,0%)	99	(51,2%)	59	(30,5%)
	Wallonie	89	(63,1%)	33	(23,4%)	36	(25,5%)	43	(30,4%)	40	(28,3%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	0	(0,00%)	5	(45,4%)	6	(54,5%)	5	(45,4%)
	Total	257	(74,4%)	63	(18,2%)	72	(20,8%)	148	(42,8%)	104	(30,1%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	138	(71,5%)	11	(5,69%)	32	(16,5%)	94	(48,7%)	58	(30,0%)
	Wallonie	92	(65,2%)	4	(2,83%)	34	(24,1%)	42	(29,7%)	42	(29,7%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	1	(9,09%)	5	(45,4%)	6	(54,5%)	5	(45,4%)
	Total	240	(69,5%)	16	(4,63%)	71	(20,5%)	142	(41,1%)	105	(30,4%)
Demandeurs d'asile	Flandre	2	(1,03%)	134	(69,4%)	143	(74,0%)	105	(54,4%)	61	(31,6%)
	Wallonie	5	(3,54%)	89	(63,1%)	95	(67,3%)	94	(66,6%)	54	(38,2%)
	Bruxelles-Capitale	0	(0,00%)	10	(90,9%)	5	(45,4%)	6	(54,5%)	5	(45,4%)
	Total	7	(2,02%)	233	(67,5%)	243	(70,4%)	205	(59,4%)	120	(34,7%)

Source: HIVA-OSE

Les belges d'origine étrangère ont par définition accès au droit à l'intégration sociale et à sa composante « revenus », le revenu d'intégration sociale (RIS), accompagnée le cas échéant d'un projet individuel d'intégration sociale (PIIS). Les personnes ne possédant pas la nationalité belge ont droit à un revenu d'intégration sociale si elles sont citoyennes de l'Union européenne, réfugiées reconnues, apatrides (avec titre de séjour) ou immigrées enregistrées dans le registre national de la population. C'est donc sans surprise que l'on retrouve le DIS comme mesure la plus utilisée pour les belges d'origine étrangère et les étrangers inscrits aux registres. Près des trois-quarts des CPAS de notre échantillon octroient un RIS à ces groupes. Dans la région de Bruxelles-Capitale, neuf CPAS sur dix utilisent cette mesure pour ces groupes. La proportion est plus faible en Wallonie, où néanmoins près de deux-tiers des CPAS allouent également un DIS pour ces groupes.

L'équivalent du revenu d'intégration sociale (ERIS) est surtout octroyé aux usagers qui disposent d'un titre de séjour, mais qui n'ont pas la nationalité belge, la nationalité d'un pays membre de l'UE ou qui ne sont pas inscrits au registre de la population. Alors qu'il n'est octroyé que marginalement aux étrangers inscrits aux registres (18,2% des CPAS) et aux belges d'origine étrangère (4,6% des CPAS), le RIS est par contre nettement plus fréquemment utilisé pour le groupe des demandeurs d'asile. Deux CPAS sur trois allouent un RIS aux demandeurs d'asile, la proportion grimant jusqu'à 90,9% à Bruxelles.

En ce qui concerne les autres types d'interventions destinées à assurer des ressources minimales aux usagers sous forme d'aide matérielle, il n'y a pas de grandes différences observées entre les groupes. Les CPAS ont recours à ces mesures de manière relativement équivalente, avec néanmoins une plus grande fréquence pour la catégorie des demandeurs d'asile. Les CPAS bruxellois ont généralement plus souvent recours à ce type d'intervention.

1.2 Actions liées à l'emploi

Depuis l'introduction du droit à l'intégration sociale en 2002 un plus grand accent a été mis sur le rôle des CPAS pour faciliter l'accès au marché du travail des usagers. Les CPAS disposent ainsi d'une palette d'outils permettant d'accompagner les usagers vers l'emploi, en fonction des caractéristiques des individus et des étapes nécessaires pour réaliser cet objectif. Les mesures incluent la signature de projets personnalisés d'intégration sociale, l'accès à des stages ou des formations professionnelles, ou la mise directe à l'emploi dans le cadre de contrats particuliers (articles 60 et 61) ou éventuellement par le subventionnement d'employeurs dans le cadre de programmes particuliers de remise à l'emploi (Programme de Transition Professionnel (PTP), Plan Activa, SINE et Intérim d'insertion). A noter que dans la définition du parcours d'intégration sociale des personnes, d'autres mesures peuvent être liées à ces objectifs d'employabilité et d'emploi, même si elles sont

reprises dans d'autres rubriques. Dans le cas des personnes d'origine étrangère, l'on relèvera notamment l'accès à l'éducation et l'apprentissage de la langue par exemple.

Tableau 3.2 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère - emploi

		Projet d'accompagnement		Formation professionnelle		Article 60		Article 61		Stages		Autres	
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	137	(70,9%)	98	(50,7%)	150	(77,7%)	33	(17,0%)	49	(25,3%)	31	(16,0%)
	Wallonie	86	(60,9%)	75	(53,1%)	83	(58,8%)	34	(24,1%)	43	(30,4%)	25	(17,7%)
	Bruxelles- Capitale	9	(81,8%)	10	(90,9%)	10	(90,9%)	2	(18,1%)	5	(45,4%)	5	(45,4%)
	Total	232	(67,2%)	183	(53,0%)	243	(70,4%)	69	(20,0%)	97	(28,1%)	61	(17,6%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	128	(66,3%)	89	(46,1%)	127	(65,8%)	28	(14,5%)	42	(21,7%)	28	(14,5%)
	Wallonie	85	(60,2%)	73	(51,7%)	76	(53,9%)	39	(27,6%)	44	(31,2%)	20	(14,1%)
	Bruxelles- Capitale	9	(81,8%)	10	(90,9%)	10	(90,9%)	2	(18,1%)	5	(45,4%)	5	(45,4%)
	Total	222	(64,3%)	172	(49,8%)	213	(61,7%)	69	(20,00%)	91	(26,3%)	53	(15,3%)
Demandeurs d'asile	Flandre	55	(28,4%)	48	(24,8%)	21	(10,8%)	4	(2,07%)	16	(8,29%)	36	(18,6%)
	Wallonie	39	(27,6%)	49	(34,7%)	9	(6,38%)	5	(3,54%)	31	(21,9%)	27	(19,1%)
	Bruxelles- Capitale	6	(54,5%)	7	(63,6%)	0	(0,00%)	0	(0,00%)	0	(0,00%)	3	(27,2%)
	Total	100	(28,9%)	104	(30,1%)	30	(8,69%)	9	(2,60%)	47	(13,6%)	66	(19,1%)

Source: HIVA-OSE

L'utilisation de projets individualisés d'accompagnement est une pratique fréquente pour les étrangers inscrits aux registres et les belges d'origine étrangère. Ainsi, près de deux CPAS sur trois utilisent cet instrument pour ces populations, cette proportion atteignant huit CPAS sur dix en région bruxelloise. Les projets d'accompagnement sont nettement moins fréquemment utilisés pour les demandeurs d'asile. Moins d'un tiers d'entre eux bénéficient de cette mesure (28,9%), sauf à Bruxelles où plus d'un CPAS sur deux a recours à cet instrument.

Les mesures liées à l'amélioration de l'employabilité des usagers, telles que les formations professionnelles et les stages, sont moins fréquemment utilisées. La formation professionnelle est l'instrument le plus fréquent, près d'un CPAS sur deux l'utilisant pour les étrangers inscrits aux registres et les belges d'origine étrangère. Cette proportion est plus élevée en région bruxelloise, où environ 80% des CPAS ayant répondu à l'enquête l'utilisent. Les stages sont moins fréquemment utilisés et concernent environ un usager d'origine étrangère sur quatre, cette proportion étant à nouveau plus importante en région bruxelloise (environ un CPAS sur deux). Ces mesures liées à l'employabilité sont moins fréquemment utilisées pour le groupe des demandeurs d'asile, notamment en Flandre. A noter cependant que près de deux CPAS sur trois en région bruxelloise utilise des mesures de formation professionnelle pour les demandeurs d'asile, mais pas les stages.

L'article 60 permet au CPAS d'engager une personne afin de lui permettre d'ouvrir le droit aux allocations de chômage et/ou d'acquérir une expérience professionnelle par le biais d'un contrat de travail exécuté au sein du CPAS ou auprès d'un tiers. L'article 61 permet de subventionner des emplois auprès d'employeurs privés, ce qui représente généralement une meilleure opportunité d'insertion socio-professionnelle à terme, mais demande aussi que les usagers qui en bénéficient soient en mesure de travailler sur le marché privé. L'article 60 est fréquemment utilisé par les CPAS pour les étrangers inscrits aux registres et les belges d'origine étrangère. Environ deux-tiers des CPAS utilisent cette disposition, de manière plus courante en région bruxelloise que wallonne. Seule une faible proportion des demandeurs d'asile bénéficient de cette mesure. L'article 61 est moins souvent utilisé. Environ un cinquième des CPAS utilisent cette mesure pour les étrangers inscrits aux registres et les belges d'origine étrangère, et quasiment aucun pour les demandeurs d'asile.

1.3 Actions liées à l'éducation

L'éducation est reconnue pour avoir un rôle fondamental en matière d'intégration, qu'elle soit sociale ou civique. Elle permet non seulement de favoriser l'intégration sociale de ceux qui en bénéficient directement mais aussi de favoriser la diffusion des valeurs sociales et culturelles de la société auprès de leurs familles et entourage. Les écoles sont un lieu privilégié d'échanges entre communautés, particuliè-

rement pour les mères (Hasdeu, 2009). L'éducation est une compétence des Communautés, et celles-ci se sont lancées ces dernières années dans des réformes fondamentales de l'enseignement, avec notamment pour ambitions communes de démocratiser la participation à l'enseignement, de réduire le décrochage scolaire et d'améliorer la transition de l'école vers l'emploi, y compris pour les personnes d'origine étrangère ou leurs descendants.

Au-delà de ces réformes structurelles, les CPAS ont à leur disposition certains instruments permettant de soutenir l'éducation des personnes, y compris celles d'origine étrangère. Ils peuvent ainsi intervenir dans certains frais de scolarité ou orienter les personnes vers des parcours d'alphabétisation ou d'éducation. Ils peuvent aussi octroyer le RIS ou l'ERIS à des étudiants pour leur permettre de continuer leurs études, avec un accompagnement individualisé le cas échéant. Une récente étude réalisée pour le SPP Intégration Sociale met ainsi en évidence le rôle croissant des mesures de soutien destinées aux étudiants. De plus en plus nombreux à bénéficier de l'aide des CPAS au cours de ces dernières années, les jeunes qui ont des problèmes financiers se voient ainsi offrir les meilleures chances d'obtenir un diplôme qui augmentera leurs chances sur le marché du travail et qui facilitera leur intégration sociale. L'étude relève l'afflux d'écoliers majeurs de l'enseignement secondaire vers l'aide sociale, notamment parmi les jeunes d'origine étrangère, qui indique une lacune du système d'enseignement actuel. Elle souligne aussi le rôle préventif par rapport au retard scolaire que pourraient avoir les CPAS en suivant de près le parcours scolaire de leurs jeunes usagers (Carpentier et al., 2011). La question de l'apprentissage de la langue, qui est un élément central tant de l'éducation que de l'intégration sociale, est discutée plus loin, parmi les actions en matière de participation socio-culturelle.

Tableau 3.3 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère – éducation

		Coûts scolaires		Frais de logopédie		Repas scolaires		Autres	
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	127	(65,8%)	79	(40,9%)	53	(27,4%)	59	(30,5%)
	Wallonie	78	(55,3%)	51	(36,1%)	51	(36,1%)	42	(29,7%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	8	(72,7%)	9	(81,8%)	5	(45,4%)
	Total	215	(62,3%)	138	(40,0%)	113	(32,7%)	106	(30,7%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	113	(58,5%)	72	(37,3%)	51	(26,4%)	51	(26,4%)
	Wallonie	68	(48,2%)	50	(35,4%)	51	(36,1%)	37	(26,2%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	8	(72,7%)	9	(81,8%)	5	(45,4%)
	Total	191	(55,3%)	130	(37,6%)	111	(32,1%)	93	(26,9%)
Demandeurs d'asile	Flandre	141	(73,0%)	84	(43,5%)	56	(29,0%)	58	(30,0%)
	Wallonie	98	(69,5%)	56	(39,7%)	53	(37,5%)	49	(34,7%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	8	(72,7%)	8	(72,7%)	5	(45,4%)
	Total	249	(72,1%)	148	(42,8%)	117	(33,9%)	112	(32,4%)

Source: HIVA-OSE

L'on note tout d'abord que les interventions dans le domaine de l'éducation sont utilisées de manière équivalente pour les trois groupes de populations. Dans l'ensemble, elles sont plus souvent utilisées en région bruxelloise qu'en Flandre et en Wallonie. La principale mesure utilisée est l'intervention dans les coûts scolaires, pour environ deux CPAS sur trois dans le Royaume. Viennent ensuite les interventions dans les frais de logopédie et de cantines scolaires, qui sont utilisées par un peu plus d'un tiers des CPAS. L'on notera aussi que près d'un tiers des CPAS indiquent utiliser également d'autres instruments en matière d'éducation.

1.4 Actions liées à la participation socio-culturelle

Depuis 2003, les CPAS disposent d'un subside leur permettant de financer des mesures de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers. Les mesures de participation socio-culturelle couvrent divers types d'activités, allant du soutien à la participation aux manifestations et associations sociales, sportives ou culturelles à l'accès aux nouvelles technologies, que ce soit à titre individuel ou en fonction de l'appartenance à un groupe-cible particulier. Elles sont complétées depuis 2010 par un subside spécifique pour la lutte contre la pauvreté infantile et l'intégration sociale des enfants des usagers des CPAS. Des activités très diversifiées sont organisées dans le cadre des mesures de participation socio-culturelle, dont les modalités sont généralement laissées à l'appréciation des CPAS. Ces activités peuvent être organisées par les CPAS eux-mêmes ou dans le cadre de partenariats externes. Nous renvoyons le lecteur désireux d'une information plus approfondie sur ces mesures vers deux études récemment réalisées pour le SPP Intégration Sociale. La première porte sur l'évaluation des mesures de participation socio-culturelle, et particulièrement du subside pour la lutte contre la pauvreté infantile (Vermeersch et al., 2011), alors que la seconde s'intéresse au concept d'activation sociale, notamment au travers de mesures de participation socio-culturelle (Druetz et al., 2012).

Les mesures de participation socio-culturelle jouent un rôle essentiel pour l'intégration des personnes d'origine étrangère, dans la mesure où elles permettent à ces personnes de mieux appréhender la culture belge et s'intégrer socialement. Elles permettent aussi à la population locale de mieux appréhender les caractéristiques des personnes d'origine étrangère et par là-même d'aussi s'épanouir personnellement. Ce caractère bidirectionnel, que nous avons déjà souligné pour l'éducation, est un aspect essentiel de l'intégration sociale car il contribue à une plus grande cohésion sociale grâce à l'épanouissement social et culturel des individus qui, rappelons-le, est un droit constitutionnel en Belgique depuis 1994. Leur caractère universel et l'approche possible en termes de groupes-cibles permet ainsi aux CPAS d'utiliser ces mesures pour trouver des solutions pour l'intégration sociale de groupes particuliers, comme les demandeurs d'asile ou les Roms par exemple, et leurs enfants.

Tableau 3.4 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère – participation socio-culturelle

		Soutien individuel		Soutien initiatives groupes		Cours de langue		Cours/visites culturels		Autres	
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	150	(77,7%)	70	(36,2%)	124	(64,2%)	114	(59,0%)	45	(23,3%)
	Wallonie	81	(57,4%)	35	(24,8%)	67	(47,5%)	67	(47,5%)	22	(15,6%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	8	(72,7%)	10	(90,9%)	9	(81,8%)	3	(27,2%)
	Total	241	(69,8%)	113	(32,7%)	201	(58,2%)	190	(55,0%)	70	(20,2%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	133	(68,9%)	61	(31,6%)	108	(55,9%)	101	(52,3%)	41	(21,2%)
	Wallonie	75	(53,1%)	33	(23,4%)	53	(37,5%)	59	(41,8%)	21	(14,8%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	8	(72,7%)	10	(90,9%)	9	(81,8%)	3	(27,2%)
	Total	218	(63,1%)	102	(29,5%)	171	(49,5%)	169	(48,9%)	65	(18,8%)
Demandeurs d'asile	Flandre	136	(70,4%)	69	(35,7%)	141	(73,0%)	113	(58,5%)	43	(22,2%)
	Wallonie	87	(61,7%)	40	(28,3%)	103	(73,0%)	79	(56,0%)	26	(18,4%)
	Bruxelles-Capitale	6	(54,5%)	5	(45,4%)	8	(72,7%)	7	(63,6%)	2	(18,1%)
	Total	229	(66,3%)	114	(33,0%)	252	(73,0%)	199	(57,6%)	71	(20,5%)

Source: HIVA-OSE

L'analyse des actions des CPAS en matière de participation socio-culturelle montre que ceux-ci ont recours à l'ensemble de la palette des instruments à leur disposition, et ce de manière relativement équivalente quel que soit le groupe de personnes d'origine étrangère considéré. La différence la plus notable concerne la plus grande utilisation des cours de langue pour le groupe des demandeurs d'asile (73% de l'ensemble des CPAS, contre environ 54% pour les autres groupes).

Les mesures de soutien individuel sont celles qui sont le plus fréquemment utilisées par les CPAS. Il s'agit principalement d'interventions dans les frais de participation ou d'inscription à des activités socio-culturelles ou sportives, voire d'interventions dans les coûts de transports en commun. Plus de deux CPAS sur trois dans notre échantillon utilisent ces mesures pour les divers groupes de populations d'origine étrangère. C'est surtout le cas à Bruxelles et en Flandre, la mesure étant relativement moins utilisée en Wallonie.

Nous avons à plusieurs reprises souligné dans ce rapport l'importance de la connaissance de la langue pour une intégration sociale réussie des personnes d'origine étrangère. C'est donc sans surprise que l'on constate que la plupart des CPAS proposent et/ou organisent eux-mêmes si nécessaire des cours de langue dans le cadre des mesures de participation socio-culturelle. Ce sont surtout les demandeurs d'asile qui bénéficient de ces cours de langue (73% des CPAS), ainsi que les étrangers inscrits aux registres (58,2% des CPAS), la proportion étant cependant plus faible en Wallonie que dans les autres régions pour cette catégorie de population. Des différences régionales marquées apparaissent concernant le groupe des belges d'origine étrangère. Si 90,9% des CPAS bruxellois et 55,9% des CPAS flamands utilisent cette mesure, c'est le cas de seulement 37,2% des CPAS wallons. Rappelons qu'en Flandre, mais aussi dans une certaine mesure à Bruxelles, les CPAS recourent également aux structures mises en place dans le cadre de la politique d'intégration civique flamande, notamment pour l'apprentissage de la culture et des langues.

Le financement de la participation à des cours ou visites culturels vient en troisième position dans les actions des CPAS. En moyenne, un CPAS sur deux utilise ce mode d'intervention. C'est à nouveau un peu moins le cas en Wallonie que dans les autres régions, sauf pour le groupe des demandeurs d'asile.

Viennent enfin les mesures de soutien à des initiatives collectives. Sous ce vocable l'on retrouve une grande diversité d'activités à caractère collectif, qui peuvent être ou non orientées vers un groupe-cible particulier. Il s'agit essentiellement de mesures orientées vers la production collective d'activités socio-culturelles, et non de soutien à la consommation personnelle comme dans le cas des mesures individuelles. Environ un CPAS sur trois apporte son soutien à ce type d'initiatives. C'est plus fréquemment le cas à Bruxelles que dans les autres régions.

1.5 Actions liées à la santé

De nombreuses études démontrent que les problèmes de santé sont plus fréquents parmi les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, et particulièrement les personnes d'origine étrangère (Lelkes & Zsólyomi, 2011; Schockaert & Nicaise, 2010; Perrin et al., 2007).

Tableau 3.5 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère - santé

		Coûts santé		Coûts médicaments		Aide médicale urgente		Autres	
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	130	(67,3%)	128	(66,3%)	59	(30,5%)	35	(18,1%)
	Wallonie	83	(58,8%)	88	(62,4%)	23	(16,3%)	26	(18,4%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	10	(90,9%)	1	(9,09%)	5	(45,4%)
	Total	223	(64,6%)	226	(65,5%)	83	(24,0%)	66	(19,1%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	114	(59,0%)	113	(58,5%)	51	(26,4%)	33	(17,0%)
	Wallonie	73	(51,7%)	80	(56,7%)	19	(13,4%)	22	(15,6%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	10	(90,9%)	1	(9,09%)	5	(45,4%)
	Total	197	(57,1%)	203	(58,8%)	71	(20,5%)	60	(17,3%)
Demandeurs d'asile	Flandre	158	(81,8%)	155	(80,3%)	122	(63,2%)	40	(20,7%)
	Wallonie	111	(78,7%)	112	(79,4%)	84	(59,5%)	34	(24,1%)
	Bruxelles-Capitale	10	(90,9%)	10	(90,9%)	3	(27,2%)	5	(45,4%)
	Total	279	(80,8%)	277	(80,2%)	209	(60,5%)	79	(22,8%)

Source: HIVA-OSE

Les interventions financières dans les frais de santé et de médicaments sont utilisées de manière proportionnelle par les CPAS de notre échantillon pour les groupes des étrangers inscrits aux registres et des belges d'origine étrangère. Ainsi, près de deux CPAS sur trois utilisent ce mode d'intervention pour ces groupes, et ce de manière homogène entre les régions, Bruxelles se distinguant à nouveau par un taux d'utilisation nettement plus élevé. De même, l'attribution de l'aide médicale urgente est relativement limitée pour ces deux groupes de population, environ un CPAS sur quatre utilisant cette disposition. Rappelons que cette mesure est a priori réservée aux personnes sans titre de séjour légal sur le territoire. L'on note que la proportion d'utilisation est nettement plus élevée en Flandre que dans les autres régions (voir aussi la discussion de ce point dans la section 2.5).

C'est le groupe des demandeurs d'asile qui est le plus fréquemment bénéficiaire des interventions dans les frais de santé et de médicaments, environ 80% des CPAS utilisant cette mesure pour ce groupe. La différence avec les autres groupes est très marquée en ce qui concerne l'attribution de l'aide médicale. Près de deux CPAS sur trois utilisent ce dispositif pour les demandeurs d'asile, alors que cette proportion est de seulement un CPAS sur quatre pour les autres groupes de personnes d'origine étrangère.

1.6 Actions liées au logement

A nouveau l'on observe une utilisation proportionnelle des interventions en matière de logement pour les deux groupes des étrangers inscrits aux registres et des belges d'origine étrangère. La garantie locative, la prime d'installation et l'intervention dans les factures d'énergie sont les trois instruments le plus fréquemment utilisés pour ces groupes, par plus de deux CPAS sur trois. Les autres mesures viennent ensuite dans des proportions similaires (environ 40% des CPAS répondants). L'intervention unique dans le coût du logement est la mesure la moins utilisée, seul un CPAS sur trois y ayant recours. Dans l'ensemble la région bruxelloise utilise avec une plus grande intensité ces mesures, le contraire étant généralement observé pour la Wallonie.

La situation est plus différenciée en ce qui concerne le groupe des demandeurs d'asile. La plupart des mesures liées au logement sont moins fréquemment utilisées pour ce groupe en comparaison des deux autres. C'est uniquement dans les cas de la garantie locative et de l'intervention unique dans le coût du logement que des proportions similaires sont observées pour les trois groupes de référence.

Tableau 3.6 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère - logement

		Hébergement urgence	Logement transition	Adresse référence	Prime instal- lation	Mesures sans-abri	Factures énergies	Intervention unique coûts logements	Garantie locative	Autres
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	100 (51,8%)	80 (41,4%)	83 (43,0%)	134 (69,4%)	88 (45,5%)	126 (65,2%)	59 (30,5%)	155 (80,3%)	44 (22,7%)
	Wallonie	56 (39,7%)	49 (34,7%)	58 (41,1%)	80 (56,7%)	52 (36,8%)	90 (63,8%)	39 (27,6%)	95 (67,3%)	30 (21,2%)
	Bruxelles-Capitale	8 (72,7%)	6 (54,5%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)	7 (63,6%)	10 (90,9%)	4 (36,3%)
	Total	164 (47,5%)	135 (39,1%)	151 (43,7%)	224 (64,9%)	148 (42,8%)	226 (65,5%)	105 (30,4%)	260 (75,3%)	78 (22,6%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	93 (48,1%)	71 (36,7%)	89 (46,1%)	113 (58,5%)	82 (42,4%)	117 (60,6%)	52 (26,9%)	134 (69,4%)	40 (20,7%)
	Wallonie	53 (37,5%)	48 (34,0%)	61 (43,2%)	72 (51,0%)	51 (36,1%)	89 (63,1%)	36 (25,5%)	84 (59,5%)	27 (19,1%)
	Bruxelles-Capitale	8 (72,7%)	7 (63,6%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)	9 (81,8%)	10 (90,9%)	7 (63,6%)	10 (90,9%)	4 (36,3%)
	Total	154 (44,6%)	126 (36,5%)	160 (46,3%)	195 (56,5%)	142 (41,1%)	216 (62,6%)	95 (27,5%)	228 (66,0%)	71 (20,5%)
Demandeurs d'asile	Flandre	65 (33,6%)	45 (23,3%)	20 (10,3%)	124 (64,2%)	48 (24,8%)	78 (40,4%)	45 (23,3%)	142 (73,5%)	44 (22,7%)
	Wallonie	35 (24,8%)	26 (18,4%)	10 (7,09%)	67 (47,5%)	31 (21,9%)	64 (45,3%)	51 (36,1%)	95 (67,3%)	37 (26,2%)
	Bruxelles-Capitale	7 (63,6%)	4 (36,3%)	3 (27,2%)	7 (63,6%)	6 (54,5%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)	8 (72,7%)	3 (27,2%)
	Total	107 (31,0%)	75 (21,7%)	33 (9,56%)	198 (57,3%)	85 (24,6%)	149 (43,1%)	103 (29,8%)	245 (71,0%)	84 (24,3%)

Source: HIVA-OSE

1.7 Actions liées au soutien à la famille

Les diverses mesures à caractère familial en termes de soutien financier sont utilisées avec une moindre fréquence par les CPAS, mais pour tous les groupes de population d'origine étrangère. C'est particulièrement le cas pour le groupe des demandeurs d'asile, sauf en ce qui concerne le versement d'une pension alimentaire de substitution. D'une manière générale, les CPAS flamands ont plus fréquemment recours à ces mesures que leurs homologues des autres régions.

Tableau 3.7 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère – famille

		Allocations familiales		Pension alimentaire		Prime naissance		Babycard		Autres	
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	73	(37,8%)	33	(17,0%)	43	(22,2%)	51	(26,4%)	26	(13,4%)
	Wallonie	28	(19,8%)	14	(9,92%)	21	(14,8%)	30	(21,2%)	19	(13,4%)
	Bruxelles-Capitale	3	(27,2%)	1	(9,09%)	3	(27,2%)	5	(45,4%)	1	(9,09%)
	Total	104	(30,1%)	48	(13,9%)	67	(19,4%)	86	(24,9%)	46	(13,3%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	52	(26,9%)	34	(17,6%)	37	(19,1%)	49	(25,3%)	26	(13,4%)
	Wallonie	21	(14,8%)	14	(9,92%)	18	(12,7%)	29	(20,5%)	18	(12,7%)
	Bruxelles-Capitale	2	(18,1%)	1	(9,09%)	2	(18,1%)	5	(45,4%)	1	(9,09%)
	Total	75	(21,7%)	49	(14,2%)	57	(16,5%)	83	(24,0%)	45	(13,0%)
Demandeurs d'asile	Flandre	84	(43,5%)	9	(4,66%)	57	(29,5%)	69	(35,7%)	31	(16,0%)
	Wallonie	35	(24,8%)	3	(2,12%)	38	(26,9%)	40	(28,3%)	21	(14,8%)
	Bruxelles-Capitale	2	(18,1%)	0	(0,00%)	1	(9,09%)	5	(45,4%)	1	(9,09%)
	Total	121	(35,0%)	12	(3,47%)	96	(27,8%)	114	(33,0%)	53	(15,3%)

Source: HIVA-OSE

1.8 Actions liées à l'accès aux autres droits

Tous les CPAS fournissent une aide juridique à leurs usagers, quelle que soit leur origine. Cet aspect est important en ce qui concerne l'intégration des personnes d'origine étrangère car il est souvent encore plus difficile pour eux de se retrouver dans les arcanes du droit belge et de faire pleinement valoir leurs droits. Plus de deux CPAS sur trois fournissent ce service aux divers groupes de population. C'est plus fréquemment le cas des CPAS flamands.

Les mesures relatives à l'accompagnement et la gestion du budget du ménage sont plus fréquemment utilisées pour les étrangers inscrits aux registres et les belges d'origine étrangère. Pour ces derniers, près de deux CPAS sur trois ont recours à ces mesures, alors que la proportion est moindre pour le groupe des demandeurs d'asile. Ces mesures sont comparativement moins utilisées par les CPAS wallons que par leurs homologues des autres régions.

Tableau 3.8 Actions des CPAS pour les personnes d'origine étrangère – autres droits

		Assistance juridique		Gestion budget		Accompagnement budget		Médiation dettes		Règlement collectif dettes		Autres	
Etrangers inscrits aux registres	Flandre	156	(80,8%)	146	(75,6%)	137	(70,9%)	133	(68,9%)	103	(53,3%)	32	(16,5%)
	Wallonie	78	(55,3%)	59	(41,8%)	76	(53,9%)	72	(51,0%)	55	(39,0%)	13	(9,21%)
	Bruxelles-Capitale	7	(63,6%)	3	(27,2%)	8	(72,7%)	10	(90,9%)	7	(63,6%)	2	(18,1%)
	Total	241	(69,8%)	208	(60,2%)	221	(64,0%)	215	(62,3%)	165	(47,8%)	47	(13,6%)
Belges d'origine étrangère	Flandre	142	(73,5%)	133	(68,9%)	126	(65,2%)	125	(64,7%)	100	(51,8%)	29	(15,0%)
	Wallonie	75	(53,1%)	61	(43,2%)	70	(49,6%)	72	(51,0%)	58	(41,1%)	12	(8,51%)
	Bruxelles-Capitale	7	(63,6%)	3	(27,2%)	8	(72,7%)	10	(90,9%)	7	(63,6%)	2	(18,1%)
	Total	224	(64,9%)	197	(57,1%)	204	(59,1%)	207	(60,0%)	165	(47,8%)	43	(12,4%)
Demandeurs d'asile	Flandre	156	(80,8%)	80	(41,4%)	95	(49,2%)	70	(36,2%)	31	(16,0%)	28	(14,5%)
	Wallonie	93	(65,9%)	33	(23,4%)	59	(41,8%)	36	(25,5%)	21	(14,8%)	11	(7,80%)
	Bruxelles-Capitale	7	(63,6%)	3	(27,2%)	7	(63,6%)	8	(72,7%)	2	(18,1%)	2	(18,1%)
	Total	256	(74,2%)	116	(33,6%)	161	(46,6%)	114	(33,0%)	54	(15,6%)	41	(11,8%)

Source: HIVA-OSE

2. Appréciation qualitative de l'offre par les CPAS

La revue des moyens utilisés par les CPAS pour l'intégration des personnes d'origine étrangère réalisée dans la section précédente montre que ceux-ci utilisent de manière étendue et diversifiée la palette d'instruments à leur disposition en faveur de ces groupes particuliers. Dans cette section, nous nous intéressons à l'appréciation qualitative qu'ont les CPAS du caractère suffisant de cette offre ainsi qu'à la perception qu'ils ont de l'utilité d'une approche plus spécifique relative aux personnes d'origine étrangère.

2.1 Suffisance de l'offre

Tableau 3.9 Evaluation qualitative de la suffisance de l'offre pour les personnes d'origine étrangère

	Insuffisante	Plutôt insuffisante	Ni l'un ni l'autre	Plutôt suffisante	Suffisante	Ne sais pas
Flandre	7 (4,0%)	15 (8,5%)	30 (16,9%)	64 (36,2%)	56 (31,6%)	5 (2,8%)
Wallonie	6 (4,5%)	19 (14,4%)	38 (28,8%)	38 (28,8%)	25 (18,9%)	6 (4,5%)
Bruxelles-Capitale	1 (11,1%)	2 (22,2%)	2 (22,2%)	4 (44,4%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Total	14 (4,4%)	36 (11,3%)	70 (22,0%)	106 (33,3%)	81 (25,5%)	11 (3,5%)

Source: HIVA-OSE

Dans l'ensemble, les CPAS ont tendance à considérer l'offre d'actions à leur disposition comme étant suffisante. C'est le cas pour plus d'un CPAS sur deux parmi ceux qui nous ont répondu. Cependant, des différences régionales marquées apparaissent sur ce point. Près de deux CPAS sur trois en Flandre estiment que l'offre est relativement suffisante voire suffisante. C'est le cas pour seulement un CPAS sur deux en Wallonie et à Bruxelles. Aucun CPAS bruxellois n'a jugé l'offre suffisante. La proportion de CPAS considérant l'offre comme plutôt insuffisante est également plus importante en Wallonie et à Bruxelles qu'en Flandre.

2.2 Une attention spécifique pour l'intégration des personnes d'origine étrangère?

Nous avons interrogé les CPAS sur leur sentiment concernant le fait que la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère devrait faire l'objet d'une attention spécifique au sein de leur CPAS, et au-delà au sein de l'ensemble des CPAS et de la législation régissant les missions des CPAS. Les résultats sont présentés dans le tableau 3.10 ci-dessous.

Tableau 3.10 Attention spécifique à la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère

Dans mon CPAS						
	Oui		Non		Pas d'application	
Flandre	130	(73,9%)	31	(17,6%)	15	(8,5%)
Wallonie	31	(23,5%)	79	(59,8%)	22	(16,7%)
Bruxelles-Capitale	4	(44,4%)	4	(44,4%)	1	(11,1%)
Total	165	(52,1%)	114	(36,0%)	38	(12,0%)
Dans tous les CPAS						
	Oui		Non		Pas d'application	
Flandre	146	(83,0%)	16	(9,1%)	14	(8,0%)
Wallonie	77	(58,3%)	42	(31,8%)	13	(9,8%)
Bruxelles-Capitale	7	(77,8%)	0	(0,0%)	2	(22,2%)
Total	230	(72,6%)	58	(18,3%)	29	(9,1%)
Dans la législation régissant les missions des CPAS						
	Oui		Non		Pas d'application	
Flandre	130	(73,4%)	29	(16,4%)	18	(10,2%)
Wallonie	84	(63,6%)	39	(29,5%)	9	(6,8%)
Bruxelles-Capitale	5	(55,6%)	3	(33,3%)	1	(11,1%)
Total	219	(68,9%)	71	(22,3%)	28	(8,8%)

Source: HIVA-OSE

En ce qui concerne l'attention à porter à la question de l'intégration des personnes d'origine étrangère au sein de leur propre CPAS, l'on constate des positions très diversifiées selon les régions. En Flandre près des trois-quarts des CPAS considèrent que oui, alors que c'est le cas pour seulement un quart des CPAS wallons. Les CPAS bruxellois sont quant à eux partagés sur la question.

A la question de savoir si une attention particulière serait nécessaire dans l'ensemble des CPAS, les différences régionales s'estompent mais restent néanmoins présentes. Si une claire majorité des CPAS se prononce en faveur d'une attention particulière dans l'ensemble des CPAS, c'est nettement plus le cas en Flandre et à Bruxelles qu'en Wallonie, où près d'un CPAS sur trois ne le considère pas nécessaire.

Le consensus est plus marqué en ce qui concerne le fait d'accorder une importance particulière à la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère dans le cadre de la législation régissant les missions des CPAS. Plus de deux CPAS sur trois y sont favorables, notamment en Flandre, où cette proportion monte à trois CPAS sur quatre. Près d'un CPAS wallon ou bruxellois sur trois ne l'estime cependant pas nécessaire.

2.3 Aperçu des études de cas bruxelloises

Pour des raisons financières évidentes, les CPAS se contentent généralement de n'octroyer à leurs usagers que ce que la loi leur accorde compte tenu de leur statut personnel. Néanmoins, certains d'entre eux n'hésitent pas à intervenir sur fonds propres pour accorder l'une ou l'autre aide à un usager qui ne devrait pas en bénéficier, sachant pertinemment qu'il n'obtiendra pas de remboursement auprès du SPP IS. Parmi ces mesures exceptionnelles, citons les interventions pour des IVG, pour des transplantations, l'octroi de colis alimentaire, la prise en charge des cours d'alphabétisation, l'accès à une cellule spécifiquement dédiée aux illégaux, ...

L'offre actuelle est généralement jugée comme étant satisfaisante: ni suffisante ni insuffisante. Le CPAS de Molenbeek constitue une exception dans la mesure où l'offre y est qualifiée d'insuffisante. La nécessité de développer davantage l'offre existante à destination de tous les usagers sans distinction selon l'origine étrangère est partagée par tous les interlocuteurs. Cela dit, il y a certaines spécificités dont il faut tenir compte et qui ne concernent qu'un groupe particulier. Il est avancé que le développement des cours d'apprentissage du français ou du néerlandais est indispensable car une meilleure maîtrise de la langue est une condition sine qua non pour une meilleure communication et une prise en charge facilitée. Au-delà de la langue, l'approche adoptée au sein des CPAS est universaliste et il n'y aurait pas lieu de la modifier.

Certains CPAS sont particulièrement conscients de leur manque d'initiative. Ainsi le CPAS de Saint-Josse déplore son manque de dynamisme, non par manque de volonté d'agir mais surtout en raison de la lourdeur administrative quotidienne. D'autres CPAS développent des structures d'accompagnement, mais il serait impossible de le faire à Saint-Josse vu le manque de ressources à la fois financières et humaines. Le CPAS est donc à la traîne en termes d'innovations mais il se félicite de remplir ses obligations de la meilleure façon qui soit. Certains petits budgets sont néanmoins disponibles et il en est fait bon usage au profit de tous les usagers. Il a déjà été fait mention des cours d'apprentissage d'une des deux langues nationales. C'est également le cas pour les cours d'alphabétisation à destination des primo-arrivants et des Belges illettrés.

La question de l'intégration des usagers d'origine étrangère ne nécessite pas une attention spécifique pour les CPAS interrogés dans leur gestion quotidienne. Ils estiment néanmoins que la question n'est pas suffisamment prise en considération dans les autres CPAS. Ils sont par contre partagés quant à la nécessité d'une attention spécifique dans la loi régissant les missions des CPAS.

2.4 Aperçu des études de cas wallonnes

Aucun CPAS n'a indiqué avoir recours à des interventions différentes qu'il s'agisse de belges d'origine étrangère ou non.

En ce qui concerne les étrangers inscrits aux différents registres (population, étrangers), cela peut varier, dépendamment des différents droits qui se rattachent à leur statut particulier. Les étrangers en séjour temporaire ou ne disposant pas de permis de travail ne feront pas l'objet des mêmes interventions (ex.: mise à l'emploi) que ceux dont c'est le cas. Il faut également noter que certains services disponibles pour l'entièreté des usagers des CPAS semblent davantage utilisés par les étrangers. Il en est ainsi des ateliers d'aide au devoir, d'aide à l'intégration sociale ou encore de la participation socio-culturelle.

Pour les demandeurs d'asile, il faut distinguer ceux qui sont en structure d'accueil et ceux qui ne le sont pas. Pour ces derniers, la logique est généralement la même que pour les étrangers inscrits aux différents registres, les interventions dépendent de leurs statuts, de leurs droits et enfin de leur parcours et besoins individuels. Par contre, pour les demandeurs d'asile qui demeurent en structure d'accueil, les interventions sont généralement présentées comme relevant d'une logique plus « maternelle », plus attentive. Par ailleurs, il y a aussi ici une volonté d'effectuer un travail de responsabilisation plus poussé, dans la mesure où la sortie de l'accueil est souvent présentée comme un processus particulièrement difficile et incertain. Les particularités propres aux structures d'accueil imposent donc des types d'interventions plus spécifiques.

En ce qui concerne les deux principaux groupes identifiés comme faisant l'objet d'une approche particulière (les illégaux et les Roms), les situations sont également un peu différentes. Les illégaux ne bénéficient que de l'aide médicale urgente, et ce dans l'ensemble des CPAS interrogés. Les Roms, quant à eux, font l'objet de difficultés particulières qui empêcheraient souvent d'avoir recours aux dispositifs d'intervention classiques. Par exemple, le fait que les enfants ne soient généralement pas scolarisés rend inutiles les mesures d'aide à l'école. Plus largement, dans la mesure où cette communauté dispose de « réseaux » (de solidarité, professionnels, etc.) particulièrement bien établis, elle est souvent réticente à accepter les interventions « classiques » proposées par les CPAS (ex.: mise à l'emploi, formations).

La question de la suffisance de l'offre disponible pour atteindre les usagers d'origine étrangère fait par ailleurs l'objet d'un consensus relativement large au sein des CPAS interrogés en Wallonie. La grande majorité des répondants (*Arlon, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Liège, Verviers, Wavre*) considère en effet que les outils existant sont suffisants, mais que ce qui fait défaut ce sont surtout les moyens (humains, matériels et financiers) pour pouvoir les mobiliser pleinement.

Par ailleurs, l'importance d'avoir un cadre législatif stable et clair est souvent soulignée, et ce afin de pouvoir adapter correctement l'offre aux objectifs fixés par les autorités compétentes. Il y a enfin une volonté de voir ce cadre législatif garantir une certaine harmonisation et cohérence entre les différents CPAS, qui permette d'éviter de trop grands écarts entre les offres qu'ils proposent, lesquelles se traduisent actuellement par des effets de concentration excessive dans les communes les plus attractives.

2.5 Aperçu des études de cas flamandes

La question de savoir si l'offre existante est suffisante pour pouvoir aider le groupe d'utilisateurs d'origine étrangère est abordée différemment par les divers CPAS. D'une part, l'occupation du personnel est jugée dans la plupart des cas comme assez adaptée à l'afflux en changement constant dans les CPAS. D'autre part, certains CPAS s'inquiètent de la capacité et de la soutenabilité de l'effort pour leur personnel, entre autres en raison du changement dans les groupes cibles et de la diversité toujours plus grande. Un important groupe de CPAS constate un grand morcellement dans la masse des personnes d'origine étrangère, phénomène que nous avons déjà qualifié comme la 'superdiversité'.

Le CPAS d'Anvers est le principal CPAS de Flandre où une partie importante des clients est d'origine étrangère. Environ les trois quarts des moyens de ce CPAS sont consacrés à ce groupe et trois quarts des usagers bénéficiant de l'aide financière sont d'origine étrangère. Le nombre d'utilisateurs d'origine étrangère a fortement augmenté ces 5 dernières années, en conséquence directe de la politique de migration menée par les instances fédérales. Ce CPAS constate à quel point le nombre de régularisés, de réfugiés reconnus et de cas de protection subsidiaire a augmenté. Le nombre de cas de régularisations pour raisons médicales s'est également accru. Par ailleurs, la libre circulation des travailleurs et des services au sein de l'UE est également un facteur ayant suscité davantage de migration. A cet égard, ce CPAS s'interroge quant à savoir si ses limites ne sont pas atteintes. Il s'agit ici d'un constat inquiétant fait par le plus gros CPAS de Flandre.

Dans la politique du personnel, il a également été tenu compte de ce changement dans l'afflux. Ainsi des médiateurs interculturels ont été recrutés afin d'assurer le rôle de passerelle entre les diverses cultures. On travaille également davantage avec des interprètes sociaux. En ce sens, leur approche de la problématique s'est adaptée à la situation changeante. Ils n'ont toutefois aucune prise sur les causes à la base du changement dans les flux migratoires, ce qui est une importante source de frustrations pour les fonctionnaires des CPAS. Nous constatons que certains de ces CPAS ont, ce qui est qualifié dans la littérature sociologique du travail par des auteurs tels que Karasek, de 'problème de contrôle'. En effet, ils sont confrontés à un problème, à savoir un afflux changeant, sans disposer des possibilités de

contrôle en vue de résoudre le problème de manière fondamentale étant donné que la compétence de la politique de migration est fédérale et ne dépend pas d'eux. Nous reviendrons ultérieurement sur ce dernier point.

3. Aperçu des bonnes pratiques

3.1 Aperçu des études de cas bruxelloises

En région bruxelloise, certains CPAS ont développé des initiatives qui peuvent être qualifiées de *bonnes pratiques*. Nous avons recensé les suivantes.

Les illégaux font l'objet d'une approche particulière depuis la promulgation de l'Arrêté royal octroyant l'aide médicale urgente pour les illégaux. A l'époque les autorités molenbeekoises n'avaient pas la moindre idée du nombre de personnes qui seraient couvertes par cette AR, d'autant plus que le processus de régularisation n'avait pas encore été lancé. Le CPAS a donc conclu un partenariat avec une maison médicale, qui s'est révélé très vite insuffisant vu l'explosion de candidats potentiels. Une difficulté supplémentaire résidait dans le fait que l'article 57 de la loi organique était d'une grande complexité et qu'il se révélait difficile de déterminer qui était illégal et qui ne l'était pas. Le CPAS a donc opté pour la création d'une cellule spécifique dédiée aux illégaux dénommée « Cellule Aide Médicale Urgente ». Le personnel y travaillant (8 agents) est spécialement formé à l'accueil des illégaux, qui demandent clairement l'aide financière mais qui ne reçoivent que l'AMU. L'une des difficultés liées à la création de cette cellule spécifique est l'effet d'attractivité que cela a engendré, certains illégaux n'hésitant pas à venir s'installer sur le territoire de la commune pour y avoir accès.

La « Cellule Apprentissage des Langues » à Schaerbeek vise à orienter et accompagner les personnes souhaitant s'inscrire dans un parcours d'insertion socioprofessionnelle mais ne sachant pas encore se faire comprendre sans interprète dans leur apprentissage d'une des deux langues nationales. Il s'agit soit de personnes conscientes de leur manque d'autonomie et motivées pour apprendre le français, soit de personnes envoyées par leur assistant social, soit de personnes motivées pour travailler au plus vite (parmi elles, une situation spécifique: les personnes en séjour limité conditionné au contrat de travail) ou encore de personnes qui se sont inscrites spontanément en cours de français et qui souhaitent une prise en charge des frais. La cellule propose deux orientations pour apprendre une langue: l'orientation en « Alpha » pour les personnes ne sachant ni lire ni écrire dans leur propre langue et l'orientation en Français Langue Etrangère. 50% des personnes inscrites à la Cellule Apprentissage des Langues étaient en formation, pour la plupart jusque juin 2011. Les personnes pour qui un cours n'est pas envisageable (pas d'offre correspondant à ses besoins, conditions de séjour insuffisante pour un

accès en formation, ou plus souvent à cause de lourds problèmes psycho-sociaux à régler: recherche d'un logement, gros problèmes de dettes, troubles psychologiques liés aux traumatismes subis dans leur pays et à leur exil) se présentent néanmoins régulièrement et restent dans une dynamique d'insertion.

Les « Ateliers Citoyens » à Schaerbeek visent à donner aux personnes aidées par le CPAS des clés leur permettant de se situer dans leur environnement, que soit au niveau institutionnel, socio-économique, culturel, voire géographique et à renforcer chez chaque personne, par le biais du collectif et dans l'esprit de l'éducation permanente, les compétences qui soutiendront sa participation sociale et sa prise de conscience citoyenne. Endéans les trois mois de l'octroi de l'aide sociale ou équivalente, les personnes d'origine étrangère sont invitées à une réunion d'information sur le Pôle Participation Sociale et Citoyenne et sur le programme des Ateliers Citoyens. Certaines personnes sont également envoyées à ces séances d'information par leur assistant social ou leur consultant ISP (insertion socio-professionnelle). Il s'agit soit de personnes ayant suivi une scolarité au pays, souvent jusqu'au niveau universitaire, soit de personnes ayant peu ou pas suivi de scolarité inscrites parallèlement en cours d'alpha. Toutes partagent la même motivation d'acquérir une meilleure compréhension de la Belgique et une plus grande autonomie dans leurs démarches administratives ou leur recherche d'emploi. La participation aux Ateliers Citoyens semble avoir un effet dynamisant sur le parcours d'intégration socioprofessionnelle. Ce constat se retrouve dans les témoignages des participants lors des évaluations, individuelles ou collectives, où tous expriment le sentiment de mieux connaître leur environnement et de mieux pouvoir se situer en fonction de leurs besoins et des démarches à accomplir pour y répondre. Ils témoignent tous également d'une rupture de leur isolement social grâce au rythme régulier et la dynamique collective des Ateliers Citoyens. Près de 70% des personnes ayant terminé un cycle des Ateliers se sont soit inscrits à une formation soit ont trouvé un emploi.

Le « Cours Alpha en collaboration avec l'ISPAT » est le fruit d'une convention signée par le CPAS de Saint-Josse-Ten-Noode et l'ASBL en vue de créer un groupe d'alphabétisation parmi les usagers du CPAS aussi bien belges que d'origine étrangère. Cette collaboration est financée par le CPAS sur fonds propres.

3.3 Aperçu des études de cas wallonnes

En Wallonie, les bonnes pratiques relèvent essentiellement de deux logiques. Tout d'abord, de nombreux CPAS (Arlon, Ath, Charleroi, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Verviers) mettent en place des services et/ou activités spécifiques permettant de faciliter l'intégration des usagers d'origine étrangère (ex.: ateliers citoyenneté, cours de langue, excursions). À ce sujet, les Villes disposant d'un financement européen (Charleroi et Liège) sont à mêmes de développer des pro-

jets plus poussés et mieux adaptés aux besoins précis de certaines catégories d'étrangers (ex.: demandeurs d'asile, étrangers hors-UE).

Par ailleurs, les quelques CPAS ayant recours à une collaboration étendue et systématique avec l'ensemble des acteurs concernés par la problématique des étrangers (généralement la Ville et le secteur associatif) considèrent qu'il s'agit d'une démarche essentielle, qui leur permet de coordonner les différentes ressources existantes et ainsi d'optimiser les interventions destinées à aider ces publics particuliers. Les bonnes pratiques suivantes méritent d'être soulignées.

A Charleroi, le projet FEI, *Fonds Européen d'Intégration* (activités d'intégration des personnes étrangères issues de pays tiers à l'UE (apprentissage de la langue, activités civiques, socio-culturelles, ...) implique une coordination jugée exemplaire entre les différents services, actions et acteurs, notamment parce que le champ d'action couvre l'ensemble du territoire de la commune. Il y a une bonne complémentarité au niveau des instruments disponibles et ce « décloisonnement » est vraiment spécifique au projet FEI. De même, la procédure d'évaluation liée au projet est également plus suivie.

A Liège, deux projets financés par des fonds européens sont conjointement menés. Le projet 'ALPHA-CITOYEN' consiste en des cours de langue et des modules de sensibilisation à la citoyenneté (Fond Européen d'Intégration). Le projet 'DAL-SADA' offre un accompagnement et de l'aide au logement pour les personnes qui quittent une structure d'accueil de FEDASIL (Fond Européen pour les Réfugiés).

A Frameries, tous les 2 mois, une réunion est organisée avec les personnes en ILA et les demandeurs d'asile bénéficiant d'une aide sociale financière. Celle-ci sert à réexpliquer la procédure d'asile (avec interprètes) ou encore le passage de l'aide matérielle à l'aide financière (que peuvent-ils toucher après, quoi faire avec, etc.). Il y a un objectif d'éducation, de responsabilisation dans l'éventualité d'une sortie de l'ILA, pour qu'ils sachent se débrouiller et qu'ils aient déjà une idée de ce qui les attend.

A La Louvière, la participation aux 'Cités Métisses' s'inscrit dans une collaboration nouée entre le CPAS, la Ville et le secteur associatif. Il s'agit d'une semaine interculturelle organisée en partenariat avec le CERAIC (Centre Régional d'Action Interculturelle du Centre), l'ONE, Vie Féminine, Picardie Laïque, le CPAS, etc. Cette activité relève de la « plate-forme immigrés ». Elle permet de faciliter des rencontres entre les habitants et les étrangers et ainsi de créer des liens et une meilleure relation de confiance.

3.4 Aperçu des études de cas flamandes

La plupart des CPAS tentent d'intégrer les besoins de leurs usagers d'origine étrangère dans leur politique régulière. Ils mènent ainsi une politique d'inclusion sociale dans le cadre de laquelle une attention est consacrée aux besoins de ce groupe cible dans le cadre de l'action régulière. Cela ne signifie toutefois pas qu'il n'existe pas de projets d'inclusion dans lesquels la majeure partie des usagers sont d'origine étrangère. Leopoldsburg et Louvain indiquent travailler dans cette perspective d'inclusion, en dépit de l'augmentation croissante du nombre d'usagers d'origine étrangère.

Il existe à Boom le projet dit 'Boem-pataat', qui se concentre sur la pauvreté en se focalisant sur les mères ayant des enfants entre 0-3 ans. Il s'agit d'une boutique de troc permettant d'atteindre principalement les défavorisés et les personnes ne parlant pas le néerlandais. En échange de vêtements et de jeux qu'ils amènent, les gens reçoivent de l'argent à utiliser pour d'autres achats. On y trouve également un 'tatertuin' (jardin des bavardages) où l'accueil des enfants est prévu de sorte que les mères peuvent développer des contacts sociaux et que l'on puisse procéder à un soutien alimentaire. Ce projet va également d'ici peu développer les massages de bébés. On y trouve également une « mère d'accueil » qui peut prendre ces enfants en charge lorsqu'une mère doit se présenter pour un entretien d'embauche. Un autre projet est baptisé 'Taterkaai' (le quai des mots) portant sur la langue dans le cadre duquel les collaborateurs du CPAS sont exemptés de travail durant 2x45 minutes par semaine pour apprendre aux personnes dites article 60 des termes reliés au travail (ex. un seau, une cloison, etc.). Enfin, il existe encore un projet cycliste dans le cadre duquel 15 femmes d'origine étrangère apprennent à faire du vélo en deux semaines. Ceci augmente leur chance de trouver un emploi, de développer des contacts et des réseaux, etc. Tous ces projets ne sont toutefois pas spécifiquement tournés vers un groupe cible particulier.

Dilbeek ne mène pas de projets spécifiques mais chaque année a lieu le 'Festival de l'étang' dans le cadre duquel les usagers d'origine étrangère sont impliqués, par exemple dans la chorale ou dans l'organisation d'un bar à gourmandises. Dans le cadre de l'ILA, des excursions sont également organisées avec les personnes qui y résident, mais la langue constitue souvent un obstacle. Mentionnons enfin le Chat café, une soirée durant laquelle les migrants et les Belges peuvent se rencontrer et discuter. Cette initiative attire surtout des migrants qualifiés et il reste difficile d'y associer les femmes immigrées.

Ostende dispose également de projets impliquant de nombreux usagers d'origine étrangère, même si ces projets ne s'adressent pas à ce groupe cible spécifique. Un bel exemple est le projet de soins personnalisés pour les jeunes de familles à problèmes multiples. Il n'est pas spécifiquement réservé aux usagers d'origine étrangère mais ils y sont représentés dans une proportion importante.

A Saint-Nicolas, un projet FSE a été lancé sur les attitudes au travail dans le contexte de l'emploi et celui-ci est ouvert à tous, tant pour ceux qui parlent un minimum de néerlandais que pour ceux qui le maîtrisent mieux.

D'autres CPAS indiquent que s'ils ne mènent pas de projets spécifiques pour les usagers d'origine étrangère c'est n'est pas suite à un choix conscient et de principe plutôt du fait d'un manque de possibilités. Ainsi, l'équipe « étrangers » du CPAS d'*Ostende* n'avait pas pensé que le nombre d'arrivants d'origine étrangère continuerait d'augmenter, ce qui a engendré une importante surcharge administrative (dont les prolongations mensuelles des attestations d'immatriculation, le problème de communication, les usagers qui ne comprennent pas les courriers et doivent être assistés, etc.) La charge de dossiers a atteint par assistant social aux moments de pointe un taux de 100-120 par assistant social. La pression en termes de nombre de dossiers s'est allégée depuis, mais il y a toujours un manque de temps et de moyens pour développer des projets additionnels.

D'autres CPAS mènent des actions spécifiques vis-à-vis du groupe des primo-arrivants. Le CPAS de Gand organise ainsi un accueil commun des allochtones dans le cadre du projet *GOAL*. Durant ces sessions d'information, les droits et devoirs sont expliqués aux nouveaux clients qui ne maîtrisent pas bien le néerlandais. Ce CPAS établit également avec le centre de formation et de mise à l'emploi des pré-trajets spécifiques pour le groupe cible des allochtones, et ce avec l'aide d'interprètes afin de mettre ces gens à l'emploi.

Dans les ILA, des projets spécifiques pour ces groupes cible sont également mis en place. Ainsi la ville d'Hasselt a-t-elle confié l'encadrement de l'ILA pour adultes et mineurs non accompagnés au Centre pour le Bien-être Général (Centrum voor Algemeen Welzijnwerk - CAW) Sonar. Ils disposent en effet de davantage d'expertise dans l'accompagnement des jeunes adultes et travaillent à la scolarisation, au développement de loisirs, aux contacts avec les écoles et médecins, etc.

D'autres communes disposent de projets spécifiques, où à côté de l'action régulière, des projets s'adressent aux groupes de personnes d'origine étrangère. La ville d'Anvers, en raison de sa taille importante, a ainsi la possibilité de mener différents projets en ce sens.

Anvers dispose d'un centre social (Plein) qui encadre spécifiquement les demandeurs d'asile dans la procédure. Les victimes de la traite des êtres humains y sont également accueillies, ainsi que les personnes sans statut légal qui ont besoin d'une aide médicale urgente. En travaillant avec ce centre spécialisé dans les groupes cible des primo-arrivants et des personnes en séjour précaire, il est possible d'accumuler rapidement de l'expertise en la matière et certaines tendances peuvent être rapidement mises en lumière. Parallèlement, il existe également un projet consacré à la violence intrafamiliale, encadré par un assistant social qui

s'attache aux expériences traumatisantes du passé, comme la problématique des enfants soldats, etc. Pour le groupe des Roms de l'ex Yougoslavie établi à Anvers, un médiateur interculturel spécial a été désigné. Ajoutons encore un projet de petite envergure au centre social Vondel où un animateur rassemble des personnes de diverses origines et horizons.

Saint-Nicolas a une importante population de Roms. En collaboration avec les CPAS de Beveren et Temse, ils suivent intensivement 13 familles afin de bien comprendre leurs attentes et ainsi réaliser des progrès dans une série de domaines de l'existence (par exemple attirer les jeunes enfants dans les écoles maternelles). Ils veulent également favoriser le travail régulier et mettre en place des trajets afin d'assurer un suivi sur le lieu de travail et développer les attitudes au travail.

A Roulers, il existe un lien de collaboration avec le bureau d'accueil qui se concentre sur l'accueil des étrangers. A cet égard, le CPAS est étroitement impliqué dans le fonctionnement du cluster minorités ethniques où de nombreuses activités comme des leçons de vélo, des cours de présentation à une offre d'emploi, etc. sont spécifiquement mises en place pour le groupe cible.

CHAPITRE 4

PROCESSUS/MÉTHODE DU CPAS

Dans ce chapitre nous analysons en particulier deux éléments. Tout d'abord, la charge de travail que représentent les usagers d'origine étrangère et leur fréquence accrue pour les CPAS. D'autre part, les liens de collaboration et les partenariats que les CPAS mettent en œuvre pour favoriser l'intégration sociale des usagers d'origine étrangère.

1. Charge de travail et partenariats

La charge de travail qu'engendre l'afflux croissant d'usagers d'origine étrangère est particulièrement élevée dans certains CPAS.

Tableau 4.1 Charge de travail du CPAS pour la clientèle d'origine étrangère

	0%	1 à 20%	21 à 40%	41 à 60%	61 à 80%	Plus de 80%	Ne sais pas
Bruxelles	0 (0%)	2 (22%)	1 (11%)	1 (11%)	1 (11%)	0 (0%)	4 (44%)
Flandres	2 (1%)	70 (40%)	44 (25%)	19 (11%)	9 (5%)	0 (0%)	32 (18%)
Wallonie	1 (1%)	76 (58%)	34 (26%)	5 (4%)	0 (0%)	1 (1%)	14 (11%)
Total	3 (0%)	148 (50%)	79 (30%)	25 (10%)	10 (0%)	1 (0%)	50 (20%)

Source: HIVA-OSE

La moitié des CPAS belges indiquent que la charge de travail pour les clients d'origine étrangère est inférieure ou égale à 20%. Pour près d'un CPAS sur trois, cette charge de travail oscille entre 21 et 40%. De manière générale, il semble que la charge de travail soit supérieure en Flandre et à Bruxelles par rapport à la Wallonie.

Les CPAS disposent de différents partenaires avec lesquels ils collaborent régulièrement dans le cadre de la problématique de l'intégration des personnes d'origine étrangère.

Tableau 4.2 Collaboration avec d'autres partenaires

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Total
Aucun	0 (0%)	2 (1%)	1 (1%)	3 (1%)
Autres CPAS	3 (27%)	91 (46%)	75 (49%)	196 (47%)
Commune/ville	5 (45%)	113 (57%)	83 (54%)	201 (55%)
Police	0 (0%)	74 (37%)	38 (25%)	112 (31%)
Organismes/organisations apprentissage de la langue	6 (55%)	154 (77%)	104 (68%)	264 (73%)
Organismes d'intégration civique, Centre régionaux d'intégration	0 (0%)	133 (67%)	18 (12%)	151 (42%)
Services d'interprétariat	6 (55%)	145 (73%)	97 (63%)	248 (68%)
Office de la naissance et de l'enfance	4 (36%)	91 (46%)	64 (42%)	159 (44%)
Organisations pour l'alphabétisation (ex. asbl Lire et Ecrire, ...)	6 (55%)	116 (58%)	104 (68%)	226 (62%)
Accompagnateurs spécialisés pour l'intégration	2 (18%)	27 (14%)	22 (14%)	51 (14%)
Les sociétés de logement (social)	4 (36%)	94 (47%)	58 (38%)	158 (43%)
Organisations/organismes locaux pour l'éducation et l'apprentissage continué au cours de la vie	5 (45%)	104 (52%)	15 (10%)	124 (34%)
Organisations/organismes spécialisés dans la formation professionnelle	5 (45%)	29 (15%)	51 (33%)	85 (23%)
ONG de terrain pour l'intégration sociale	1 (9%)	12 (6%)	7 (5%)	20 (6%)
ONG de terrain spécialisées dans l'intégration des migrants	1 (9%)	12 (6%)	11 (7%)	24 (7%)
CAP - Centre d'aide aux personnes/CSS-Centre des services sociaux	2 (18%)	59 (30%)	4 (3%)	65 (18%)
Services locaux/régionaux de placement (Forem, VDAB, Actiris)	6 (55%)	113 (57%)	60 (39%)	179 (49%)
Organisations religieuses	0 (0%)	6 (3%)	4 (3%)	10 (3%)
Organisations d'entraide	3 (27%)	12 (6%)	34 (22%)	49 (13%)
Fedasil	6 (55%)	135 (68%)	109 (71%)	250 (69%)

Source: HIVA-OSE

Quasi tous les CPAS indiquent qu'en termes d'intégration sociale des usagers d'origine étrangère, ils collaborent avec d'autres partenaires. Les principaux partenaires à cet égard sont les Maisons du Néerlandais en Flandre (77%) et à Bruxelles (55%) et les lieux où l'on peut apprendre le français en Wallonie (68%), les services d'interprétariat (68%), Fedasil (69%), les organisations d'alphabétisation (ex. CBO's) (62%) et la commune (55%).

Les partenaires varient clairement en fonction de la région. Il existe également des collaborations avec d'autres CPAS (47%); cependant dans la région bruxelloise la collaboration avec les autres CPAS est moins fréquente (27%). Une importante différence est constatée dans la collaboration avec la police, avec laquelle les CPAS bruxellois, selon les réponses aux questions quantitatives, ne collaborent pas. Les CPAS ne travaillent également pas avec le bureau d'accueil bruxellois. En Wallo-

nie, on constate une collaboration nettement moins importante avec les partenaires en formation et les organisations socioéducatives locales.

2. Aperçu des études de cas bruxelloises

La lourdeur de la charge de travail varie d'un CPAS à l'autre. Elle n'a fait l'objet d'aucune évaluation à Molenbeek. Cette charge varie de 40 à 80%. A Auderghem (entre 61 et 80%), les assistants sociaux se disent dépassés par la charge de travail. Les usagers du CPAS présentent généralement des difficultés liées à l'usage du français. Ce sont des personnes qui demandent un encadrement très lourd du début à la fin. Ils requièrent une prise en charge plus importante et nécessitent un suivi plus conséquent. A Saint-Josse, une grosse majorité des usagers est d'origine étrangère. La charge de travail qui lui est attribuée est évaluée entre 41 à 60%. Elle représente la gestion quotidienne de la constitution de dossier à l'encodage et aux paiements.

La formation du personnel des CPAS est présentée comme une action menée en interne et destinée à faciliter la prise en charge et le suivi de tous les usagers et non seulement ceux d'origine étrangère. Les assistants sociaux se voient ainsi proposer des formations sur l'inter-culturalité, sur la loi de 1965, sur le droit des étrangers, sur le RIS. Ces formations sont tantôt imposées tantôt laissées à l'appréciation des assistants sociaux. Plus spécifiquement à Molenbeek, les assistants sociaux bénéficient d'une formation pour « agents entrant ». Cette formation leur permet essentiellement de se familiariser avec le paysage municipal. Sinon, tous les agents en service ont droit à 10 demi-journées de formation qui visent essentiellement à combler les faiblesses identifiées de l'agent. Ces derniers peuvent néanmoins opter pour des formations à l'interculturel avec approbation du chef de service. Ces formations ne sont donc pas inscrites dans le programme de façon systématique. Il est à relever par ailleurs que la formation de base des assistants sociaux n'est pas toujours adaptée à la complexité de la législation et à la technicité de la matière. Ils doivent donc se familiariser en un temps limité aux spécificités de leur fonction, ce qui représente une charge de travail importante.

L'approche spécifique passe également par le recours à des experts spécifiques: interprètes, psychologues, CIRE, SIREAS, tout expert permettant au CPAS de mieux orienter les usagers.

Certains CPAS font état d'échanges avec d'autres CPAS dans le cadre des assemblées organisées par l'Union des Villes et Communes même si ces échanges ne portent néanmoins pas sur la thématique des étrangers à proprement parler. Aucun groupe particulier de réflexion n'a ainsi vu le jour. D'autres ont mis en place un groupe de travail spécifique et développé des collaborations systématiques avec des ONG spécialisées dans l'intégration des personnes d'origine étran-

gère (Médecins du Monde; MSF, Caritas, ... essentiellement au profit des illégaux) (Molenbeek).

De nombreux partenariats sont noués entre les CPAS et des organismes externes. La plupart de ces collaborations font l'objet de conventions formelles. Certains prennent néanmoins la forme d'un accord informel. Tel est ainsi le cas du partenariat noué par le CPAS d'Auderghem avec l'organisme d'alphabétisation « Le Pavillon » à destination des primo-arrivants. Parmi les partenariats formalisés citons les suivants.

Le « Brussel Onthaalbureau Nieuwkomers B.O.N. » asbl propose un programme d'intégration civique aux personnes installées en Belgique depuis un petit temps afin de mieux comprendre le pays qui les accueille via une formation, un cours d'orientation sociale. Une formation gratuite, en cours du jour ou en cours du soir, étalée sur six semaines et proposée en différentes langues (français, russe, turc, arabe, tibétain, ...). La démarche se veut positive et la plupart des participants se sont inscrits grâce au bouche à oreille, suite aux échos positifs rapportés par ceux qui ont déjà suivi la formation. L'ASBL propose durant le cours d'orientation sociale des informations sur le marché du travail, le logement, la santé, les structures administratives, sur les droits et devoirs du citoyen en regard de la loi. Il s'agit d'un lieu de rencontres formelles et informelles avec un accompagnateur qui va les suivre pendant ces six semaines et qui peut devenir une personne de référence. Cet accompagnateur va les soutenir dans leurs initiatives, les orienter dans leur parcours professionnel et les motiver dans leurs projets. Si après ces six semaines de cours d'orientation sociale l'humeur est encore à l'apprentissage, ils pourront compléter leur parcours par le programme d'intégration civique. Ces cours ont lieu dans 3 communes dont Schaerbeek.

Les interprètes sociaux sont au cœur du travail d'accompagnement des CPAS. Excellents médiateurs, ce sont des collègues précieux qui garantissent la qualité des entretiens. L'objectif général du SeTIS Bxl, le « Service d'Interprétariat Social » est de faciliter la communication entre les intervenants des services du public et secteur non-marchand et une population d'origine étrangère ne maîtrisant pas ou peu le français. Le SeTIS Bxl peut être présent pour, que ces personnes puissent recevoir une aide juridique, comprendre la procédure d'asile, consulter un médecin ou un psychologue, entendre ce que le centre PMS ou l'instituteur de leurs enfants a à leur dire. Ou encore, qu'elles puissent communiquer avec l'assistant social du CPAS auquel elles émargent, avec l'infirmière sociale de la consultation ONE à laquelle elles présentent leur nouveau-né. Il faut cependant noter que le manque de moyens financiers ne permet plus au SETIS de répondre aux demandes de prestation dans le même délai qu'avant, ni de recruter de nouveaux collègues pour certaines langues dont les CPAS ont besoin (le polonais par exemple).

« Insertion Socio-Professionnelle Action Travail ISPAT asbl » est une association d'insertion socio-professionnelle occupant 17 travailleurs et réalisant des formations dans les secteurs de l'alphabétisation et des formations qualifiantes (employé en bureautique, secrétariat). Le public est de toute origine culturelle et est envoyé par divers opérateurs soucieux de donner une seconde chance professionnelle à ces personnes à faible qualification ou sans qualification. Elle s'adresse à des adultes au chômage, aidés par un CPAS ou sans revenu et suit la filière socio-économique jusqu'à la mise à l'emploi ou la réorientation.

D'autres partenariats sont noués notamment avec l'ONE, les organisations spécialisées dans la formation professionnelle, ACTIRIS, des sociétés de logement social, des organisations locales pour le Life Long Learning.

Le CPAS de Molenbeek développe également une action pour les réfugiés en collaboration avec FEDASIL. Dans le cadre d'une convention d'urgence signée avec FEDASIL, par pure solidarité au vu des difficultés que traversent l'institution, le CPAS de Molenbeek met à disposition un quart de la capacité de sa maison d'accueil « Le Relais » au profit de réfugiés qui ne sont pas à charge du CPAS et ne sont pas de sa responsabilité. D'autres CPAS adressent des demandes ponctuelles au MRAX, à la Ligue des Droits de l'homme en dehors de toute contractualisation pour venir en aide aux personnes qui par exemple sont dans un processus de régularisation.

3. Aperçu des études de cas wallonnes

D'une manière générale, la grande majorité des CPAS interrogés en Wallonie considère que la charge de travail relevant des usagers d'origine étrangère est plus lourde que pour les autres usagers (Arlon, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Verviers), un sentiment qui ne transparaissait pas aussi clairement dans l'enquête en ligne. Ce serait surtout le cas en ce qui concerne les demandeurs d'asile. Pour ces derniers, le suivi administratif et juridique est en effet plus exigeant, notamment en raison des différences de statuts, ainsi que des nombreux changements de législations qui obligent les acteurs sociaux à se mettre constamment à jour. En outre, le suivi psycho-social doit également être plus poussé pour les demandeurs d'asile, puisqu'ils arrivent avec des problèmes difficiles liés à leur situation souvent dramatique, ainsi qu'au choc que constitue leur arrivée dans un pays étranger, dont ils ne connaissent pas la langue, les institutions, les codes culturels, etc. Ces problèmes d'incompréhension liés aux différences culturelles ou simplement de langue se posent toutefois également pour les travailleurs sociaux qui s'occupent des autres catégories d'étrangers, ce qui contribue également à alourdir leur charge de travail en la matière.

Face à cette particularité du travail concernant les usagers d'origine étrangère, certains CPAS ont fait le choix de la spécialisation, en créant un service spécifique

pour les étrangers. Toutefois, d'autres répondants ont considéré qu'il s'agissait d'un mauvais choix puisqu'il faisait reposer le travail 'le plus difficile' sur un nombre limité de personnes.

Ce degré de *spécialisation et de systématisation* fait clairement office de clivage entre les « gros » CPAS et ceux des petites et moyennes communes. En effet, les quatre plus gros CPAS interrogés (Charleroi, la Louvière, Liège, Namur, ainsi que Frameries, mais ici pour des raisons liées à la politique volontariste de la Ville en matière d'accueil de demandeurs d'asile) ont une forme plus ou moins poussée de spécialisation interne concernant l'aide aux usagers d'origine étrangère, de même qu'une systématisation des outils, partenariats et formations qui s'inscrit généralement dans le développement d'une approche globale et intégrée spécifique aux étrangers.

À l'inverse, les 5 CPAS restants (Arlon, Ath, Beyne-Heusay, Verviers, Wavre), qui sont tous de petite ou moyenne taille, indiquent des participations à des formations thématiques, des échanges avec d'autres CPAS ou encore le recours à des experts ou à des organismes spécifiques, mais en dehors de tout cadre systématique et sans qu'il y ait une quelconque spécialisation interne sur le sujet.

Naturellement, cette divergence se reflète également en ce qui concerne les partenariats auxquels les CPAS ont recours sur ces questions. Si l'ensemble des CPAS interrogés indiquent avoir recours à une forme ou l'autre de partenariat externe, des différences émergent néanmoins en ce qui concerne leur degré de formalisation. De nouveau, ce sont davantage les « gros » CPAS qui semblent plus enclins à formaliser leurs collaborations. Dans les cas les plus aboutis (Charleroi, la Louvière, Liège), la problématique « étrangers » fait d'ailleurs partie intégrante du plan de cohésion sociale et elle s'y décline selon une articulation étroite entre le secteur associatif, la Ville et le CPAS. Lorsqu'elle existe, cette formalisation est présentée comme permettant une mobilisation et surtout une coordination plus efficace des différentes ressources et services existants. En outre, elle permettrait d'éviter que les partenariats ne reposent uniquement que sur des relations personnelles, ce qui peut les mettre à mal au cas où celles-ci viendraient à prendre fin.

Dans trois autres cas (Beyne-Heusay, Frameries, Namur), les collaborations ne font l'objet d'une systématisation formelle qu'avec le secteur associatif et sur la base de problématiques ciblées, et non pas d'un plan d'ensemble intégré.

Enfin, pour l'ensemble des cas restants (Arlon, Ath, Verviers, Wavre), les collaborations sont informelles et fonctionnent au cas par cas, selon les besoins immédiats de l'utilisateur. La petite taille des communes concernées rendrait superflu un recensement formel des différents intervenants du secteur puisqu'ils « se connaissent tous ». Mais il faut toutefois indiquer que deux de ces CPAS ont considéré qu'un tel recensement serait au contraire utile.

De nombreux CPAS interrogés (Ath, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Liège, Namur, Wavre) ont également souligné l'importance des échanges plus ou moins réguliers avec d'autres CPAS sur la problématique spécifique des étrangers. Il s'agirait d'un bon moyen pour échanger des informations, des inquiétudes ou des doutes quant à la législation ou encore des bonnes pratiques. Les réunions FEDASIL ont également été mentionnées à ce sujet, comme lieux privilégiés pour partager des expériences avec des acteurs confrontés aux mêmes enjeux (Ath, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, la Louvière, Liège, Wavre).

4. Aperçu des études de cas flamandes

Dans l'analyse statistique, nous avons constaté que le nombre de personnes d'origine étrangère qui s'adressent au CPAS a augmenté ces dernières années et que dès lors, la charge de travail s'est alourdie. Certains CPAS des grandes villes ont fait plus tôt l'expérience de cette augmentation et ont depuis lors adapté leur fonctionnement de manière systématique. D'autres CPAS, comme celui d'Ostende, ont connu ce tournant ces cinq dernières années. Avant 2008, les CPAS avaient davantage d'utilisateurs belges que non belges. Les choses ont changé durant cette période avec, en 2010, une nette augmentation du nombre d'utilisateurs d'origine étrangère.

Force est de constater que le profil d'un autochtone varie fortement de celui d'un allochtone pour les CPAS, notamment ceux des grandes villes. Les utilisateurs autochtones ont en général souvent une problématique cumulée de longue durée faisant qu'ils restent relativement plus longtemps dans le circuit de l'assistance (ex. cumul de problèmes, pauvreté générationnelle, passé dans les institutions, problématique d'assuétude, etc.). De ce fait, ils ne sortent pas facilement du circuit de l'assistance du CPAS. Les utilisateurs allochtones par contre demandent davantage d'attention dans la communication, mais ont généralement besoin d'une aide de courte durée et quittent plus rapidement le circuit. Pour ce groupe, le roulement est plus important. 'Ces gens ont en fait besoin d'un levier et peuvent après un accompagnement de quelques mois à nouveau voler de leurs propres ailes'. Seul le groupe des régularisés médicaux parmi les utilisateurs d'origine étrangère est le groupe qui ne quittera pas facilement le circuit du CPAS.

Selon les CPAS, dans le fonctionnement quotidien, le changement de clientèle a également un impact important. Le CPAS d'Ostende donne l'exemple suivant: 'Un Belge qui doit attendre lors d'un rendez-vous part après 20 minutes tandis qu'une personne d'origine étrangère attend bien plus longtemps car elle a l'habitude d'attendre partout. Elle reste également après le rendez-vous pour papoter avec d'autres clients du CPAS, ce qui fait partie de l'ensemble du processus de socialisation.' Pour ce faire, l'aménagement de la salle d'attente a été adapté.

La plupart des CPAS se sont adaptés à cette réalité changeante sur le plan organisationnel, en modifiant l'occupation du personnel et l'approche des usagers. Dans certains CPAS, l'impact sur l'organisation et les structures internes est très important. Certains CPAS ayant de nombreux usagers d'origine étrangère ont ainsi désigné des médiateurs interculturels, ou ont réduit la charge de dossiers par assistant social, parce qu'il s'agit d'un groupe pour lequel il faut consacrer davantage de temps, etc.

CHAPITRE 5

INTERACTIONS AVEC D'AUTRES NIVEAUX POLITIQUES

Le présent chapitre examine les interactions existant entre les CPAS et divers niveaux de pouvoir politique en ce qui concerne la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère.

1. Analyse statistique

Nous avons interrogé les CPAS pour savoir dans quelle mesure les actions menées en faveur de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère s'intégraient dans un plan politique plus vaste, comme un plan de cohésion sociale ou un plan de développement régional.

Tableau 5.1 Collaboration dans un plan politique d'ensemble

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Total
Cette collaboration a lieu dans le cadre d'un plan formel/ plan de cohésion sociale/ plan de développement régional	2 (22,2%)	41 (23,3%)	28 (21,4%)	71 (22,5%)

Source: HIVA-OSE

Il est frappant de constater que les pourcentages sont dans l'ensemble très faibles pour les CPAS belges. Moins d'un quart des CPAS ont des liens de collaboration établis dans le cadre d'un plan politique d'ensemble.

De nombreux CPAS ont créé une Initiative Locale d'Accueil (ILA) à destination des demandeurs d'asile. Nous avons demandé dans quelle mesure ils estiment que l'ILA fait partie de leur approche relative à l'intégration.

Tableau 5.2 ILA comme partie de l'approche de l'intégration

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Total
L'ILA fait-elle partie d'une approche spécifique sur l'intégration des migrants?	4 (44,4%)	130 (73,9%)	88 (67,2%)	222 (70,3%)

Source: HIVA-OSE

Les chiffres varient clairement par région. En Flandre et en Wallonie, quasiment trois CPAS sur quatre considèrent que l'ILA contribue à leur approche de l'intégration. A Bruxelles, ce pourcentage est clairement plus faible, car proportionnellement le nombre de CPAS disposant d'une ILA y est aussi moindre.

Tableau 5.3 Activités spécifiques dans le contexte de l'ILA

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Total
Existe-t-il des activités spécifiques impliquant les ILA par ex. des cours de langue ou des initiatives de participation socio-culturelle?	4 (44,4%)	74 (42%)	85 (64,9%)	163 (51,6%)

Source: HIVA-OSE

Toutefois, dans les CPAS bruxellois et wallons qui disposent d'une ILA, nous constatons partout des activités reliées à l'intégration sociale comme des cours de langue ou des initiatives de participation socio-culturelle, particulièrement en Wallonie. Il n'y a qu'en Flandre qu'il y a moins de CPAS offrant des cours de langue par le truchement des ILA. Cela s'explique par l'existence des infrastructures mises en place dans le cadre de la politique flamande d'intégration civique.

2. Aperçu des études de cas bruxelloises

L'interaction des CPAS bruxellois avec d'autres niveaux de décision est pour ainsi dire inexistante. Seule la Commune semble à même d'exercer une quelconque influence sur la politique et les activités menées par le CPAS. Aucune des communes étudiées ne dispose d'une ILA sur son territoire et aucun CPAS n'a fait mention d'une quelconque inscription de cette collaboration dans un plan formel.

3. Aperçu des études de cas wallonnes

L'influence des différentes autorités (communales, régionales, communautaires, fédérales et européennes) sur la programmation des activités des CPAS à l'atten-

tion des usagers d'origine étrangère est majoritairement nulle ou du moins extrêmement limitée. Le seul niveau de pouvoir régulièrement cité est celui de la commune (Arlon, Ath, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Wavre), mais souvent de manière minimale (exigence de non-discrimination, limitation du nombre de places d'accueil).

Seuls les trois CPAS pour lesquels la problématique des étrangers fait partie intégrante du plan de cohésion sociale mentionnent une interaction « significative » avec la Ville. Les deux CPAS qui bénéficient de fonds européens mentionnent également l'influence des autorités européennes sur la façon dont ils conduisent les projets subventionnés. Pour le reste, la grande majorité des CPAS (Arlon, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Namur, Verviers, Wavre) affirme ne pas subir d'influence significative de la part d'un quelconque niveau de pouvoir. Les autorités fédérales, régionales et communautaires ne sont ainsi jamais mentionnées.

Il faut noter ici que plusieurs des CPAS interrogés (Ath, Frameries, Verviers, Namur) perçoivent cet état de fait comme un problème, dans la mesure où ils se sentent démunis et dépourvus de directives claires pour faire face à aux problématiques particulières entourant l'aide aux étrangers.

Parmi les dix CPAS interrogés en Wallonie, cinq ont mis en place une ILA (*Ath, Beyne-Heusay, Frameries, La Louvière, Wavre*). Les activités spécifiques impliquant ces structures d'accueil relèvent majoritairement de sorties ou d'excursions qui visent à renforcer la relation de confiance entre les intervenants sociaux et les résidents, à leur faire découvrir le pays, et plus largement, à leur permettre de « se changer les idées » (*Ath, Frameries, la Louvière, Wavre*).

Par ailleurs, dans une majorité de cas (*Frameries, la Louvière, Wavre*), une forme ou l'autre de suivi particulier est assuré pour garder les résidents informés de l'état de leur procédure, des droits auxquels ils peuvent prétendre, des implications d'un éventuel refus et enfin pour les préparer à une possible sortie de la structure d'accueil. Ces deux derniers points sont généralement perçus comme fondamentaux, puisque l'absence d'anticipation sur ces sujets peut considérablement compliquer la situation lorsque la décision finale tombe et que la personne concernée n'est pas prête à l'assumer (que la décision soit positive ou négative).

4. Aperçu des études de cas flamandes

Les CPAS peuvent être administrés de manière autonome, en plaçant leurs propres accents et priorités, tant qu'ils restent bien entendu dans le cadre légal. Le principal niveau avec lequel les grands CPAS flamands ont des accords sont les communes, comme dans les autres régions.

Nous avons déjà mentionné l'existence d'une règle de sociologie du travail qualifiée de 'problème du contrôle' (cf. chapitre 3.2.3). Certains CPAS sont confrontés à une problématique migratoire qui dépasse clairement le niveau local. Ils ne disposent pas des leviers pour y remédier. La réaction à cette problématique varie selon les CPAS. Le CPAS de Gand a ainsi activement mené des activités de lobbying avec la ville afin que le problème des nouveaux citoyens de l'UE soit placé à l'agenda fédéral et européen. Environ 65% de la clientèle de Gand est d'origine étrangère. En 2006, le nombre de bénéficiaires du RIS de l'UE + 12 pays était de 93. Ce nombre est passé à 447 en 2009 et à 636 en 2010, ce qui représente une augmentation de 583,9% par rapport à 2006. Grâce à ces données chiffrées et la collaboration entre le CPAS et les services de la ville, on a ainsi pu tirer la sonnette d'alarme fédérale.

Certains CPAS sont donc parvenus à transmettre la perception locale au niveau politique supérieur grâce à une bonne communication avec la ville, comme l'exemple de Gand. Sous l'influence de ces signaux, certaines mesures ont été prises, dont celle consistant à exclure les nouveaux citoyens UE de l'aide financière durant les trois premiers mois de l'arrivée afin de réduire l'effet d'appel. Pour d'autres CPAS, il demeure néanmoins très complexe d'aborder les conséquences locales de la politique fédérale à un niveau supérieur.

Certains d'entre eux, dont celui de Louvain, ont une manière plus bureaucratique de faire face à ce problème de contrôle. Ils se considèrent comme exécuteurs de la politique et de la législation, signalent certaines choses au législateur, mais ne mènent pas de lobbying actif. Ils déclarent « subir » la politique menée.

Parmi les CPAS flamands que nous avons interrogés pour nos études de cas, cinq disposent d'une ILA, à savoir Boom, Leopoldsburg, Hasselt, Dilbeek et Roulers. Au sein de l'ILA, les différents CPAS organisent des cours de langue, ce qui est généralement apprécié des résidents de l'ILA. Pour certains CPAS, il existe également une journée de rencontres durant laquelle les bonnes pratiques en matière d'ILA peuvent être échangées avec d'autres CPAS.

CHAPITRE 6

PROBLÈMES SPÉCIFIQUES À L'INTÉGRATION SOCIALE DES PERSONNES D'ORIGINE ÉTRANGÈRE

Ce chapitre se penche plus particulièrement sur les problèmes spécifiques que les CPAS considèrent comme étant particulièrement liés à des difficultés dans leur action en matière d'intégration sociale des personnes d'origine étrangère.

1. Analyse statistique

Dans notre enquête, nous avons interrogé les CPAS sur leur perception des principaux problèmes qui rendaient plus difficile leur travail en matière d'intégration sociale des personnes d'origine étrangère.

Tableau 6.1 Les problèmes spécifiques compliquant l'intégration

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Total
Aucun	0 (0%)	2 (1%)	2 (1%)	4 (1%)
Manque de personnel (temps de travail)	6 (55%)	82 (41%)	46 (30%)	134 (37%)
Manque de personnel qualifié (savoir-faire)	3 (27%)	41 (21%)	39 (25%)	83 (23%)
Manque de possibilité de communication	4 (36%)	68 (34%)	37 (24%)	109 (23%)
Différences linguistiques (ne pas communiquer)	7 (64%)	133 (67%)	91 (59%)	231 (64%)
Différences culturelles (ne pas se comprendre)	5 (45%)	98 (49%)	73 (48%)	176 (48%)
Problèmes dans la circulation d'informations au sein du CPAS	0 (0%)	8 (4%)	12 (8%)	20 (6%)
Absence d'une structure ou d'une approche spécifique sur la question de l'intégration des personnes d'origine étrangère au sein du CPAS	2 (18%)	41 (21%)	18 (12%)	61 (17%)
Manque de ressources financières	5 (45%)	39 (20%)	38 (25%)	82 (23%)
Les ressources disponibles vont prioritairement à d'autres aspects du bien-être (logement, ...), l'intégration des personnes d'origine étrangère n'est pas une priorité	1 (9%)	32 (16%)	21 (14%)	54 (15%)
Le CPAS est trop petit pour pouvoir prendre des initiatives pour l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère	2 (18%)	94 (47%)	56 (37%)	152 (42%)
Manque de collaboration avec d'autres acteurs au niveau local	0 (0%)	12 (6%)	11 (7%)	23 (6%)
Manque de collaboration avec d'autres acteurs au niveau régional	1 (9%)	11 (6%)	15 (10%)	27 (7%)
Manque de collaboration avec d'autres acteurs au niveau national	2 (18%)	15 (8%)	14 (9%)	31 (9%)
Le public des usagers d'origine étrangère est particulièrement difficile à atteindre	2 (18%)	49 (25%)	28 (18%)	79 (22%)
Cadre légal est insuffisant ou inadapté	4 (36%)	41 (21%)	29 (19%)	74 (20%)
Problèmes de communication des informations entre l'autorité centrale et le CPAS	5 (45%)	34 (17%)	19 (12%)	58 (16%)
Absence de collaboration entre CPAS sur la question spécifique de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère	1 (9%)	19 (10%)	4 (3%)	24 (7%)
Absence d'une plate-forme d'échange et de coopération sur le sujet de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère	3 (27%)	31 (16%)	25 (16%)	59 (16%)
Absence d'un outil de suivi/évaluation spécifique des divers aspects de la pratique des CPAS en matière d'intégration des usagers d'origine étrangère afin de pouvoir être mieux informé sur les enjeux de la question aux niveaux national et régional	1 (9%)	31 (16%)	28 (18%)	60 (17%)

Source: HIVA-OSE

Deux problèmes sont particulièrement mis en avant par les CPAS dans l'enquête. Le premier problème concerne la difficulté de communication à cause de problèmes de langue. Dans 64% des CPAS interrogés, il est avancé qu'il s'agit d'un des

principaux motifs qui entrave l'intégration. Le deuxième problème en ordre d'importance est relatif à l'incapacité à se comprendre en raison des différences culturelles (48%). Ces deux principales raisons ne varient pas selon les régions.

Les autres motifs importants sont davantage de nature organisationnelle, comme par exemple: la petitesse du CPAS ne permettant pas de développer des initiatives en faveur de l'intégration des personnes d'origine étrangère (42%); le manque d'effectifs suffisants (37%), de personnel qualifié (23%) ou de ressources financières (23%); ainsi que le manque de possibilités de communication (23%). Ici, nous notons toutefois certaines divergences régionales. Le manque de possibilités de communication est moins souvent avancé en Wallonie. Le manque d'effectifs et de ressources financières est une problématique davantage marquée à Bruxelles que dans les autres régions. La petitesse du CPAS est par contre un motif nettement moins invoqué à Bruxelles que dans les autres régions.

Une troisième série de problèmes est clairement davantage liée au caractère régional. Ainsi la région de Bruxelles-Capitale se singularise par rapport aux autres régions. Le manque de moyens financiers (45%) et de personnel (55%), les problèmes de communication des informations entre autorités centrales et CPAS (45%), et l'absence d'une plate-forme en matière d'échange et de collaboration sont clairement des motifs avancés plus fréquemment par les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale.

2. Aperçu des études de cas bruxelloises

Les CPAS bruxellois interrogés font état des mêmes difficultés que l'on peut regrouper en 4 catégories. Les incompréhensions liées aux différences linguistiques et culturelles constituent véritablement la plus grande difficulté à laquelle doivent faire face les CPAS interrogés.

Le second ordre de difficultés tient au fonctionnement interne du CPAS. Tous les CPAS se plaignent du manque de personnel, généralement très insuffisant pour faire face à l'ensemble des dossiers à traiter et du manque de ressources financières limitant les CPAS dans leur volonté de développer de nouvelles initiatives. Le manque de savoir-faire du personnel est également à mentionner. Il semble clair pour les personnes interrogées que la formation des assistants sociaux est loin d'être complète et adaptée tant aux fonctions des futurs assistants sociaux qu'aux publics rencontrés par ses derniers dans le cadre de leurs fonctions. Les CPAS essaient de pallier à ces lacunes en permettant au personnel de suivre des formations spécifiques lorsque les moyens financiers le permettent mais un effort de renforcement de la formation initiale des assistants sociaux serait le bienvenu.

Le caractère inadapté et la complexité de la législation de la législation sont particulièrement pointés du doigt. Elle n'est généralement pas maîtrisée à la sortie de l'école et c'est sur le terrain que les assistants sociaux l'appréhendent. Les points obscurs de la législation font très souvent l'objet de circulaires qui se révèlent elles-mêmes très obscures. Les règles relatives au RIS sont en générale perçues comme claires, il en est autrement de tout ce qui concerne l'aide équivalente, l'aide sociale, les procédures de récupération, et ce d'autant plus que la législation évolue très rapidement. Une révision de la loi de 1965 régissant la répartition des compétences serait particulièrement bien accueillie.

L'absence de collaboration entre les différents acteurs institutionnels est également regrettée par les CPAS qui y voient une source supplémentaire de difficulté. Les CPAS bruxellois interrogés regrettent généralement l'absence de collaboration avec d'autres CPAS de la Région. Bien que reconnaissant les bienfaits qu'apporterait une meilleure collaboration entre les CPAS sur la question de l'intégration des usagers d'origine étrangère, le manque de temps et de ressources financières empêchent une telle collaboration de se développer. L'absence de communication des informations entre l'autorité centrale et les CPAS sur cette question sensible a également été relevée. Les contacts en dehors du processus de récupération sont extrêmement rares. Si certains CPAS s'estiment néanmoins bien représentés au niveau central par l'Union des Villes et Communes de Bruxelles, d'autres ont souligné le manque d'intérêt de certains lobbyistes (Conférence des présidents des CPAS, Union des Villes et Communes wallonnes et bruxelloises) de mettre le débat de l'intégration à l'ordre du jour, freinant ainsi le développement d'une collaboration plus accrue sur ce thème entre les différents niveaux.

3. Aperçu des études de cas wallonnes

Parmi les principales difficultés rencontrées par les CPAS wallons en matière d'aide aux personnes d'origine étrangère, les incompréhensions liées aux différences culturelles et linguistiques sont systématiquement mentionnées dans l'ensemble des CPAS interrogés en Wallonie. De même, la difficulté de mener une action efficace à destination de ces catégories de population particulières est également un élément problématique récurrent (Arlon, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Verviers, Wavre). Cette difficulté tient d'une part au manque de moyens (humains, matériels, financiers, temps) nécessaires à une intervention de qualité. Et d'autre part, aux caractéristiques des publics visés qui peuvent compliquer le déploiement des types d'interventions « classiques » (tel le repli communautaire). À cet égard, les demandeurs d'asile posent évidemment des problèmes spécifiques puisque la situation par définition incertaine dans laquelle ils se trouvent rend toute action à leur endroit particulièrement difficile, du moins dans une perspective de long terme.

Par ailleurs, le cadre légal entourant l'action des CPAS est également régulièrement pointé du doigt comme une source de difficultés pour l'action vis-à-vis des usagers d'origine étrangère (Arlon, Ath, Beyne-Heusay, Frameries, la Louvière, Liège, Verviers). Les CPAS interrogés mentionnent ainsi les changements réguliers dans la législation qui alourdissent leur travail et le rendent plus précaire. Ils soulignent également les incohérences qui peuvent exister et dont ils estiment avoir trop souvent à supporter le poids (telle la non-application des décisions d'expulsion). La suppression des codes 207 et ses conséquences pour les villes « attractives » est également mentionnée à plusieurs reprises comme une grande cause d'inquiétude sur le sujet.

Un autre point problématique concerne les lacunes existantes en termes de coordination et de collaboration entre les différents acteurs (institutionnels, associatifs) sur la problématique des étrangers. La grande majorité des CPAS interrogés (7/10: Ath, Beyne-Heusay, Namur) se plaint en effet d'un manque de collaboration entre les différents niveaux de pouvoir ou même entre les CPAS eux-mêmes. Plusieurs se plaignent également du manque d'uniformisation qui existe entre les actions menées par les différents CPAS, qui peut entraîner des problèmes « d'attractivité excessive » pour ceux dont l'offre est plus « généreuse ».

Enfin, certains CPAS (4/10) ont évoqué des problèmes liés à leur organisation et fonctionnement interne (mauvaise circulation de l'information, absence de structure spécifique).

4. Aperçu des études de cas flamandes

Les études de cas flamandes confirment les résultats de l'enquête quant à la prédominance des aspects linguistiques et culturels comme difficultés particulières pour l'intégration des personnes d'origine étrangère. Durant les entretiens avec les CPAS, différents éléments liés à la langue et à la culture ont été avancés. Ainsi une communication par le truchement de la langue est un élément important en vue de détecter les problèmes. Pour les assistants sociaux, la langue est le principal instrument dont ils disposent pour communiquer. Sans une bonne maîtrise de la langue, il est impossible de communiquer.

En raison d'une communication limitée, il devient difficile de détecter les problèmes sous-jacents. Ceci est encore plus évident face aux clients autochtones et on peut difficilement y remédier en recourant à des interprètes. Certains CPAS ont une approche très pragmatique face à cette problématique de la langue. Ils adaptent leur langage, emploient des mots simples et des phrases courtes, apprennent certains termes des contacts avec des personnes d'origine étrangère ou recourent à des pictogrammes, des photos ou des dessins afin de se faire comprendre. Cette approche pragmatique découle de l'objectif qu'ont les assistants sociaux, à savoir

aider et à cette fin comprendre les personnes, qui apparaît alors plus important qu'atteindre un 'objectif d'intégration'.

Les assistants sociaux s'adaptent rapidement au changement de contexte linguistique. Toutefois, la responsable des assistants sociaux du CPAS d'Ostende postule que la formation des assistants sociaux ne suit pas la réalité changeante. D'après elle, la langue doit prendre davantage de place dans le programme de formation des nouveaux assistants sociaux, ce qui n'est actuellement pas encore le cas.

Grâce à cette approche pragmatique, certains usagers d'origine étrangère peuvent être rapidement aidés. Offrir l'aide adaptée devient toutefois plus difficile si la problématique et la situation sont plus complexes. Certains CPAS entrent ainsi en contact avec des réfugiés ayant un passé d'enfant soldat, lourdement traumatisés par des situations de guerre avec qui il est difficile de communiquer, ce qui rend plus difficile une aide adéquate, notamment en présence de problèmes de santé mentale.

En effet, force est de constater que non seulement la détection des problèmes est complexifiée par la barrière linguistique, mais également le trajet de soins de santé mentale qui devrait suivre. Le CPAS d'Anvers constate d'ailleurs que les soins de santé mentale ne sont pas suffisamment accessibles pour les personnes qui ne maîtrisent pas bien la langue. En d'autres termes, les soins de santé mentale n'ont pas évolué en fonction des changements dans la population et ne se sont pas réorganisés en fonction de la diversité de la population. Le CPAS d'Anvers mène actuellement un projet pilote en collaboration avec l'ASBL Interactie Academie en vue d'offrir des soins de santé mentale en français et anglais ou avec l'aide d'interprètes spécifiques. De nombreux réfugiés ou personnes bénéficiant du statut de protection subsidiaire ont en effet vécu des expériences traumatiques et pour eux, l'offre est limitée. Le CPAS de Roulers a également un projet en cours dans le cadre duquel une attention particulière est accordée à l'encadrement psychologique des mineurs ayant vécu une expérience traumatique.

Le problème connu des listes d'attente pour les cours de langue est également soulevé par certains CPAS. Gand, entre autres, aimerait que l'on puisse également suivre des cours de langue durant l'été, car les personnes qui arrivent durant ces mois, perdent d'office trois mois dans l'apprentissage de la langue. Lors du passage à des mesures de mise à l'emploi spécifiques du CPAS, comme les articles 60 et 61, la maîtrise insuffisante de la langue constitue souvent une pierre d'achoppement, ainsi que le manque d'adaptation de ces organisations à structurer la journée de ces personnes, à leur apprendre les attitudes au travail, etc.

Un autre problème avancé par plusieurs CPAS est celui de l'inadéquation du cadre légal face aux situations complexes dans lesquelles certaines personnes d'origine étrangère se trouvent. Ainsi, différentes législations indicatives pour le

CPAS coexistent, notamment la loi organique (08/07/1976), le droit à l'intégration sociale (DIS 26/05/2002) et la loi relative à la prise en charge du soutien (02/04/65). Il n'est pas toujours évident de savoir quelle loi doit être appliquée. La législation n'est pas non plus toujours suffisamment uniforme. Dans la pratique, il se peut qu'un réfugié reconnu doive satisfaire à la condition de disponibilité à l'emploi de la législation DIS, alors qu'un protégé subventionné dans une situation similaire ne doive pas y répondre. Pour certains assistants sociaux qui doivent travailler avec ces législations, il n'est pas toujours aisé de tout bien comprendre.

Un autre problème relié au précédent concerne l'interaction entre la politique locale du CPAS et la politique migratoire fédérale, qui selon certains CPAS, laisse clairement à désirer. Dans certains domaines, ils estiment que dans certains cas la loi est trop laxiste. Selon certains CPAS, des personnes défavorisées dans leur pays d'origine viennent ici bénéficier de possibilités qu'elles n'auraient jamais eues dans leur pays. « Dans quelle mesure notre pays a-t-il pour tâche d'alphabétiser ces gens et de faire en sorte qu'ils s'en sortent? », « Est-ce là la mission de notre société et dans quelle mesure avons-nous les moyens financiers pour la réaliser? », sont des questions que plusieurs CPAS ont posé. En effet, ces groupes d'utilisateurs engendrent une importante charge de travail.

Ajoutons également que certains CPAS précisent que leur personnel transmet plusieurs fois le signal que légalement, la personne ne pourra pas rester dans le pays. Et pourtant cette personne reste sans que rien ne se fasse, ce qui porte bien entendu atteinte à la crédibilité de l'assistant. Selon eux, la politique à mener doit être bien précise, ce qui signifie que si la personne n'est pas reconnue, elle ne peut rester et que toutes les autres échappatoires possibles doivent être fermées par la loi.

Il ressort de l'étude de cas d'autres problèmes pratiques qui n'ont pas été détectés dans le cadre des questions quantitatives. Ces problèmes ne se situent pas au sein du CPAS mais découlent des situations spécifiques dans lesquelles se trouvent certaines personnes d'origine étrangère lorsqu'elles se présentent au CPAS.

Un des points avancé comme problématique par différents CPAS dans les études de cas est la situation de logement de ces personnes. Le logement est une problématique à laquelle le CPAS consacre beaucoup d'attention pour les personnes d'origine étrangère, particulièrement les demandeurs d'asile. Différents CPAS ont constaté qu'il existe dans des communes des immeubles pour nouveaux demandeurs réservés à certaines ethnies, et s'interrogent sur des pratiques de « marchands de sommeil » ou de traite. Dans plusieurs villes comme Anvers, Gand ou Ostende, ils constatent que certains groupes de migrants arrivent dans des immeubles où le principal facteur de sélection est la nationalité et le réseau du propriétaire, celui attirant ces personnes et réservant ses logements à la location à des clients allochtones du CPAS. Souvent, il s'agit de logements de mauvaise qua-

lité, loués par des propriétaires allochtones à des personnes de la même origine. Parfois, le CPAS constate des infractions flagrantes de la législation locative, comme des gens forcés de déménager après deux semaines vers un autre immeuble du même propriétaire, des gens ayant conclu de faux baux, où le loyer doit être payé en liquide, des immeubles où sur 5 ans plus de 15 clients du CPAS sont inscrits, etc. Les CPAS de communes comme Leopoldsburg et Dilbeek nous ont rapporté des faits similaires, où ce sont surtout les personnes d'origine étrangère qui sont les victimes.

Pour certains de ces CPAS, la collaboration avec la police ne se déroule pas de manière optimale en ce qui concerne cette problématique. Souvent, le CPAS décide de ne pas signaler ces cas limites de « marchands de sommeil ». En effet, ils se trouvent alors dans une impasse. Si le marchand de sommeil est dénoncé à la police, les gens sont mis à la rue. Ils s'adressent alors au CPAS et étant donné que souvent il y a très peu d'immeubles adaptés disponibles, leur situation s'aggrave encore.

Un autre phénomène dans le domaine du logement est l'effet de concentration dans certaines villes. Le centre-ville devenant inaccessible financièrement pour les migrants, apparaît le risque de ghettoïsation pour les groupes les plus faibles, avec une forte connotation ethnique.

CHAPITRE 7

MODÈLES D'INTÉGRATION SOCIALE DANS LES CPAS

L'examen réalisé jusqu'ici des pratiques des CPAS concernant l'intégration des personnes d'origine étrangère tend à montrer qu'il n'existe pas de modèles clairement délimités d'intégration entre les divers CPAS. Ceux-ci ont recours à l'ensemble de la vaste palette d'outils à leur disposition en la modulant selon les caractéristiques individuelles de la personne et de son statut administratif.

Ainsi, d'une manière générale, le modèle d'intégration qui prévaut pour un grand nombre de CPAS est avant tout celui de l'intégration sociale, ce qui n'a rien d'étonnant puisqu'il s'agit là d'une des missions fondamentales des CPAS.

L'intégration sociale n'est pas définie légalement, ce qui rend son interprétation assez souple. La loi de 2002 se contente de spécifier que le droit à l'intégration sociale peut prendre plusieurs formes (un emploi et/ou un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale). Cette loi vient compléter et remplacer les dispositions ultérieures en matière d'assistance sociale, en s'inscrivant dans un nouveau paradigme d'Etat social actif (Gilson & Glorieux, 2005).

Si l'emploi a un rôle central dans l'intégration sociale il n'est cependant pas le seul vecteur d'intégration considéré, la participation dans la vie sociale et l'épanouissement individuel étant considérés comme aussi importants. Une récente étude pour le compte du SPP Intégration Sociale développe ainsi le concept d'« activation sociale »⁶ comme complément de l'activation socio-professionnelle, notamment pour les personnes dont la situation n'est pas propice à une insertion rapide sur le marché du travail au vu de leurs caractéristiques propres (Druetz et al., 2012). Depuis 2003, des mesures de participation socio-culturelle sont subsidiées pour les CPAS. Tout comme les mesures d'activation sociale elles jouent également un rôle important pour l'intégration des personnes d'origine étrangère, dans la mesure où elles permettent à ces personnes de mieux appréhender la

6 L'activation sociale est définie comme 'L'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles: 1) soit comme but en soi; 2) soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle; 3) soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré.' (Druetz et al., 2012:14).

culture belge, mais aussi de favoriser les échanges avec la population locale. Elles permettent aussi à cette dernière de mieux appréhender les caractéristiques des personnes d'origine étrangère et par là-même de s'épanouir personnellement. Cette interactivité est un aspect essentiel de l'intégration sociale car elle contribue à une plus grande cohésion sociale grâce à l'épanouissement social et culturel des individus.

L'accompagnement vers l'intégration peut donc se faire par diverses voies, dans la mesure où celles-ci sont les plus propices à l'intégration sociale réussie des individus. Dans ce contexte, l'origine de la personne n'est généralement pas prise en considération de manière préalable. L'origine spécifique peut être considérée à une phase ultérieure du processus, lorsqu'il s'agit d'établir le curriculum de l'individu et la mesure dans laquelle des caractéristiques propres à cette appartenance se révèlent être des obstacles sur la voie d'une intégration sociale réussie. Les modalités d'actions seront alors adaptées à ces besoins spécifiques. Cette démarche individualisée a été fortement mise en avant par les CPAS dans les entretiens que nous avons réalisés.

Cependant, dans le cas des personnes étrangères, il y a clairement un constat commun de la plupart des CPAS sur des problèmes particuliers liés à la connaissance de la langue et à la relative plus grande distance à l'emploi. C'est dans ces domaines que se situent une grande partie des interventions vraiment spécifiques aux personnes d'origine étrangère. L'on retrouve là les deux piliers principaux des politiques d'intégration civique, ce qui n'est pas une surprise dans la mesure où ces problèmes concernent essentiellement des personnes de nationalité étrangère, en particulier les primo-arrivants et les demandeurs d'asile. La distance plus élevée par rapport au marché de l'emploi, mais aussi l'existence de barrières objectives telles que la discrimination à l'embauche, rendent plus longues et plus complexes les trajectoires d'intégration par l'emploi des personnes d'origine étrangère. La question de l'apprentissage de la langue est évidemment centrale dans l'intégration sociale des usagers d'origine, mais aussi dans la qualité du soutien que peut apporter le CPAS à cette démarche d'intégration sociale. Cet accent sur l'apprentissage de la langue est le point de convergence principal entre l'intégration sociale et l'intégration civique. Certains des CPAS interrogés ont ainsi fait référence à la nécessité de parcours d'intégration spécifiques pour certaines catégories d'usagers d'origine étrangère, notamment parce qu'ils permettent de mieux prendre en considération l'apprentissage de la langue. Il s'agit notamment de CPAS francophones qui considèrent les éléments potentiellement positifs d'une politique d'intégration civique pour ces groupes de population, en termes de disponibilité et de financement de structures ad hoc pour l'apprentissage de la langue mais aussi des valeurs socio-culturelles. Une conséquence concrète du caractère plus affirmé de la politique flamande d'intégration civique est qu'elle offre plus de

possibilités d'orientation et de partenariat aux CPAS flamands lorsqu'il s'agit de s'occuper d'usagers d'origine étrangère ne maîtrisant pas la langue.

Si, comme nous le précisons plus haut, le principal modèle d'intégration suivi par les CPAS est celui de l'intégration sociale en tant que telle, divers modèles globaux d'intégration des migrants coexistent cependant en Belgique et influencent tant la perception des CPAS que leurs capacités et modalités d'interactions avec d'autres acteurs. En Flandre, la politique d'intégration est plus volontariste et ciblée sur l'intégration des minorités. Celles-ci sont clairement identifiées en tant que groupes-cibles des politiques. En Wallonie, l'approche est plus généraliste et vise à la cohésion sociale par la lutte contre l'exclusion sociale. L'intégration des personnes d'origine étrangère se fait au travers d'une politique sociale générale ciblant l'ensemble des populations défavorisées. La politique est définie en termes territoriaux plutôt qu'en termes de groupes-cibles. La région bruxelloise n'a pas vraiment de politique d'intégration propre et se situe dans l'ensemble entre les modèles des deux autres régions, combinant notamment zones-cibles et groupes-cibles dans l'élaboration de ses politiques socio-économiques (Gsir S., 2006). Notons que la Wallonie est actuellement en train de définir les contours d'une nouvelle politique d'intégration, axée sur des parcours d'intégration, ce qui ressemble assez à l'orientation de l'« inburgering » en Flandre. A Bruxelles, une réflexion sur la question d'une politique d'intégration commence à se structurer également.

1. Aperçu des études de cas bruxelloises

Dans l'ensemble, les CPAS bruxellois affirment ne pas prendre en considération l'origine des personnes comme facteur déterminant de leur approche, mais bien les besoins individuels. Le modèle d'intégration sociale défini par Molenbeek est assez représentatif de cette démarche. Afin de rencontrer les objectifs fixés par la loi fédérale relative à l'intégration sociale et de développer un meilleur système de suivi des personnes dont il a la charge, le CPAS de Molenbeek a mis en place en mai 2010 un nouveau modèle d'intégration sociale. Cette structure vient soutenir l'utilisateur par étapes successives qui répondent à un schéma clair. Le trajet commence par la résolution des problèmes sociaux aigus, suivi éventuellement par des cours d'alphabétisation. Ensuite un projet professionnel est déterminé, et un accès à des formations ou des études peut être envisagé. L'avant-dernière étape consiste à soutenir l'utilisateur dans une recherche active d'emploi pour finalement accéder au marché du travail (rapport annuel 2010).

2. Aperçu des études de cas wallonnes

L'ensemble des CPAS interrogés affirment ne pas faire de distinction entre les types d'intervention menés auprès des étrangers et ceux menés auprès des belges

« de souche ». Il y a une volonté généralisée de ne pas traiter les personnes sur la base de « catégories », mais bien en fonction de leur parcours et besoins individuels. S'il existe des variations, elles dépendent surtout des différents statuts et donc des contraintes juridiques qui pèsent sur les différentes possibilités d'intervention. Il semble néanmoins exister une tendance généralisée (8/10: *Arlon, Charleroi, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Verviers, Waivre*) à privilégier l'apprentissage de la langue comme préalable (ou du moins comme élément central) des interventions menées auprès des usagers d'origine étrangère. Cela peut prendre une forme plus ou moins systématisée et formelle, allant de la simple proposition à la contractualisation, voir au conditionnement de l'aide à l'apprentissage du français. Ces derniers cas sont toutefois plus rares (2/10), la norme étant davantage le recours à des incitatifs non-contraignants en la matière.

3. Aperçu des études de cas flamandes

Dans les entretiens avec les CPAS flamands, deux piliers de l'intégration ont été dégagés durant les entretiens, à savoir l'acquisition de la langue et l'emploi. Ces deux piliers constituent la base de la politique d'intégration des CPAS flamands. Rien d'étonnant, considérant que l'attention pour la langue et l'emploi est inscrite dans les diverses législations d'application, notamment celles concernant l'intégration civique (*inburgering*).

Outre une description formelle de l'intégration civique, les CPAS appliquent également des notions implicites portant sur l'intégration, comme l'intérêt de transmettre des normes et des valeurs, la connaissance de la vie en société, etc. Ces notions implicites varient selon les assistants sociaux.

3.1 Apprentissage de la langue

Le premier point fondamental soulevé par tous les CPAS est l'importance de l'apprentissage de la langue. Une des applications pratiques de ce principe est que dans nombreux CPAS, la condition de disponibilité au travail en vue de conserver son indemnité est mise sur un pied d'égalité avec la volonté d'apprendre le néerlandais. La méthode de suivi varie toutefois. A certains endroits, une base de données est mise en place afin de pouvoir suivre les présences aux leçons. Cela s'organise de manière automatique et est réglé par une convention avec les prestataires sélectionnés, afin que le CPAS puisse toujours suivre de près l'assiduité aux cours. A d'autres endroits, cela se fait manuellement par la distribution d'une liste de présences que les bénéficiaires doivent signer. La conséquence ultime en cas de suivi non systématique des cours est la suspension du RIS. Toutefois, aux endroits où cela se fait de manière manuelle, il nous a été précisé que de plus en plus de CPAS recherchent un système de contrôle des présences automatisé,

moins ouvert à la fraude que les formulaires à compléter par les personnes inscrites aux cours de langue. Ces outils de suivi sont des éléments de motivation importants pour que les usagers d'origine étrangère continuent l'apprentissage de la langue. Il s'agit d'un instrument visant à attirer l'attention des personnes d'origine étrangère sur leur droit mais également leur devoir d'apprendre la langue. Même si la plupart des CPAS reconnaissent que ces dernières années les contrôles de présences ont été renforcés, surtout dans les grands CPAS, ils nuancent toutefois en rappelant que si l'on peut motiver de manière intrinsèque quelqu'un à assister au cours, on ne peut le forcer à être motivé à l'apprentissage.

L'importance de l'acquisition de la langue est également mise en exergue dans les liens de collaboration que les CPAS ont avec les services assurant les cours de langue. Certains CPAS ont recours à l'offre existante et aiguillent les clients vers ces services. Ils permettent également aux personnes qui doivent suivre des cours de langue et qui sont simultanément dans le cadre d'un emploi article 60 de suivre ces cours durant les heures de travail. D'autres CPAS facilitent l'enseignement de la langue en mettant un bâtiment à la disposition d'une école afin de résoudre les problèmes de listes d'attente. Certains autres CPAS ont développé eux-mêmes une offre de cours, en raison des listes d'attente auxquelles ils étaient confrontés. Toutefois, il n'est pas possible pour tous les CPAS, surtout les plus petits, d'offrir un programme de langue intensif. On a alors à faire face au problème des listes d'attente pour des programmes qui ne commencent que tous les trois mois.

Dans le cadre des ILA organisées par les CPAS, l'apprentissage de la langue joue également un rôle important. Ainsi, à Roulers, un collaborateur du CPAS a été libéré à mi-temps pour donner des cours de néerlandais, qui sont fort appréciés des personnes de l'ILA.

L'apprentissage de la langue est étroitement lié à l'accès au marché de l'emploi. Selon les CPAS, ces deux aspects sont indissociables. En effet, un mauvais apprentissage de la langue complique l'accès au marché du travail. C'est la raison pour laquelle de nombreux CPAS sont partisans d'une augmentation du niveau linguistique requis dans le trajet d'intégration en Flandre. Un niveau linguistique 1.1 est clairement trop faible et même le niveau 1.2 est un minimum auquel il faudra d'ailleurs encore travailler ultérieurement.

3.2 Emploi

L'emploi est la clé de voûte de l'intégration sur laquelle les CPAS travaillent intensivement. Il s'agit de la notion principale retenue par les CPAS dans la politique d'intégration. Dans les analyses de notre enquête, l'intérêt relatif des emplois article 60 est frappant pour les personnes d'origine étrangère. Lors des entretiens, les CPAS flamands mettent l'accent sur la mesure article 60 pour les personnes d'origine étrangère, permettant de recruter quelqu'un en vue de lui donner la pos-

sibilité d'ouvrir le droit aux allocations de chômage. Acquérir une expérience de travail est également l'objectif de l'article 60 et cette mesure est d'ailleurs connue de la clientèle allochtone qui demande d'elle-même un article 60.

Certains CPAS utilisent d'ailleurs massivement cet instrument social de mise à l'emploi pour la clientèle allochtone. Au CPAS de Boom, 95% des personnes travaillant dans le cadre d'un article 60 sont des clients d'origine étrangère. L'argument avancé est l'acquisition d'une expérience de travail et le passage éventuel vers le marché du travail régulier. La plupart des CPAS que nous avons interrogés à ce propos ne peuvent toutefois indiquer l'importance de ce passage au marché du travail. Il leur manque pour ce faire un instrument statistique précis permettant d'assurer ce suivi.

Précisons toutefois que tous les CPAS n'appliquent pas ces mesures de la même manière. Certains estiment que 'rien n'est dû' et soulignent fortement la responsabilité de travailler et donc l'application de l'article 60. D'autres sont plus réservés et utilisent cette mesure plus prudemment toute l'année parce que selon eux, elle n'offre pas de perspectives à long terme et que l'accès au marché du travail régulier n'est pas assuré. Souvent, un article 60 débouchera vers un autre emploi social. Certains CPAS vont dès lors poser certaines conditions pour l'insertion via un article 60, comme la maîtrise de la langue par le travailleur potentiel.

A Louvain, on estime que les emplois article 60 sont victimes de leur propre succès. Un emploi article 60 n'est pas un objectif en soi, mais un moyen pour activer durablement un travailleur. Il s'agit d'une béquille qui devrait pouvoir être utilisée durant une durée limitée, mais qui n'est pas un but en soi. Selon ce CPAS, c'est surtout sur le trajet après l'emploi article 60 qu'il faudrait se concentrer.

Un problème régulièrement avancé par les différents CPAS est le fait qu'un emploi article 60 pour la population allochtone dans les services de la ville ne se passe pas toujours bien. Il s'agit souvent de groupes plus faibles considérés alors par les services de la ville comme des travailleurs réguliers. La logique économique prévaut, ce qui signifie que ce sont précisément ces faibles qui seront les premiers exclus et cela va à l'encontre de la philosophie de l'article 60 visant à remettre les plus faibles au travail.

3.3 Autres éléments

Force est de constater que la plupart des CPAS n'ont pas de politique claire en matière de langue stipulant quand par exemple on passe à une autre langue, quand et comment on fait appel à des interprètes informels, etc. Souvent la communication écrite se fait par défaut en néerlandais et on s'adapte pour l'oral. La politique interne en matière de langues de la plupart des CPAS est souvent pragmatique et n'est pas explicitée. La plupart des collaborateurs des CPAS s'adaptent

rapidement aux besoins des personnes en face d'eux et essayent de les aider par des mots, phrases simples, des gestes, des pictogrammes, etc. L'estimation du niveau de langue du client que ces collaborateurs font n'est pas neutre, considérant qu'ils reconnaissent eux-mêmes devoir fortement s'adapter au mauvais niveau de néerlandais des clients.

Toutefois, pour certains CPAS, le terme 'intégration' ne se limite pas à l'intégration des allochtones. Pour la commune de Dilbeek, commune périphérique Bruxelloise, la question de la langue ne concerne pas que les belges allochtones. En raison de la migration croissante de Bruxelles par des allochtones mais également des autochtones, on constate une augmentation de la francisation de la périphérie. Le CPAS de Dilbeek a adapté sa politique linguistique et demande également aux belges autochtones de s'adresser en néerlandais au guichet du CPAS.

Il arrive que les politiques linguistiques des différents partenaires d'un même immeuble social ne soient pas harmonisées. Certains partenaires comme le VDAB ont une politique plus stricte que la plupart des CPAS. Lorsqu'ils se retrouvent sous un même toit, cela peut aboutir à des problèmes de cohérence dans l'usage de la langue, l'assistant social devant alors parfois accompagner un client du CPAS au VDAB pour faire l'interprète.

Un point particulier avancé par certains CPAS, surtout dans l'ouest du pays (Roulers et Ostende), concerne l'utilisation du dialecte régional. Les cours de langue donnés dans la langue nationale ne correspondent pas à la réalité de vie des clients allochtones. Ils optent pour suivre ces cours de néerlandais officiel parce qu'il est possible qu'ils ne restent pas dans la région alors que ces dialectes sont très locaux. On constate ainsi que l'école du soir d'Ostende enseigne essentiellement la grammaire dans la langue officielle, ce qui fait que les étrangers peuvent construire de bonnes phrases mais savent à peine parler la langue locale. Pour la région, c'est un gros problème car à Ostende, quasi tout le monde parle en dialecte. Le VDAB a développé sur le terrain une offre afin d'apprendre certains termes en dialecte (ex. un seau = seule), pour que les allochtones puissent se débrouiller.

Une question fondamentale posée par un CPAS consiste à savoir s'il peut avoir ou développer sa propre vision de l'intégration? En d'autres termes, un CPAS doit-il agir au départ d'une théorie ou d'une vision spécifique de l'intégration? Ne faut-il pas prendre certaines initiatives au départ de la législation existante? La définition de l'intégration des CPAS n'est-elle pas surtout celle du législateur? Le CPAS n'est-il pas finalement que l'exécutif bureaucratique des autorités fédérales?

CHAPITRE 8

INSTRUMENTS DE SUIVI

La question de l'utilité et de la définition d'un instrument statistique au niveau fédéral qui permette d'effectuer le suivi et l'évaluation des actions menées par les CPAS d'une manière spécifique pour les personnes d'origine étrangère s'est posée comme un prolongement logique à cette étude. Logique, car raisonner en termes de politiques et de groupes-cibles spécifiques porte en soi l'idée d'un suivi et d'une évaluation des résultats des actions menées. C'est le principe de la gouvernance par indicateurs. Nous avons souligné dans le chapitre relatif aux modèles d'intégration sociale que des logiques différentes en matière de gouvernance par indicateurs coexistaient en Belgique. En Flandre, les minorités sont clairement identifiées en tant que groupes-cibles des politiques. En Wallonie, l'approche est plus généraliste et vise à la cohésion sociale par la lutte contre l'exclusion sociale. L'intégration des personnes d'origine étrangère se fait au travers d'une politique sociale générale ciblant l'ensemble des populations défavorisées. La politique est définie en termes territoriaux plutôt qu'en termes de groupes-cibles. Cette différence d'approche influence tant la perception qu'ont les CPAS de la question des personnes d'origine étrangère en tant que groupe-cible particulier que leurs capacités et modalités d'interactions avec d'autres acteurs en la matière.

Remarquons cependant qu'au-delà de ces logiques différentes il existe un consensus sur les plus grandes difficultés d'intégration sociale que connaissent les personnes d'origine étrangère. Les résultats de ce rapport montrent aussi que les CPAS identifient comme éléments de leur pratique quotidienne certains groupes spécifiques de personnes d'origine étrangère, notamment les demandeurs d'asile, les personnes sans titre de séjour légal ou les Roms. Une approche définie en termes de tableau de bord plutôt que d'indicateurs d'évaluation des politiques, et éventuellement d'objectifs qui leur sont assignés, serait la plus à même de rencontrer un consensus dans un premier temps.

Avant de s'intéresser à la définition des contours de ce que serait un outil de suivi et d'évaluation des pratiques d'intégration sociale des CPAS à l'égard des usagers d'origine étrangère il paraît nécessaire de considérer si de tels outils existent déjà

au sein de certains CPAS, et au-delà de s'interroger sur l'utilité perçue d'un tel instrument.

1. Instruments existants au sein des CPAS et utilité perçue

L'identification des usagers d'origine étrangère comme un groupe-cible présentant des spécificités en matière d'intégration sociale ressort déjà des éléments de la pratique des CPAS que nous avons développés jusqu'ici dans ce rapport. C'est donc logiquement qu'un certain nombre de CPAS possèdent en interne un système d'enregistrement et de suivi des usagers d'origine étrangère, comme l'indique le tableau suivant. L'on observe ainsi que 39,8% des CPAS que nous avons interrogés déclarent avoir un tel système d'enregistrement spécifique aux usagers d'origine étrangère. C'est un peu moins fréquent en Wallonie que dans les autres régions.

Tableau 8.1 Votre CPAS dispose-t-il d'un enregistrement particulier du nombre d'usagers d'origine étrangère?

	Oui	Non
Flandre	76 (42,9%)	101 (57,1%)
Wallonie	46 (34,8%)	86 (65,2%)
Bruxelles-Capitale	5 (50,0%)	5 (50,0%)
Total	127 (39,8%)	192 (60,2%)

Source: HIVA-OSE

Paradoxalement, un tel outil de suivi/évaluation ne semble cependant pas perçu comme une priorité par l'ensemble des CPAS. L'une des modalités de la question relative aux difficultés particulières pour l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère portait sur l'absence d'un outil de suivi/évaluation en la matière (voir tableau 6.1). Dans l'ensemble, seuls 7% des CPAS que nous avons interrogés considèrent comme problématique l'absence d'un outil de suivi/évaluation spécifique des divers aspects de la pratique des CPAS concernant l'intégration sociale des migrants. Les CPAS wallons (18%) et flamands (16%) considèrent un peu plus que leurs homologues bruxellois (9%) qu'une telle absence est problématique.

Ceci démontre que, bien que certains d'entre-eux développent en interne des outils de suivi/évaluation spécifiques, la plupart des CPAS ne se prononcent pas nécessairement en faveur de l'institutionnalisation d'un tel outil à un niveau supérieur, notamment fédéral. Comme l'indiquent les résultats de certains entretiens (voir plus loin dans cette section), certains CPAS sont même hostiles à l'idée de communiquer ce type d'information. Cet apparent paradoxe s'explique notam-

ment par le nombre d'usagers d'origine étrangère que les CPAS sont amenés à considérer dans leur pratique quotidienne. Si une demande existe de la part de certains CPAS, ce sont essentiellement les CPAS ayant un grand nombre d'usagers d'origine étrangère qui l'expriment. Ceci explique aussi pourquoi les études de cas reflètent un plus grand enthousiasme sur la création d'un outil de suivi/évaluation que l'ensemble des répondants à l'enquête. Rappelons que la présence d'un nombre important d'usagers d'origine étrangère était l'un des critères de sélection des études de cas.

1.1 Aperçu des études de cas bruxelloises

Le développement d'un outil de recension et de suivi au sein du CPAS dépend grandement des Communes. Ainsi, le CPAS de Saint-Josse dispose d'un tel outil mais reconnaît lui-même son manque de performance nécessitant en cas de besoins de données spécifiques un comptage manuel des dossiers. A l'opposé un tel outil n'existe pas à Auderghem. Si pour le premier, la nécessité d'un outil plus performant permettant de recenser les bénéficiaires du RIS, de l'ERIS, des femmes, des hommes, les illégaux, les nationalités est reconnu comme étant indispensable afin d'adopter la politique la plus cohérente possible. Il en est autrement du second pour lequel un outil de recension n'est pas perçu comme utile dans la mesure où aucune initiative spécifique visant un groupe-cible en particulier n'est mise en œuvre. Un autre cas de figure peut se présenter: celui du CPAS qui dispose d'un tel outil et de données spécifiques mais qui refuse de transmettre ces données ou d'en faire usage. Tel est le cas du CPAS de Molenbeek. Des statistiques existent mais il y a une volonté de ne pas les utiliser. Une recension par nationalité peut être faite si besoin. Les données sont disponibles. Les rapports annuels lorsqu'ils sont disponibles ne renseignent que le nombre de bénéficiaires du RIS et les bénéficiaires du revenu équivalent à l'aide sociale. Il semble plus difficile de chiffrer le nombre d'illégaux. Le seul indicateur est celui du nombre d'illégaux bénéficiant de l'aide médicale urgente. Mais le chiffre est sans doute largement sous-estimé.

1.2 Aperçu des études de cas wallonnes

En ce qui concerne les outils de suivi et d'évaluation, il semble en exister relativement peu, à tout le moins sur un plan autre qu'au sein des CPAS eux-mêmes. Quatre des CPAS interrogés affirment ainsi n'avoir aucun outil de suivi particulier concernant les usagers d'origine étrangère. Chez les six restants, la majorité des outils mentionnés sont à usage interne, qu'il s'agisse d'évaluations du personnel incluant une dimension « étrangers » ou encore d'outils de suivi statistique mis en place par le CPAS. Quelques-uns mentionnent également les suivis réalisés dans le cadre des réunions FEDASIL ou entre CPAS, mais il ne s'agit jamais d'outils formalisés, ni systématiques.

La majorité des CPAS interrogés perçoit cette situation comme problématique, ou à tout le moins considère qu'il serait utile de développer de tels outils (Arlon, Ath, Frameries, la Louvière, Liège, Namur, Verviers, Wavre). Seuls deux des répondants ont indiqué ne pas voir l'intérêt d'une telle démarche.

Les outils qui seraient jugés utiles sont la mise en place de plate-forme d'échanges plus systématiques entre CPAS, afin de pouvoir échanger les pratiques, les expériences, les réussites ou les échecs. Par ailleurs, le développement d'outils d'évaluation à dimension plus « macro » (par exemple au niveau fédéral), avec la définition d'objectifs et d'indicateurs clairs est également perçu comme un élément potentiellement utile, dans la mesure où cela permettrait d'avoir une meilleure idée de la situation d'ensemble et des carences éventuelles, tout en donnant au CPAS un cadre d'action beaucoup plus clair et lisible en ce qui concerne l'intégration des usagers d'origine étrangère.

1.3 Aperçu des études de cas flamandes

Certains CPAS qui ont développé un système de suivi pour les clients avec différents statuts de séjour, permettant entre autres de suivre tout le trajet d'activation de manière régulière et d'en faire rapport au Conseil.⁷ Toutefois, souvent ce suivi ne fournit pas d'informations sur ce qui se produit sur le marché du travail lorsque la personne a quitté le CPAS. Il s'agit d'informations dont les CPAS aimeraient disposer.

Certains CPAS font remarquer qu'il y a souvent un suivi quantitatif des actions, mais pas de suivi qualitatif. Cette forme de suivi est rare, mais pour des CPAS qui mènent des projets à long terme avec des usagers d'origine étrangère dans de petits groupes, cela pourrait être utile. Ils recherchent des instruments concrets afin de pouvoir suivre et tenir compte de ces éléments qualitatifs.⁸

Certains CPAS flamands ont conclu un lien de collaboration avec un bureau d'accueil, permettant d'assurer un suivi des présences. Des CPAS signalent qu'en dépit d'un suivi quantitatif, ils peuvent trop peu suivre l'évolution linguistique de leurs usagers. On constate surtout l'absence de moyens permettant de mesurer les progrès dans l'acquisition de la langue. Un tel instrument serait utile pour mettre au point une politique linguistique claire à l'attention des usagers d'origine étrangère.

Enfin, certains CPAS travaillant avec des groupes-cible spécifiques, comme les Roms, pensent qu'il serait souhaitable de davantage collaborer avec d'autres CPAS. Certains assistants sociaux ont l'impression face à certains de ces groupes-

⁷ Pour davantage d'information de fond sur le trajet d'activation sociale, voir Druetz et al., 2012.

⁸ Une inspiration à cette fin peut être trouvée dans le projet W kwadraat, réalisé par K. Steensens, L. Sannen, G. Ory et I. Nicaise (2008).

cible de devoir « réinventer l'eau chaude ». Ils sont favorables à une concertation entre assistants sociaux quant à une approche concrète et à un échange d'expériences relatives à certains groupes spécifiques.

2. Quelles possibilités pour un instrument de suivi/spécifique?

La définition d'un outil de suivi/évaluation statistique d'un groupe particulier dépend avant tout de la qualité des données qui peuvent être mobilisées pour construire les indicateurs nécessaires. Il s'agit non seulement de pouvoir identifier les stocks et les flux d'un groupe particulier par rapport à une mesure spécifique mais aussi idéalement de pouvoir suivre l'évolution des individus de ce groupe au cours du temps, notamment dans une perspective d'intégration sociale au sens étendu. Dans la perspective des CPAS, il s'agit aussi de pouvoir disposer de telles informations à un niveau de désagrégation élevé, idéalement celui des communes.⁹ Dans le cas des personnes d'origine étrangère, se rajoute à cette difficulté l'hétérogénéité des divers groupes qui composent cette population. Si certaines des catégories que nous avons considérées dans cette étude peuvent être relativement bien identifiées car elles se réfèrent à un statut légal et administratif identifié (étrangers, demandeurs d'asile), d'autres catégories de population sont nettement plus complexes à appréhender d'un point de vue administratif (belges d'origine étrangère, personnes sans titre de séjour légal), bien qu'elles fassent partie de la pratique quotidienne des CPAS. Il n'existe dès lors pas d'instrument parfait qui permette de répondre à cette complexité d'une manière exhaustive. Ce qui n'exclut pas que certaines avancées soient possibles pour mieux rendre compte de la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère.

Le SPP Intégration Sociale dispose ainsi d'une base de données (PRIMA) représentant une gamme étendue d'indicateurs relatifs à l'intervention des CPAS, qui peut être considérée sous l'angle de certains groupes de personnes d'origine étrangère. La majeure partie des mesures subventionnées peut ainsi être déclinée en fonction de la nationalité du bénéficiaire et/ou de son statut de demandeur d'asile. Il serait

9 A noter que ce besoin de désagrégation élevé se heurte souvent non seulement à des problèmes de qualité des sources de données mais aussi à des difficultés d'ordre juridique, dans la mesure où un croisement trop désagrégé permettrait théoriquement d'identifier des individus particuliers.

dès lors souhaitable que la ventilation selon la nationalité¹⁰ et/ou le statut des statistiques publiées par le SPP Intégration Sociale, que ce soit au travers de publications régulières ou sur son site internet, devienne plus systématique, afin de permettre aux personnes intéressées, notamment le personnel des CPAS, de suivre plus aisément certains aspects de l'intégration sociale de (certaines) personnes d'origine étrangère. Un pas vers une plus grande systématisation de l'information disponible a d'ailleurs été réalisé récemment par le SPP Intégration Sociale au travers de la création d'un bulletin statistique trimestriel complété d'un volet thématique permettant de mettre en lumière certains aspects spécifiques. Un tel instrument thématique peut être utilisé pour discuter la question de l'intégration sociale des personnes étrangères. A terme, la mise à disposition des données de la base PRIMA sous forme d'une base de données en ligne permettant d'effectuer des recherches d'informations plus individualisées devrait être considérée afin d'améliorer la visibilité et l'accès à ces informations.

Si ce genre de dispositif nous apporte une information sur le stock des bénéficiaires d'origine étrangère au regard d'une mesure donnée, il ne nous renseigne cependant pas sur une donnée fondamentale de l'intégration sociale, qui est le parcours des personnes. Le couplage des données de la base PRIMA avec d'autres bases de données permet de combler partiellement ce déficit. Le SPP Intégration vient de présenter récemment les premiers résultats d'un tel couplage en ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité des mesures d'activation, en combinant les données de sa base PRIMA avec celles du Datawarehouse « marché du travail et sécurité sociale » de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (SPP Intégration Sociale, 2012). Un tel outil pourrait donc dans une certaine mesure être utilisé pour l'échantillon des personnes étrangères et des demandeurs d'asile au regard de certaines mesures spécifiques.

Au-delà de l'élaboration de tableaux de bord plus détaillés et visibles en ce qui concerne l'action des CPAS en matière d'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, il conviendrait aussi d'explorer la possibilité de créer un outil plus général, au niveau fédéral qui permette de suivre la question de l'intégration sociale sous ses multiples facettes (emploi, éducation, santé, pauvreté, citoyenneté, égalité, non-discrimination, ...). Les CPAS sont dans l'ensemble plus demandeurs d'un tel outil, qui leur permette de contextualiser leur réalité locale dans une pers-

10 A noter que la ventilation 'nationalité' actuellement fournie par le SPP Intégration Sociale se limite à distinguer trois groupes de population: les belges, les étrangers européens et les étrangers non-européens. Si cette classification se justifie notamment par des raisons administratives, ces différents groupes ayant des accès différenciés aux dispositifs d'intégration, il serait souhaitable de pouvoir disposer de disposer directement des informations par nationalité, afin d'établir des regroupements qui apparaissent plus pertinents au regard de l'histoire des migrations en Belgique et de la diversité des populations d'origine étrangère. Une possibilité serait que des autres regroupements nationaux soient considérés de manière alternative, sur base de la littérature existante et d'une concertation sur leur pertinence.

pective d'ensemble. Un exemple d'un tel outil, quoique d'ambition plus limitée, est par exemple disponible en Flandre en ce qui concerne la politique d'intégration civique. Du côté flamand, il existe un moniteur d'intégration civique (inburgering) en soutien de la politique d'intégration des villes et communes flamandes, à savoir le moniteur d'intégration (LIIM). Il s'agit d'un ensemble d'indicateurs environnementaux qui permet de cartographier les situations locales en termes d'intégration et de fournir aux administrations locales des données chiffrées fiables pour la planification et le développement de leur politique. Le LIIM donne sur la base d'indicateurs démographiques un aperçu du volume et de la composition du groupe cible de la politique locale d'intégration. En outre, une attention est consacrée à la position sociale de ce groupe en termes d'emploi, d'enseignement, de logement, de bien être, de pauvreté et de participation sociale. Au niveau fédéral, un même instrument pourrait être mis en place en faveur de la politique d'intégration telle que menée par les CPAS. D'autres exemples de systèmes intégrés existent aussi au niveau international. C'est le cas du Migrant Integration Index (MIPEX), qui permet d'évaluer de manière comparative pour 31 pays européens et nord-américains les politiques d'intégration menées à l'égard des migrants sur base de plusieurs dimensions politiques (mobilité sur le marché du travail, regroupement familial, éducation, participation politique, résidence de long terme, accès à la nationalité, anti-discrimination) et d'un ensemble d'indicateurs quantitatifs et juridiques.¹¹

3. Le besoin d'un lieu d'échanges

Si certains CPAS, notamment ceux où les usagers d'origine étrangère sont nombreux, se montrent intéressés à l'idée d'un outil de suivi statistique de la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, un plus grand nombre encore de CPAS se déclarent désireux d'une possibilité de systématiser les échanges de pratiques et d'expériences sur la question. Le SPP Intégration Sociale a certainement un rôle à jouer à cet égard. Il peut tout d'abord contribuer à une meilleure connaissance de la question en la diffusant au sein de ses pratiques thématiques, que ce soit au travers de publications spécifiques ou d'évènements ponctuels, comme des séminaires par exemple. La mise en place d'une plate-forme d'échanges spécifique, qui permettrait d'organiser les informations et les échanges entre CPAS à propos de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère serait sans doute perçue comme une évolution positive sur la voie d'une meilleure prise en compte de la spécificité de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère. L'avantage d'une plate-forme d'échanges est qu'elle permet de ne mobiliser dans un premier temps que les CPAS qui sont les plus intéressés par la question, tout en constituant progressivement une source de connaissances qui

11 Pour plus d'informations voir le site web de l'index: <http://www.mipex.eu/>.

pourra ultérieurement servir à d'autres CPAS. Les modalités de création d'une telle plate-forme devraient être discutées en concertation avec les CPAS, afin d'établir un outil qui réponde pour le mieux à leurs besoins.

CHAPITRE 9

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Conclusions

La pratique d'intégration des CPAS à l'égard des usagers d'origine étrangère apparaît comme diversifiée. Elle s'inscrit principalement dans la perspective large de l'intégration sociale, qui vise à promouvoir l'intégration dans la société et la participation citoyenne. Elle s'insère certes dans la continuité des politiques d'intégration civique, mais elle s'en distingue néanmoins sur certains aspects. Les politiques d'intégration civique ont une nature universelle, dans la mesure où elles visent l'ensemble de la population étrangère primo-arrivante, voire leurs descendants dans le cas de la politique flamande d'intégration, indépendamment de leur situation socio-économique. L'intégration sociale, dont les CPAS sont les acteurs privilégiés au niveau local, a une ambition plus large, car les domaines d'intervention mobilisés pour favoriser l'intégration sociale des personnes pauvres et/ou socialement exclues vont au-delà du cadre des politiques d'intégration civique. Les deux champs politiques ne convergent donc que sur une partie de la population concernée, dans la mesure où immigration ne signifie pas automatiquement pauvreté. Pour les CPAS, l'intégration sociale repose sur une approche des droits dans le cadre de laquelle l'origine ne joue aucun rôle si la personne peut faire valoir un droit. L'approche flamande de l'intégration civique a une vue plus étroite de l'intégration sociale, se centralisant sur les cours de néerlandais, l'orientation sociale et un trajet d'intégration en vue de déboucher sur l'accès rapide au marché du travail. L'accent entre les deux est donc différent et doit toujours être gardé à l'esprit.

Il est important de prendre en compte l'hétérogénéité des populations qui se retrouvent sous les termes génériques de migrants ou primo-arrivants, populations d'origine étrangère ou belges d'origine étrangère. Ces termes recouvrent diverses populations pour lesquelles tant les défis d'intégration que les moyens à disposition des CPAS sont différents, et impliquent donc des trajectoires plus ou moins complexes pour sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale et s'intégrer socialement. Les différences en termes de vécu, origine, compétences linguistiques, raisons d'arrivée, trajet de migration, compétences sociales, etc. sont grandes dans ces groupes assez hétéro-

gènes. Et cette diversité ne fait que croître. En raison de la diversité toujours plus grande dans les pays d'origine, on peut dorénavant parler de « superdiversité ». Les résultats de l'enquête et les études de cas montrent qu'en ce qui concerne les actions des CPAS en matière d'intégration sociale des différences significatives existent entre les divers groupes de populations d'origine étrangère évoqués dans la recherche. Les étrangers inscrits aux registres de population et des étrangers ainsi que les belges d'origine étrangère bénéficient de l'ensemble des outils à disposition des CPAS en matière d'intégration sociale, et peu de différences apparaissent entre eux, si ce n'est la méconnaissance de la langue pour les premiers. Mais les CPAS rencontrent aussi des problèmes particuliers pour des groupes de populations spécifiques, comme les demandeurs d'asile ou les personnes sans titre de séjour, groupes pour lesquels ils disposent de moyens d'action plus limités, en dépit du fait que certains des CPAS les rencontrent fréquemment parmi leurs publics. Ces groupes particuliers ont été souvent mis en évidence lors des entretiens qualitatifs. Le groupe des demandeurs d'asile est pour beaucoup de CPAS très important en termes d'aide. Le rôle formel des CPAS dans l'assistance aux demandeurs d'asile s'organise encore essentiellement via les ILA. L'enquête quantitative montre toutefois que les CPAS ne disposant pas d'une ILA sont également confrontés au public des demandeurs d'asile. Les ILA jouent également un rôle dans l'approche de l'intégration sociale du CPAS dans le cadre des mesures de participation sociale et culturelles, au travers de l'organisation de cours de langue ou des rencontres et excursions culturelles. Un groupe très spécifique également relevé par l'étude est celui des Roms. Si un nombre limité de CPAS l'ont cité comme étant un groupe spécifique auquel ils sont confrontés, là où c'est le cas il y a un consensus sur le fait que ce groupe est très particulier et demande une approche spécifique au vu de ses caractéristiques propres et des difficultés que cela engendre en termes d'intégration sociale.

Le nombre d'usagers d'origine étrangère a clairement augmenté dans les CPAS, surtout ces cinq dernières années et particulièrement dans les CPAS en zones urbaines. De plus en plus, la problématique de la pauvreté est un phénomène qui frappe davantage les personnes d'origine étrangère. Dans la partie néerlandophone, on utilise d'ailleurs l'expression selon laquelle la pauvreté « change de couleur ». Ce changement social se reflète également dans le public qui se présente dans les CPAS. Les clients autochtones d'origine belge restent relativement plus longtemps dans le circuit de l'aide des CPAS, parce qu'ils cumulent différents problèmes comme un passé dans des institutions, une assuétude, un problème psychique insuffisamment lourd pour bénéficier d'une indemnité pour personne handicapée, la pauvreté générationnelle, etc. Ce groupe sort moins rapidement du circuit de l'aide et fait plus longtemps appel au CPAS. Les nouveaux usagers, c'est ce qui ressort de certaines des études de cas, ont plutôt besoin d'une aide de courte durée, aboutissant à une insertion plus rapide, ce qui change la nature de la relation entre l'assistant social et le demandeur.

En raison du nombre croissant d'usagers d'origine étrangère, la charge de travail augmente également dans certains CPAS, particulièrement dans les grandes villes de Belgique. En dépit de cette augmentation de la charge de travail et de la proportion d'usagers d'origine étrangère, la plupart des CPAS considèrent que l'offre actuelle est suffisante pour atteindre le groupe-cible. Certains CPAS ont répercuté le changement en adaptant leur organisation interne, que ce soit en augmentant le personnel, en désignant des médiateurs interculturels, des interprètes sociaux, etc. De nombreux CPAS, essentiellement situés dans des zones urbaines, mettent en avant le fait qu'ils doivent aussi de plus en plus faire face à la nécessité d'aider des groupes particuliers ne s'inscrivant pas a priori dans leurs missions, notamment les personnes en situation irrégulière sur le territoire. Cette charge de travail supplémentaire est souvent présentée comme étant insuffisamment prise en compte. Il s'agit aussi parfois d'une charge financière, car certains CPAS choisissent de financer le soutien à des personnes ne bénéficiant pas légalement de certaines mesures (illégaux, demandeurs d'asile) mais pour lesquelles ils optent « d'investir dans l'avenir », pour reprendre la formule de l'un de nos interlocuteurs. Si la gamme d'instruments à disposition des CPAS apparaît généralement comme suffisante en soi, du moins en ce qui concerne les étrangers inscrits aux registres et les belges d'origine étrangère, ce sont principalement les problèmes de communication liés à la maîtrise de la langue et aux différences culturelles qui sont mis en avant par les CPAS comme les principaux obstacles au travail des CPAS en matière d'intégration sociale des usagers d'origine étrangère. Cependant, le manque de moyens humains et financiers ainsi que le manque de concertation et d'échange sont également avancés comme ayant leur importance, particulièrement en région bruxelloise.

Si l'on prend en compte tant les multiples dimensions sociales et politiques qu'il faut considérer lorsqu'il s'agit de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et favoriser l'intégration sociale (emploi, santé, logement, éducation, culture, développement territorial, égalité, non-discrimination, ...), que la diversité des populations d'origine étrangère, *il est nécessaire que l'éventail des politiques à disposition des entités fédérées soit lui-même intégré de manière cohérente.* Cette intégration doit se faire sur un plan horizontal, au sein et entre les politiques menées, mais aussi de manière verticale, entre les divers niveaux de pouvoir ayant ces domaines politiques dans leurs compétences. La question de l'intégration des personnes d'origine étrangère devrait ainsi être prise en considération d'une manière plus spécifique au sein des diverses politiques et par les diverses autorités publiques, tout en tenant compte des spécificités et des difficultés particulières rencontrées par ces personnes. Il est frappant de constater que relativement peu de CPAS insèrent leurs démarches d'intégration sociale des personnes d'origine étrangère dans le cadre de plans d'ensemble plus vastes aux niveaux régional ou national. Certes, les CPAS disposent à leur niveau d'une latitude d'action relativement étendue, qui leur permet d'adapter au mieux leur offre aux besoins spécifiques des personnes

d'origine étrangère, mais celle-ci doit s'exercer dans un cadre légal et surtout procédural clairement établi. Au départ de ce cadre fédéral, une politique d'inclusion est menée, avec des projets ouverts à tous, mais qui attirent toutefois dans la pratique beaucoup d'usagers d'origine étrangère.

Le modèle d'intégration qui prévaut pour un grand nombre de CPAS est avant tout celui de l'intégration sociale, ce qui n'a rien d'étonnant puisqu'il s'agit là de la mission fondamentale des CPAS. Il s'agit de combiner soutien financier et personnel, ainsi qu'un accompagnement individualisé vers l'intégration dans la société, en déployant divers instruments estimés nécessaires par les CPAS et dans une certaine mesure la personne elle-même. Dans ce contexte, l'origine de la personne n'est généralement pas prise en considération de manière préalable. L'origine peut être considérée à une phase ultérieure, lorsqu'il s'agit d'établir le curriculum de l'individu et la mesure dans laquelle des caractéristiques propres à cette appartenance se révèlent être des obstacles sur la voie d'une intégration sociale réussie et les modalités d'accompagnement qui seront nécessaires pour arriver à une intégration réussie. Les modalités d'action seront alors adaptées à ces besoins spécifiques. La pratique des CPAS, en phase avec l'orientation du droit à l'intégration sociale, n'est pas catégorielle mais inclusive. Une récente étude pour le compte du SPP Intégration Sociale développe ainsi le concept d' « activation sociale »¹² comme complément de l'activation socio-professionnelle, notamment pour les personnes dont la situation n'est pas propice à une insertion rapide sur le marché du travail au vu de leurs caractéristiques propres (Druetz et al., 2012).

Un certain nombre de CPAS interrogés suggèrent également le développement d'outils d'intégration spécifiques, de même qu'une plus grande systématisation de l'apprentissage de la langue. Ce point est notamment mis en avant par les CPAS flamands en lien avec la politique flamande d'intégration civique, mais plusieurs des CPAS interrogés en Wallonie ont aussi affirmé qu'il serait pertinent de s'inspirer du modèle flamand en matière d'intégration des personnes d'origine étrangère. Si tous les aspects de ce modèle ne sont pas toujours jugés pertinents, les moyens mis à la disposition de l'accueil des étrangers et la volonté de développer un cadre d'action cohérent sont généralement perçus comme des éléments positifs.

La méconnaissance de la langue est bien entendu considérée comme étant un obstacle important à l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère. La plupart des CPAS proposent et/ou organisent eux-mêmes si nécessaire des cours de langue dans le cadre des mesures de participation socio-culturelles. En Flandre, mais aussi dans une certaine mesure à Bruxelles, les CPAS recourent également aux structures

12 L'activation sociale est définie comme 'L'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par le biais d'activités socialement utiles: 1) soit comme but en soi; 2) soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle; 3) soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré.' (Druetz et al., 2012:14).

mises en place dans le cadre de la politique d'intégration civique flamande, notamment pour l'apprentissage de la culture et des langues. Dans certains CPAS, la volonté d'apprendre la langue est assimilée à la disponibilité au travail pour obtenir un revenu d'intégration. L'acquisition de la langue est considérée comme étant prioritaire. La personne inscrite dans ces CPAS et ne voulant pas apprendre la langue ne recevra pas d'intervention, considérant qu'elle n'est pas 'disposée à travailler'. A cet égard, certains CPAS ont développé un système de suivi et de sanctions formant une motivation externe évidente pour les usagers d'origine étrangère à apprendre la langue. La mesure dans laquelle ces systèmes sont appliqués de manière stricte dépend toutefois des différents CPAS.

La méconnaissance de la langue est aussi une difficulté particulière pour le travail d'intégration sociale effectué par les CPAS envers les usagers d'origine étrangère. Pour les assistants sociaux, la langue constitue le principal instrument de communication. En raison d'une communication limitée, il est souvent difficile de détecter les problèmes sous-jacents. Les problèmes de communication liés à la maîtrise de la langue et aux différences culturelles sont de loin les premiers facteurs de difficulté mis en avant par les CPAS dans l'enquête. La maîtrise d'un nombre toujours plus croissant de termes de langues étrangères devient fondamentale pour les assistants sociaux. Cette évolution sociale devrait également se traduire dans la formation des assistants sociaux, où l'accent sur l'acquisition des langues devrait être plus mis en évidence.

Les mesures de participation socio-culturelle jouent un rôle important pour l'intégration des personnes d'origine étrangère, dans la mesure où elles permettent à ces personnes de mieux appréhender la culture belge, mais aussi de favoriser les échanges avec la population locale. Elles permettent aussi à cette dernière de mieux appréhender les caractéristiques des personnes d'origine étrangère et par là-même de s'épanouir personnellement. Cette interactivité est un aspect essentiel de l'intégration sociale dans la mesure où elle contribue à une plus grande cohésion sociale grâce à l'épanouissement social et culturel des individus. Les mesures de participation socio-culturelle couvrent divers types d'activités, allant du soutien à la participation aux manifestations et associations sociales, sportives ou culturelles, orienté vers des groupes-cibles particuliers ou non, à l'accès aux nouvelles technologies ou le soutien aux enfants. Ces initiatives constituent un vecteur précieux de rencontres et d'échanges entre diverses populations et jouent un rôle-clé dans le processus d'intégration sociale. Les mesures de participation socio-culturelle sont aussi l'un des rares instruments à disposition des CPAS qui peut être utilisé pour l'ensemble des groupes de personnes d'origine étrangère, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile ou de belges d'origine étrangère, et ce dans diverses configurations d'offre (CPAS, ILA, partenariats).

L'éducation est reconnue pour avoir un rôle fondamental en matière d'intégration, qu'elle soit sociale ou civique. Elle permet non seulement de favoriser l'intégration de ceux qui en bénéficient directement mais aussi de favoriser la diffusion des valeurs sociales et culturelles de la société auprès de leurs familles et entourage. Les écoles sont un lieu privilégié d'échanges entre communautés, particulièrement pour les mères. Les Communautés se sont lancées ces dernières années dans des réformes fondamentales de l'enseignement, avec notamment pour ambition de démocratiser la participation à l'enseignement, de réduire le décrochage scolaire et d'améliorer la transition de l'école vers l'emploi, y compris pour les personnes d'origine étrangère ou leurs descendants. Au-delà de ces réformes structurelles, les CPAS utilisent un certain nombre de mesures destinées à soutenir l'éducation des personnes d'origine étrangère, que ce soit en intervenant dans certains frais de scolarité ou en orientant les personnes vers des parcours d'alphabétisation ou d'éducation. Une récente étude réalisée pour le SPP Intégration Sociale met d'ailleurs en avant le rôle croissant des mesures de soutien destinées aux étudiants. De plus en plus nombreux à bénéficier de l'aide des CPAS au cours de ces dernières années, les jeunes qui ont des problèmes financiers se voient ainsi offrir les meilleures chances d'obtenir un diplôme qui augmentera leurs chances sur le marché du travail et qui facilitera leur intégration sociale. L'étude relève l'afflux d'écoliers majeurs de l'enseignement secondaire vers l'aide sociale, notamment parmi les jeunes d'origine étrangère, ce qui indique une lacune du système d'enseignement actuel. Elle souligne le rôle préventif par rapport au retard scolaire que pourraient avoir les CPAS en suivant de près le parcours scolaire de leurs jeunes usagers (Carpentier et al., 2011).

La participation à l'emploi est l'une des finalités tant des dispositifs d'intégration sociale que d'intégration civique. Le chemin à parcourir pour les personnes d'origine étrangère est cependant différent selon ces dispositifs. Dans le cadre de l'intégration civique, la transition vers l'emploi est perçue comme plus immédiate et subordonnée avant tout à l'apprentissage de la langue. Dans le cadre de l'intégration sociale, l'acquisition d'un emploi est souvent une étape à plus long terme, qui ne pourra être atteinte qu'une fois que l'utilisateur d'origine étrangère aura comblé un certain nombre de handicaps, propres aux situations de pauvreté et d'exclusion sociale, qui l'empêchent d'accéder directement à un emploi de qualité. Les CPAS disposent notamment à cet égard des mesures articles 60 et 61 qu'ils utilisent comme une étape préalable pour les usagers d'origine étrangère, du moins certains d'entre eux. Certains CPAS s'interrogent toutefois sur l'insertion à long terme des articles 60 et n'appliquent plus cet instrument de manière standardisée pour chaque usager d'origine étrangère se présentant au CPAS, en raison du manque de perspectives à long terme. Ils soulignent aussi la contradiction pouvant parfois exister, même dans le cadre de projets articles 60 et 61, entre la prévalence d'une logique purement économique de l'employeur et la vulnérabilité particulière des usagers mis au travail, qui souvent se voient offrir moins d'opportunités

que les travailleurs standards. L'ambition est bien entendu que ces emplois à statuts particuliers ne soient qu'une transition vers un emploi « normal ». Dans ce contexte, l'on ne soulignera jamais assez le rôle de l'économie sociale comme vecteur d'intégration des personnes pauvres et/ou socialement exclues, y compris les personnes d'origine étrangère. Au regard du sujet de ce rapport, il convient également de souligner la nécessité de lutter contre la discrimination à l'embauche qui frappe particulièrement les personnes d'origine étrangère, nuisant ainsi à la réussite de leur intégration sociale et civique.

La question de l'accessibilité et de la qualité du logement est un problème significatif pour les personnes d'origine étrangère, d'autant plus que la grande majorité des usagers d'origine étrangère des CPAS se retrouvent dans les villes. C'est la raison pour laquelle on retrouve ces personnes dans les mesures au logement prises par les CPAS, comme par exemple la prime d'installation et la garantie locative. Les CPAS doivent aussi de plus en plus intervenir dans les frais d'énergie liés au logement, dont le poids dans le budget des ménages pauvres s'est fait de plus en plus lourd ces dernières années. Un nombre important de CPAS, notamment bruxellois, montrent également un recours fréquent à des mesures consacrées à la lutte contre le sans-abrisme pour des usagers d'origine étrangère.

La capacité et la possibilité d'établir des partenariats et collaborations structurées avec d'autres acteurs institutionnels et associatifs actifs dans les divers domaines concernant l'intégration des usagers d'origine étrangère est une condition majeure pour que les CPAS puissent contribuer à mieux intégrer les personnes pauvres et/ou socialement exclues d'origine étrangère. En Flandre, et dans une certaine mesure à Bruxelles, les CPAS établissent des partenariats ou collaborations non seulement avec les acteurs traditionnels de l'inclusion sociale des migrants mais aussi avec les dispositifs mis en place dans le cadre de la politique d'intégration flamande, notamment pour l'apprentissage de la langue et des valeurs sociales et culturelles. Les CPAS flamands sont impliqués dans l'approche de l'intégration de la Flandre, ce qui se traduit par la collaboration avec les Maisons du néerlandais et les bureaux d'accueil. C'est également dans ce cadre qu'il y a davantage de collaboration avec les partenaires locaux de formation en Flandre qu'en Wallonie. La Wallonie est quant à elle actuellement en cours de définition d'une politique d'intégration civique, au travers de « parcours d'intégration », dont les modalités ne sont pas encore connues.

Un certain nombre de CPAS interrogés appellent également à une réflexion d'ensemble permettant de formuler des objectifs clairs et un cadre d'action cohérent concernant l'aide aux usagers d'origine étrangère. Les acteurs de terrain souhaitent également être davantage consultés dans le cadre de l'élaboration des différentes législations. Et à l'inverse, ils souhaiteraient également bénéficier de davantage d'informations de la part des autorités compétentes sur les changements éventuellement apportés à

celle-ci. Certains CPAS adaptent et utilisent chacun à leur propre manière les différents cadres législatifs fédéraux et régionaux. Ainsi certains CPAS ont-ils mis au point une politique claire en matière de langue, dans une vision d'intégration. Au contraire, d'autres CPAS sont d'avis qu'ils ne sont que les exécuteurs bureaucratiques d'une politique fédérale à laquelle ils ne peuvent qu'apporter des accents locaux, sans avoir trop d'impact sur la politique fédérale. Ils optent dès lors pour ne pas développer de vision, et s'en tiennent fidèlement à la législation. C'est autour de groupes particuliers d'usagers d'origine étrangère, comme les demandeurs d'asile ou les personnes en séjour illégal, que se cristallisent les tensions entre le niveau local et le niveau fédéral, notamment sur la politique migratoire. Des points particuliers, comme l'afflux des demandes de régularisation pour raison médicale sont évoqués. Suite à l'intervention de l'Office des Etrangers, cet afflux semble être actuellement sous contrôle. Toutefois, une partie de cet afflux basé sur des dossiers déclarés recevables « à la légère » aurait, selon ces CPAS, pu être évitée car ils savaient que cette forme d'abus allait survenir. Beaucoup de CPAS se plaignent de la politique migratoire trop « laxiste » du fédéral et leur manque d'impact sur celle-ci. Ils déclarent avoir trop peu de possibilité d'influer directement sur cette politique fédérale qui a pourtant des conséquences locales directes.

Plusieurs CPAS ont développé à leur initiative propre des *instruments internes de suivi de la question de l'intégration des personnes étrangères*, par exemple sur l'assiduité aux cours de langue, qui peuvent parfois conditionner l'accès au RIS. L'utilisation de tableaux de bord et de dispositifs de suivi et d'évaluation statistique de l'intégration (sociale) des personnes d'origine étrangère est soutenue par un certain nombre de CPAS interrogés, notamment ceux où les personnes d'origine étrangère constituent une proportion importante des usagers. Cependant, plutôt qu'un outil axé sur l'évaluation et le suivi des actions des CPAS en la matière, dont seule une faible proportion de CPAS considère l'absence comme étant un problème, les CPAS ayant évoqué cette question penchent plutôt pour un outil plus général, aux niveaux des entités fédérées, qui permettrait de suivre la question de l'intégration sous ses multiples facettes (emploi, éducation, citoyenneté, pauvreté, ...). Un exemple d'un tel outil est disponible en Flandre. Du côté flamand, il existe un moniteur d'intégration civique en soutien de la politique d'intégration des villes et communes flamandes, à savoir le moniteur d'intégration (LIIM). Au niveau fédéral, un instrument pourrait être mis en place en faveur de la politique d'intégration sociale menée par les CPAS, avec un volet thématique relatif à l'origine des personnes. Des demandes existent pour disposer d'un outil permettant d'assurer le suivi dans le temps des personnes, notamment celles d'origine étrangère, faisant l'objet de mesures d'insertion socio-professionnelle et/ou sociale afin de mieux percevoir la réussite ou non de leur intégration sociale. Certains instruments existent déjà au sein du SPP IS, permettant notamment un suivi longitudinal des bénéficiaires de mesure d'insertion socio-professionnelle.

De tels outils devraient être affinés, notamment en incluant la caractéristique de la nationalité des personnes mais aussi un champ plus large que celui des mesures d'activation socio-professionnelle, et les résultats et possibilités devraient être mieux communiquées et mises à disposition des CPAS.

Il serait souhaitable de pouvoir disposer d'outils permettant également un suivi qualitatif du devenir des personnes. Les projets qui visent une intégration à long terme ne donnent pas toujours de résultats à court terme. Souvent, les effets à long terme sont moins facilement visibles, ce qui fait qu'ils sont moins faciles à valoriser auprès du Conseil d'un CPAS. Un Conseil est en effet beaucoup plus sensible au nombre d'insertions dans le cadre des articles 60 qu'aux effets qualitatifs qui ne sont visibles qu'à plus long terme. Les CPAS recherchent encore des méthodes afin de donner davantage de visibilité à ces effets. Les collaborateurs des CPAS doivent disposer d'une méthode en vue de traduire de petits projets qualitatifs et orientés sur le socio-éducatif en indicateurs de qualité

Un grand nombre de CPAS se déclarent désireux d'une possibilité de *systématiser les échanges de pratiques et d'expériences sur la question de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère*. La mise en place d'une plate-forme d'échanges spécifique, qui permettrait d'organiser les informations et les échanges entre CPAS à propos de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, serait sans doute perçue comme une évolution positive sur la voie d'une meilleure prise en compte de la spécificité de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère. Les modalités de création d'une telle plate-forme devraient être discutées en concertation avec les CPAS, afin d'établir un outil qui réponde pour le mieux à leurs besoins.

2. Recommandations

L'intégration sociale et civique des personnes d'origine étrangère passe par une plus grande intégration verticale et horizontale de l'ensemble des politiques relatives à l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (éducation, emploi, social, santé, logement, culture, égalité, non-discrimination, ...). Dans ce cadre, il serait opportun d'encore mieux insérer la question particulière de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, en tenant compte de la diversité des situations et défis spécifiques que cela représente.

Les CPAS ont un rôle fondamental pour l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, notamment lorsqu'elles se trouvent en situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale. Si pour certaines de ces populations, ils disposent d'un éventail de mesures suffisant pour mener à bien leur mission d'intégration sociale, ce n'est cependant pas le cas pour toutes les catégories de personnes étrangères auxquelles ils sont confrontés dans leur pratique quotidienne. Cette différence de

traitement entre populations, et son implication pour le travail des CPAS, devraient faire l'objet d'une plus grande attention, afin que les CPAS puissent jouer un plus grand rôle dans l'intégration de toutes les personnes d'origine étrangère.

Les mesures de participation socio-culturelle mises en œuvre par les CPAS jouent un rôle particulier important pour l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère et devraient donc être renforcées et encouragées. Au-delà de l'action des CPAS en la matière, qui devrait être soutenue, il serait souhaitable que les autorités publiques accordent une plus grande attention à la multi-culturalité, par exemple en finançant un plus grand nombre de manifestations interculturelles, afin de stimuler les échanges et la compréhension mutuelle entre populations dans une perspective de cohésion sociale. Dans le même ordre d'idées, les mesures liées à l'activation sociale devraient elles aussi être encouragées et considérées d'égale importance à l'activation socio-professionnelle.

La capacité pour les CPAS, mais aussi d'autres parties prenantes, d'établir des partenariats efficaces avec les divers acteurs et institutions pertinentes pour l'intégration sociale et civique des personnes d'origine étrangère est un élément essentiel pour répondre à la complexité et la diversité des situations. Les synergies et passerelles entre ces divers acteurs devraient être stimulées afin de permettre aux CPAS de fournir un service de qualité prenant en compte les spécificités de l'intégration des personnes d'origine étrangère.

La diversité fortement accrue au sein de la population des usagers des CPAS constitue un défi majeur pour l'avenir. Cette « superdiversité » diverge fortement des schémas de migration traditionnels que nous avons connus jusque dans les années '90. Cette diversité accrue génère elle-même une série d'autres défis. Les CPAS sont de plus en plus confrontés à des personnes parlant une multitude de langues. Ils doivent donc plus souvent qu'auparavant avoir recours à des services spécialisés d'interprétariat. Il est dès lors difficile de comprendre pourquoi certains services d'interprètes ont réduit leurs activités en raison de la diminution des moyens de financement. Dans les contacts avec les usagers, la langue est un instrument important pour les assistants sociaux afin de pouvoir poser un bon diagnostic face à des situations problématiques. En raison de la diversité accrue au sein de la clientèle des CPAS, il importe de maîtriser diverses langues de contact. Il faudrait y remédier en accordant davantage d'importance à la connaissance professionnelle des langues dans la formation des assistants sociaux.

Il serait souhaitable de mieux insérer l'action des CPAS en matière d'intégration sociale, notamment des personnes d'origine étrangère, dans le cadre de plans et de stratégies aux échelons locaux, régionaux, communautaires et fédéral afin d'optimiser les synergies entre les divers niveaux. Dans le même ordre d'idées, il serait souhaitable de chercher un moyen de faciliter l'utilisation, et la combinaison,

des divers fonds mobilisables dans le cadre de l'intégration des personnes d'origine étrangère (FIPI, FSE, FEI).

L'emploi est un vecteur privilégié d'intégration dans la société, pour les personnes d'origine étrangère comme pour les autres. Il faudrait coordonner l'ensemble du cadre politique de l'activation socio-professionnelle, notamment des personnes bénéficiant d'une intervention du CPAS, afin d'optimiser les possibilités d'insertion socio-professionnelle. Le modèle d'intégration sociale pratiqué en Belgique est par nature assez proche de ce qui a été défini au niveau européen comme étant une démarche « d'inclusion sociale active », fondée sur trois piliers complémentaires (ressources adéquates, parcours individualisés vers l'emploi, accès et fourniture de services de qualité). Il serait souhaitable que cette approche intégrée soit plus explicitement mise en avant dans les approches menées au niveau régional et fédéral. Il convient à nouveau ici de souligner le rôle des mesures d'activation sociale en complément des mesures d'activation socio-professionnelle.

Dans le cadre de l'amélioration de la qualité des services (sociaux), il serait souhaitable que les questions spécifiques aux besoins des personnes d'origine étrangère soient également prises en considération afin de fournir un ensemble de services répondant aux besoins de toute la population vivant en Belgique.

Les instruments de suivi existants disponibles auprès du SPP IS, devraient si possible être mis à la disposition des CPAS car cela peut les aider à mettre au point une politique à long terme. Il serait également souhaitable de développer un outil plus général au niveau fédéral qui permette de suivre la question de l'intégration sociale sous ses multiples facettes (emploi, éducation, citoyenneté, pauvreté, égalité, non-discrimination, ...), notamment pour les personnes d'origine étrangère. Une source d'inspiration pourrait être l'outil développé en Flandre pour suivre et évaluer la politique d'intégration civique (Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor (LIIM)). Ces outils de suivi devraient prendre en compte la question du devenir des individus en termes d'intégration sociale au sens large, et également incorporer une dimension qualitative en complément d'une approche purement quantitative.

Il conviendrait de stimuler les échanges entre CPAS autour de la spécificité de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère. Divers moyens peuvent être envisagés, comme l'insertion systématique de la dimension origine étrangère au sein des publications génériques du SPP (statistiques, brochures, rapport annuel, ...) ou le développement d'une plate-forme d'échange permettant aux CPAS de comparer et discuter leurs pratiques et les solutions qu'ils mettent en œuvre sur la question spécifique de l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère. Les assistants sociaux sont demandeurs d'échanges concrets d'expériences à propos de groupes spécifiques, dont les Roms. De la sorte, des trucs et

méthodes à propos de ces groupes spécifiques pourraient rapidement être échangés.

ANNEXES

Annexe 1/ Grilles récapitulatives des entretiens

Tableau B1.1 CPAS de la Région flamande (10)

OCMW	Fonction	Date	Type
Anvers	Collaborateur au service d'intégration sociale	18 avril 2012	face to face
Boom	Secrétaire, responsable de l'accompagnement social local, gestionnaire de dossiers	18 avril 2012	face to face
Ostende	Travailleur social	19 avril 2012	face to face
Saint-Nicolas	Travailleur social en chef	19 avril 2012	face to face
Dilbeek	Travailleur social, responsable des personnes sans titre de séjour et de l'ILA	25 avril 2012	face to face
Gand	Directeur du service social/service des étrangers	27 avril 2012	face to face
Leopoldsborg	travailleur social	24 avril 2012	face to face
Roeselare	accompagnateur ILA	3 mai 2012	face to face
Louvain	Directeur du service social, coordinateur de l'équipe 'emploi'	7 mai 2012	face to face
Hasselt	Directeur du service social	21 mai 2012	face to face

Tableau B1.2 CPAS de la Région wallonne (10)

OCMW	Fonction	Date	Type
Arlon	Responsable du service social	2 mai 2012	Face to face
Ath	Responsable des usagers d'origine étrangère	19 avril 2012	Face to face
Beyne-Heusay	Responsable du service social	17 avril 2012	Face to face
Charleroi	Manager social chargé des étrangers	22 mai 2012	Face to face
Frameries	Responsable du service « étrangers »	24 avril 2012	Face to face
La Louvière	Responsable de la filière aide financière et sociale	3 mai 2012	Face to face
Liège	Coordinateur de l'Antenne sociale des demandeurs d'asile	27 avril 2012	Face to face
Namur	Chef de service secteur aide individuelle	15 mai 2012	Face to face
Verviers	Administratif	26 avril 2012	Face to face
Wavre	Responsable service insertion	26 avril 2012	Face to face

Tableau B1.3 CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale (5)

OCMW	Fonction	Date	Type
Molenbeek	Directeur Département Action sociale	3 mai 2012	Face to face
Auderghem	Directeur Département Action sociale	9 mai 2012	Face to face
Saint-Josse-Ten-Noode	Secrétaire du CPAS	15 mai 2012	Face to face
Forest	Assistant Chef Division Affaires Sociales	24 mai 2012	Face to face
Schaerbeek	Présidente du CPAS	25 mai 2012	Face to face

BIBLIOGRAPHIE

- Carpentier S. (2011), 'Uitdagingen van een activerende bijstand die verkleurde. Naar een nieuwe verhouding tussen federaal en lokaal?', *Welzijnsgids*, 82, 53-80.
- Carpentier S., De Groof M., De Wilde M. & Storf D. (2011), *Rapport de recherche « Les étudiants et le droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale »*, Etude menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes.
- Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR) (2009), *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique*, Bruxelles, http://www.diversite.be/?action=publicatie_detail&id=105&thema=4.
- Cuypers D. & Torfs D. (2011), 'Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening', p. 743-801, dans J. Put, D. Cuypers & D. Torfs (2011), 'Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2006-2011', *S.A. die Keure*, 802 p., Bruges.
- Druetz J., Franssen A., Kuppens J., Struyven L. & Van Dooren G. (2012), *Activation sociale, entre citoyenneté active et mise à l'emploi - Une recherche exploratoire sur les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges*, étude menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, cahier spécial des charges MIIS 2011-01.
- Geets J. (2010), *De arbeidsmarktpositie van (hoog)geschoolde immigranten: een vergelijkende kwantitatieve studie van autochtonen en immigranten op basis van de enquête naar de arbeidskrachten met bijzondere aandacht voor 'overkwalificatie'*, Steunpunt Gelijkekansenbeleid - Consortium Universiteit Antwerpen en Universiteit Hasselt, http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*SGK&n=90576.
- Gilson S. & Glorieux M. (2005), « Le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'Etat social actif - quelques commentaires de la loi du 26 mai 2002 », in P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (eds.), *L'Etat social actif - vers un changement de paradigme*, Collection Travail et Société, vol. 44, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles.
- 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 - jeudi 16 novembre 2006.

- Gsir S., Jeurissen L., Jamin J., Perrin N. & Martiniello M. (2008), *Langue française, allophonie et défis sociaux. Le cas des adultes en situation postmigratoire*, [EME- éditions](#) et Communauté française de Belgique, Français & Sociétés (18), Bruxelles.
- Hasdeu I. (2009), *The Schooling of Roma Children in Belgium: the parents' voice*, Publication of the King Baudouin Foundation, Brussels, http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05_Pictures_documents_and_external_sites/09_Publications/PUB2009_1857_SchoolingRomaChildren.pdf.
- Jansen P. & Peeters E. (2008), *Aanbevelingen voor de aanpak van gekleurde armoede, Verslagboek, seminarie gekleurde armoede*, 28 februari 2008, Vlaams Minderheden-centrum en de Vlaamse overheid, http://www4.vlaanderen.be/wvg/armoede/publicaties/Documents/Verslagboek_gekleurde_armoede_20080714.pdf.
- Juchtmans G. & Wets J. (2010), *Focus op: maatschappelijk werk en etnisch-culturele minderheden in Leuven*, OCMW Leuven, Leuven.
- Lamberts M. (2011), *Cijfers over integratie 2011*, Steunpunt Gelijke kansenbeleid, Antwerpen/Leuven.
- Lelkes O. & Zsólyomi (2011), 'Poverty and Social Exclusion of Migrants in the European Union', *European Centre*, Policy Brief March 2011, http://www.euro.centre.org/data/1298540538_34816.pdf.
- Martiniello M., Rea A. & Timmerman C. (eds.) (2009), [Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique: rapport final](#), Academia Press, Gent.
- Pauwels F. & Lamberts M. (2010), *De impact van inburgering in Vlaanderen*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Peña-Casas R., Ghailani D. & Nicaise I. (2011), *Promoting the social inclusion of Roma in Belgium - National report*, European Network of Experts on Social Inclusion, European Commission.
- Perrin N., Martiniello M., Van Robaeyns & Vranken J. (2007), *La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère - rapport d'une recherche à propos du lien entre 'immigration' et 'pauvreté'*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05_Pictures_documents_and_external_sites/09_Publications/PUB_1713_PauvreteOrigineEtrangere.pdf.
- Sannen L., Lamberts M., Morissens A. & Pauwels F. (2009) *De Vlaamse integratiekaart deel III. Naar een Vlaamse integratiemonitor*, Anvers: Service Politique d'égalité des chances, 268 p.
- Schockaert I. & Nicaise I. (2010), *Les conditions de vie des personnes sans-abri et sans chez-soi et des personnes en séjour irrégulier: premiers résultats*, HIVA-KU Leuven, Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, Bruxelles, <http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse%20silcut/texte%20recherche%20HIVA.pdf>.
- SPP Intégration Sociale (2012), *Focus Statistique - 2^{ème} trimestre 2012*, Bruxelles.

- Steenssens K., Degavre F., Sannen L., Demeyer B., Van Regenmortel T. & Nicaise I. (2007), *Leven (z)onder leefloon, deel 1: onderbescherming onderzocht*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Steenssens K., Sannen L., Ory G. & Nicaise I. (2008), *W²: Werk-en Welzijnstrajecten op maat*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Van den Bosch K., Deflandre D., Casman M-T, Van Thielen L., Baldewijns K., Boeckx H., Leysens G. & Storms B. (2010), *Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?* Recherche financée par la politique scientifique fédérale.
- Van Mechelen N. & De Wilde M. (2012), *Het Recht op Maatschappelijke Integratie: cijfers en ontwikkelingen*, *De Welzijnsgids*, 83, 53-79.
- Van Robaeyns I., Vranken J., Perrin N. & Martiniello M. (2007), *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*, Acco, Leuven.
- Vermeersch L., Noël L. & Vandenbroucke A. (2011), *Expériences de participation - évaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS, avec une attention particulière à la mesure destinée à lutter contre la pauvreté infantile, étude menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes.*
- Vertovec S. (2012), 'Super-diversity and its implications' in *Ethnic and Racial studies*, vol. 30, issue 6, p. 1 024-1 054.