

Parcours, Dispositifs, Projets, Déclarations : enjeux d'une action respectueuse des personnes étrangères et d'origine étrangère et de la multiplicité de leurs besoins.

Préambule

En créant, en 2014, un « Parcours d'Accueil des Primo-Arrivants » obligatoire pour un certain type de public, la Wallonie mettait en avant une approche positive et émancipatrice de l'intégration basée sur un dispositif reposant largement sur l'accès aux droits fondamentaux et l'égalité des chances. Les Centres Régionaux d'Intégration (CRI), mandatés par la Région wallonne pour implémenter ce Parcours sur l'ensemble de son territoire, se posèrent alors en **opérateurs généralistes** (dont l'action est ancrée sur le terrain) chargés d'accueillir, d'informer et d'accompagner le public vers l'offre adéquate d'apprentissage, de formation ou de service. Un positionnement **en amont** qui travaillerait à lever les freins (codes culturels, démarches administratives, méconnaissance de la langue, méconnaissance de la société d'accueil...) existants par rapport à ce qui allait venir par la suite : insertion socioprofessionnelle, insertion sociale, participation à la vie citoyenne, emploi, etc.

Depuis, la crise de l'accueil et les attentats sont passés par là, et il ne s'écoule pas une journée sans que la lutte contre le radicalisme ne braque l'attention sur des migrants qui ont tendance à être perçus, de plus en plus, comme menace potentielle (menace pour la sécurité, menace pour l'emploi, menace pour le régime de solidarité, menace pour la démographie, menace pour l'identité...). Le Parcours d'Accueil des Primo-Arrivants est devenu « Parcours d'Intégration des Primo-Arrivants » avec extension de l'obligation au cours de citoyenneté et, selon les besoins, à l'apprentissage de la langue et aux démarches d'insertion socioprofessionnelle.

Cette évolution n'a pas directement mis à mal le positionnement des CRI. Par contre, l'émergence d'autres dispositifs pensés au niveau wallon, d'une part, et l'articulation – voire l'instrumentalisation – avec des mesures pensées à l'échelon fédéral, d'autre part, sont venues brouiller les cartes, avec les risques suivants : multiplier les intervenants sociaux chargés de dispenser des contenus fort proches les uns des autres, exposer les bénéficiaires à des contraintes (et des sanctions) venant de tous azimuts, alors que toutes les démarches qui leurs seraient demandées risqueraient de ne pas être clairement comprises et rencontrées.

Sur le terrain, et face à tous ces dispositifs, il y a un enjeu de taille : **la cohérence**. Une cohérence où chaque acteur puisse développer la spécificité de ses contenus, en complémentarité avec ceux des autres et au bénéfice des principaux intéressés : les Primo-Arrivants. Tout cela dans un contexte où ce qui prime n'est pas le débat autour de la contrainte et de l'obligation (la majorité du public est demandeuse du contenu), mais bien la question des moyens qui peuvent être dégagés pour atteindre les objectifs fixés.

Les dispositifs dont il est question

Plusieurs mécaniques s'entrechoquent, en termes de contenu et de temporalité.

Déclaration des Primo-Arrivantsⁱ : Dorénavant, l'étranger qui introduit une demande de titre de séjour de plus de trois mois *est informé du fait que ses efforts d'intégration seront contrôlés et signe une déclaration par laquelle il indique comprendre les valeurs et les normes fondamentales de la société et qu'il agira en conformité avec celles-ci.*

La déclaration devra être signée par l'étranger et transmise avec sa demande, sous peine d'irrecevabilité de celle-ci. Ensuite, pour obtenir le premier renouvellement de son titre de séjour, l'étranger devra apporter *la preuve qu'il est prêt à s'intégrer dans la société.*

Enfin, dans les quatre années suivantes, l'Office des Etrangers pourra mettre fin au séjour s'il constate que *l'étranger n'a pas fourni d'efforts raisonnables d'intégration.*

Les critères retenus par la loi sont *en particulier* (comprenez: notamment)

- suivre un cours d'intégration ;
- travailler comme salarié, indépendant ou fonctionnaire ;
- produire un diplôme, un certificat ou une preuve d'inscription scolaire ;
- suivre une formation professionnelle reconnue ;
- connaître la langue du lieu d'inscription ;
- le passé judiciaire ;
- la participation active à la vie associative.

Il sera également tenu compte de la nature et de la solidité des liens familiaux, de la durée du séjour et de l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec le pays d'origine.

Pour des raisons de répartition de compétences, la déclaration n'entrera en vigueur qu'après concertation avec les Régions et Communautés, puisque son contenu doit être déterminé dans un accord de coopération conclu entre l'Etat Fédéral et les Régions.

Par contre, le contrôle de l'intégration et la possibilité de mettre fin au droit de séjour si les efforts d'intégration sont jugés insuffisants par l'Office des Etrangers sont bel et bien entrés en vigueur ce 26 janvier 2017ⁱⁱ.

Parcours d'Intégration : obligatoire depuis 2014, et avec extension de l'obligation du contenu en 2016, ce dispositif s'adresse aux Primo-Arrivants tels que définis par la Région wallonne : personnes étrangères originaires de l'extérieur de l'UE, présentes en Belgique depuis moins de trois ans et avec un titre de séjour légal de plus de trois mois (exemptions prévues lorsqu'il existe des accords particuliers entre la Belgique et des pays tiers ou dans certains cas liés aux études et formations suivies en Belgique et aux activités professionnelles, entre autres). Pour faire plus simple, on peut dire que le Parcours s'adresse prioritairement et de manière obligatoire aux personnes obtenant le statut de réfugié reconnu, la protection subsidiaire ou étant régularisées pour raisons médicales ou humanitaires, ainsi qu'aux personnes originaires de l'extérieur de l'UE concernées par un regroupement familial. Toutes les autres personnes étrangères peuvent bénéficier de l'accompagnement prévu dans le cadre du Parcours d'Intégration, mais sur base volontaire cette fois.

Le Parcours comporte un module d'accueil personnalisé (comprenant au minimum une information sur les droits et devoirs de toute personne résidant en Belgique, un bilan social et une aide ou orientation vers les services d'aide à l'accomplissement des démarches administratives), une orientation vers des formations à la citoyenneté, à la langue française et vers le dispositif d'insertion socioprofessionnelle adapté. Tous les Primo-Arrivants sont concernés par le module d'accueil personnalisé et la formation à la citoyenneté. L'orientation vers une formation à la langue française et/ou le dispositif d'insertion socioprofessionnelle adapté étant, quant à elle, proposée en fonction de l'analyse des besoins réalisés dans le bilan social.

Dispositif d'insertion socioprofessionnelle des Primo-Arrivantsⁱⁱⁱ : depuis 2016, la Ministre Tillieux a décidé de renforcer les moyens affectés aux politiques d'insertion socioprofessionnelle en complémentarité avec le Parcours d'Intégration, moyens attribués au FOREM et à ses partenaires. Le public cible de ce dispositif est le même que celui du Parcours d'Intégration, en incluant en plus les ressortissants étrangers (dont les demandeurs d'asile) ayant leur attestation d'immatriculation en cours de validité (AIA) et un permis de travail C.

Cela se concrétise par la mise en place d'un **dispositif pluridisciplinaire** pour l'identification des compétences et l'orientation vers des prestations adaptées aux besoins

- **Soutien à l'accès à l'emploi et à la formation** : accompagnement spécifique, définition de projet professionnel, mise en situation professionnelle, screening, essai métier, test langues, validation des compétences, valorisation des acquis de l'expérience, techniques de recherche d'emploi, adressage vers les prestations des partenaires ... ;
- **Modules courts de compétences de base et de français langue étrangère axés sur l'insertion professionnelle** ;
- **Mise en lien direct avec des offres d'emploi** ;
- **Mise en place d'un catalogue de prestations** organisées par des partenaires de l'insertion socioprofessionnelle (CISP, MIRE, CPAS, SAACE, Projet ILI).

Projet individualisé d'Intégration sociale^{iv} : Depuis l'automne 2016, l'octroi d'un revenu d'intégration sociale pour les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire est assorti d'un PIIS (Projet Individualisé d'Intégration Sociale). C'est un « contrat » écrit que le CPAS conclut avec le demandeur d'aide et que les 2 parties signent pour une durée précise en fonction du projet. Le demandeur s'engage sur un projet qui porte sur l'insertion professionnelle (via des études, une formation, etc.) ou sur l'intégration sociale (via la recherche de logement, l'organisation du remboursement de ses dettes, etc.)

Le CPAS l'aide et l'accompagne, et s'engage à verser le revenu d'intégration sociale (RIS).

Ce PIIS doit être mis en place dans les 3 mois de la décision du CPAS estimant que la personne concernée remplit les conditions d'octroi.

Les CPAS peuvent décider de ne pas assortir le RIS d'un PIIS pour des raisons de santé ou d'équité.

Le PIIS est facultatif lorsque le droit à l'intégration sociale est réalisé par un emploi complété par l'octroi d'un revenu d'intégration.

Les sanctions en cas de non-respect des conditions du PIIS vont de la suspension du RIS de 1 mois maximum à 3 mois maximum en cas de récidive. Ces sanctions pourront être appliquées plus rapidement qu'auparavant : au plus tôt le jour suivant la notification de la décision du centre à l'intéressé et au plus tard le premier jour du troisième mois suivant la décision du centre (auparavant, la sanction prenait cours le premier jour du deuxième mois suivant la décision du centre). Ces sanctions peuvent être assorties d'un sursis.

Quelques points d'attention :

- **Temporalités** : ces différents dispositifs peuvent se dérouler dans des temporalités différentes. Le premier opérateur potentiellement en mesure d'intervenir est le FOREM, puisqu'il peut toucher les demandeurs d'asile avec permis de travail C. Les CRI et les CPAS sont sur une temporalité plus ou moins similaire, puisque le Parcours doit être activé dans les trois mois suivant la commande du titre de séjour de plus de trois mois, alors que le PIIS sera conclu dans les trois mois suivants la décision d'octroi du RIS.

En ce qui concerne les contenus et la temporalité dans laquelle ils se déroulent, des variantes sont possibles (apprendre d'abord le français et puis s'orienter vers la citoyenneté ; activer l'ISP avant d'aller vers la citoyenneté ; ...). L'enjeu est alors de pouvoir valoriser les démarches qui auront déjà été activées au préalable.

- **Multiplicité des intervenants** : le Dispositif d'insertion socioprofessionnelle des Primo-Arrivants implique l'action du FOREM et de ses partenaires (CPAS, CISP, MIRE et SAACE) ; le PIIS implique l'action des CPAS et de leurs partenaires ; le Parcours d'Intégration nécessite la collaboration entre les CRI et les services « population » des communes, et implique une sous-traitance d'une partie des contenus vers les opérateurs locaux dispensant les formations en français (alpha – FLE – RAN), les formations à la citoyenneté et l'ISP (CISP – MIRE – SAACE – FOREM – ILI).
- **Contraintes et sanctions** : le PIIS et le Parcours d'Intégration prévoient des sanctions financières si les obligations ne sont pas respectées (la Wallonie n'est toutefois actuellement pas en mesure d'appliquer la sanction pour le Parcours d'Intégration) ; le fait de ne pas suivre le Parcours d'Intégration risque d'avoir une incidence, à terme, non seulement sur l'obtention de la nationalité, mais aussi sur la prolongation du titre de séjour (cfr ci-dessus).

- **Plus-value et spécificités** : les CRI se positionnent en opérateurs généralistes travaillant à lever les freins (culturels, administratifs...) pour des démarches effectuées en aval ; les CPAS et le FOREM ont une attention particulière pour l'insertion socioprofessionnelle ; la déclaration des Primo-Arrivants fait quant à elle clairement le lien avec le séjour et la nationalité.
- **Importance d'une information claire pour les publics accompagnés** : il n'est pas simple pour les bénéficiaires de s'y retrouver face à la multiplicité des dispositifs, des intervenants, des exigences et des sanctions possibles. D'où l'importance d'une concertation, d'une complémentarité et d'une information maximales.

L'action en province de Luxembourg

Sur base de ces différents constats, le CRILUX a entamé en mars 2017 une tournée des 44 CPAS de la province de Luxembourg, privilégiant la rencontre avec les travailleurs de terrain directement dans les communes. Deux tiers des CPAS ont répondu favorablement à la demande de rencontre.

L'idée était, d'une part, d'informer les CPAS sur le Parcours d'Intégration, un dispositif qui leur est très peu connu puisqu'il implique, au niveau des pouvoirs locaux, des collaborations avec les services « population » et non avec les CPAS ; et, d'autre part, d'envisager les complémentarités possibles et/ou souhaitées entre le Parcours et le PIIS, sachant qu'il n'y a pas d'injonction formelle à cette complémentarité et que les CPAS ont une grande marge de manœuvre pour définir ce qu'ils souhaitent mettre en avant au travers du PIIS.

De manière synthétique, trois cas de figure semblent se dégager :

- **Les CPAS sont exigeants sur les contenus des PIIS et veulent garder complètement la main** : dans ce cas, soit ils organisent eux-mêmes l'offre (apprentissage du français, citoyenneté et/ou accompagnement ISP) ; soit ils s'appuient sur des partenaires externes avec une exigence de suivi et de contenu plus ou moins forte en fonction des endroits et des politiques menées par les CPAS (exemple : faire de l'apprentissage de la langue un enjeu prioritaire du PIIS avec un suivi « en temps réel » de l'assiduité du public). Dans ce cas de figure, la possibilité d'articulation avec le Parcours d'Intégration sera faible. Cette option se rencontre davantage dans les plus grosses communes ou dans celles qui comptent sur leur territoire un nombre important de personnes étrangères.
- **Les CPAS souhaitent garder la main sur une partie des contenus** : formule hybride, qui permettra de s'appuyer partiellement sur le Parcours d'Intégration. Cela dépend, ici aussi, de la politique menée par le CPAS et de ses capacités à organiser/gérer l'offre en interne (exemple : s'appuyer sur le Parcours d'Intégration pour la citoyenneté, mais garder la main sur l'apprentissage de la langue).
- **Les CPAS souhaitent s'appuyer sur le Parcours d'Intégration** : en estimant qu'il n'y a pas lieu de prévoir de contenu supplémentaire dans le PIIS. Ce cas de figure se rencontrera davantage dans

les plus petites communes ou celles qui ne comptent que peu de personnes étrangères sur leur territoire.

Quelle que soit l'option privilégiée, deux points d'attention sont à souligner :

Deuxième filtre pour le public : à minima, il est primordial que les contacts entre CRI et CPAS permettent de déterminer si le public soumis à l'obligation du PIIS a bien été informé de l'obligation de suivre le Parcours d'Intégration. Il s'agit là d'une « deuxième chance » pour identifier le public obligé si celui-ci n'a pas reçu l'information adéquate de la part de la commune où il a commandé son titre de séjour de plus de trois mois (ce qui peut arriver, pour différentes raisons : absence des agents communaux chargés d'identifier le public, *turnover* dans les communes, difficultés d'identification...), ou si celui-ci n'a pas pu comprendre de manière claire les démarches à effectuer.

Importance de l'attestation de fréquentation du Parcours d'Intégration : même si les PIIS ne s'appuient pas sur le Parcours d'Intégration, il est fondamental d'insister sur l'importance de l'attestation de fréquentation du Parcours d'Intégration pour le public. Nous avons insisté, ci-dessus, sur son poids vis-à-vis des exigences de la Région wallonne, d'abord, et de la nationalité et du séjour, ensuite.

Ces deux derniers éléments doivent conduire les CRI à affiner les contacts avec les CPAS de leur territoire quel que soit le degré de coopération, avant tout dans l'intérêt des publics accompagnés.

Le CRILUX plaide pour une relation de proximité basée sur les contacts directs entre les travailleurs de première ligne, comme c'est déjà le cas avec les communes.

Enjeux et questions en suspens

L'absence de concertation en amont dans la phase de conception des différents dispositifs laisse une série de flous sur le terrain, qui questionnent et compliquent leur mise en œuvre.

- **Flux de données à caractère personnel** : les CRI ont un cadre précis en ce qui concerne la collecte et le stockage de données à caractère privé par rapport aux publics qu'ils accompagnent. Mais par contre, il subsiste des zones d'ombre sur le flux de données vers les partenaires et la notion de secret professionnel partagé : que peut-on transmettre comme information, et dans quelles circonstances ? Ceci est valable à la fois pour les informations des CRI vers les partenaires, et des partenaires vers les CRI. Que recouvre la notion de « responsable de traitement » et à qui s'applique-t-elle (au CRI ou au pouvoir public dont il est sous-traitant pour la mise en œuvre du Parcours d'Intégration) ? Que doit contenir la déclaration de consentement soumise au public accompagné ? Quelles précautions prendre vis-à-vis des bases de données compilant les informations ? Ces questions restent en partie sans réponse. Elles ont fait l'objet d'une interpellation de la Commission Vie Privée et d'une sollicitation de rencontre.
- **Adressage du public** : que ce soit dans le cadre du PIIS, du Parcours d'Intégration ou du Dispositif d'insertion socioprofessionnelle, l'envoi du public (parfois sous la contrainte) vers des opérateurs extérieurs (CISP – MIRE – SAACE – ILI – Promotion sociale - EP ou autres) implique que ces partenaires acceptent les contraintes de ces dispositifs, surtout lorsqu'ils n'ont pas obtenu de financement spécifique pour accueillir le public. Des conventions de partenariat – actuellement

peu, voire pas du tout, existantes – sont souhaitables, dans le respect des options pédagogiques privilégiées par chacun, dans le respect des spécificités de chacun.

- **Finalités des dispositifs** : au-delà de considérations techniques et pédagogiques sur les différents dispositifs, et face à la multiplicité des besoins du public face aux enjeux d'une inclusion dans une société plurielle, la question du « pour arriver à quoi ? » reste posée.
 - La **connaissance de la langue** avant tout ? Mais la langue est-elle cause ou conséquence de l'intégration ? Et quel apprentissage de la langue : des dimensions linguistiques avant tout ou une attention plus globale pour le public et la multiplicité de ses besoins ?
 - La **connaissance de la société d'accueil** ? De ses valeurs ? « *Quand on parle de la culture et des mœurs de la société d'accueil, de quelle culture et de quelles mœurs exactement parle-t-on ? On s'appuie là souvent sur une vision mythique d'une communauté homogène dans laquelle tout le monde s'accorderait sur les normes, les valeurs ou les comportements à adopter, ce qui n'a évidemment jamais existé.* »^v
 - **L'insertion socioprofessionnelle et l'emploi** ? Mais quel type d'emploi ? Et faut-il faire systématiquement le lien avec les métiers en pénurie ? Comment tenir compte de la diversité des profils et des besoins du public ?
 - **Logiques assimilationnistes ou logiques multiculturelles** ?
 - « *Qu'est ce que ça veut dire « être intégré » ? Etre totalement « comme nous » ? Ou « être intégré », c'est plutôt avoir la possibilité de **participer à toutes les dimensions de la vie en société**, qui est toujours plurielle ? Dans ce cas, les problèmes d'intégration, cela ne concerne pas que les personnes issues de l'immigration, mais bien tous ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires et qui rencontrent des obstacles pour accéder au marché du travail, pour se loger, pour avoir des activités culturelles et associatives, etc.* ».^{vi}

CRILUX, avril 2017

ⁱ Texte extrait de la carte blanche « *Monsieur le Secrétaire d'Etat Francken se sent pousser du zèle* » publiée par les Centres Régionaux d'Intégration dans *Le Vif*, le 07 mars 2017.

ⁱⁱ Loi du 24 novembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

ⁱⁱⁱ Contenu alimenté sur base de la présentation faite au FOREM de Libramont le 11 avril 2017.

^{iv} Contenu alimenté sur base de la page <http://www.jeminforme.be/index.php/l-info-en-bref/578-le-projet-individualise-d-integration-sociale-piis-obligatoire-pour-tous-les-beneficiaires-du-revenu-d-integration-sociale>

^v Extraits de « *Maîtrise du français et intégration. Des idées reçues, revues et corrigées* », p. 19 et p. 28.

^{vi} Ibidem.