

PRATIQUES SPATIALES DE RECOURS À L'OFFRE SOCIALE : LE CAS DES PRIMO-ARRIVANTS À BRUXELLES 2025

Colophon

Auteurs :

Simon Debersaques (CBAI), Hala El Moussawi (CBAI),
Noé Grenier (CBAI), Blanca Perez (CBAI), Jonathan
Unger (Observatoire de la Santé et du Social - Vivalis).

Relecteurs :

Gaëlle Amerijckx, Marion Englert, Melody Yannart,
Anke Verbeke

Traduction :

Iso Translation & Publishing

Mise en page :

Nazca agency & Partners

Pour référer ce document :

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-
Capitale (2025). Pratiques spatiales de recours à l'offre
sociale : le cas des primo-arrivants à Bruxelles.
Bruxelles : Vivalis.brussels.

Numéro de Dépôt légal :

D/2025/9334/77

Pour plus d'informations :

Jonathan Unger (jonathan.unger@vivalis.brussels)
Valeria Lucera (valeria.lucera@cbai.be)

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Vivalis.brussels

Rue Belliard 71, boîte 1 – 1040 Bruxelles
Tél. : 02/552 01 89
observat@vivalis.brussels

<https://www.vivalis.brussels/fr/informer-et-communiquer/observatoire/observatoire-de-la-sante-et-du-social-de-bruxelles-capitale>

Deze publicatie bestaat ook in het Nederlands

Sommaire

Remerciements	6
Introduction	8
1.1. La territorialisation des politiques au centre du questionnement	9
1.2. D'une question générale à des questions de recherche	10
1.3. Pourquoi étudier le parcours d'accueil pour primo-arrivants ?	12
1.3.1. Pourquoi s'intéresser aux personnes primo-arrivantes ?	12
1.3.2. Pourquoi choisir ce dispositif en particulier ?	12
1.4. Structure du rapport	13
2. Le contexte - les politiques d'accueil en rbc	15
2.1. Parcours d'accueil et inburgeringstraject	15
2.2. Dispositifs actuels et bref historique	15
2.3. Public visé et catégories administratives des bénéficiaires	17
2.4. Évolution du niveau de contrainte de recours au dispositif	18
2.5. Opérateurs effectifs actuels	19
2.6. Effets des changements législatifs : saturation et liste d'attente	19
2.7. Conclusion	19
3. Territorialité et lisibilité d'un dispositif	20
3.1. La construction d'une couverture spatiale	21
3.1.1. Le choix des implantations des bapa : entre vision régionale et stratégies communales	21
3.1.2. La couverture régionale en 2023	24
3.2. Le recrutement du public du parcours d'accueil : proactivité et proximité	28
3.2.1. L'analyse des parts de marché régional des bapa : un recrutement dans la proximité	28
3.2.2. De la recherche d'un public de proximité à la saturation régionale	31
3.3. Lisibilité du dispositif selon les modalités de recours	34
4. Choisir de recourir : une proximité multidimensionnelle	36
4.1. Distance spatiale et recours au service	37
4.1.1. Variations du taux de recours dans l'espace pour les primo-arrivant-es « volontaires » (2017-2019)	38
4.1.2. Variations du taux de recours dans le temps : l'effet de l'ouverture d'un nouveau bapa à forest	43
4.1.3. Conclusion	43

4.2. Le (non-)recours dans les carrières d'installation des primo-arrivant-es	45
4.2.1. Prise de connaissance : modalités d'orientation et enjeux de lisibilité	46
4.2.2. Le (non-)recours dans les trajectoires d'installation des personnes primo-arrivantes	49
5. Choisir le dispositif : une dimension spatiale ?	55
5.1. Des choix différents selon la nationalité...qui ne s'expliquent pas par la distance	56
5.2. Les autres facteurs explicatifs	59
6. Choisir son bureau d'accueil : une proximité « construite »	63
6.1. Choisir l'opérateur le plus proche	64
6.1.1. La proximité spatiale : une tendance générale	64
6.1.2. Le choix de ne pas aller au plus proche selon des caractéristiques non individuelles	67
6.1.3. L'impact des caractéristiques individuelles sur le fait de ne pas aller au plus proche	68
6.2. Les facteurs concurrents à la proximité spatiale	73
6.2.1. Un rôle des administrations locales dans l'orientation	74
6.2.2. Réseaux communautaires et logiques institutionnelles	75
6.2.3. Une possible logique de filières des réfugié-es à convivial	80
6.2.4. La socialisation associative : un mode de recours qui influence le choix du bapa	81
6.2.5. Au-dela du domicile : les autres facteurs spatio-temporels	82
6.2.6. L'effet de la saturation : les comportements de « shopping »	83
7. Conclusion	84
7.1. Le rôle de la proximité	85
7.2. La proximité...à quoi ?	85
7.3. Des motilités variables	85
7.4. Une proximité construite ?	85
7.5. Les différentes dimensions de la proximité	86
7.6. Les raisons de sacrifier la proximité	86
7.7. Le mythe du primo-arrivant homo economicus et de la lisibilité des dispositifs	87

Bibliographie	88
Annexes	91
Annexe 1 - éléments méthodologiques - description de l'échantillon de personnes interrogées	92
Annexe 2 - éléments méthodologiques - données utilisées pour les analyses quantitatives	96
A2.1. Sources de données	96
A.2.2. Mesures de la distance et définitions	97
A.2.3. Les différentes périodes prises en compte	98
Annexe 3 - document de présentation du parcours publié par la cocof, la cocom et la vg	99

Remerciements

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leur contribution centrale à la réalisation de cette étude. Si leurs apports ont été essentiels, il n'en reste pas moins que les auteurs et autrices sont seuls responsables des erreurs qui se seraient éventuellement glissées dans ce rapport.

- Les usagers et usagères des bureaux d'accueil pour primo-arrivants, pour qui trouver du temps et s'ouvrir à nos questionnements n'a pas toujours été aisé;
- Les professionnels des bureaux d'accueil (travailleurs et travailleuses sociales, coordinateurs et coordinatrices, directrices et directeur) qui ont également pu trouver du temps dans des emplois du temps parfois chargés;
- Les membres de l'administration de la Cocof, qui ont permis l'accès aux données de l'application pour primo-arrivants et leur interprétation;
- Les membres de Vivalis.brussels, qui ont également permis l'accès à des données spécifiques;
- Les membres du comité d'accompagnement pour leurs remarques toujours éclairées et éclairantes;
- Les relecteurs et relectrices qui ont permis de rendre ce document plus facilement compréhensible.

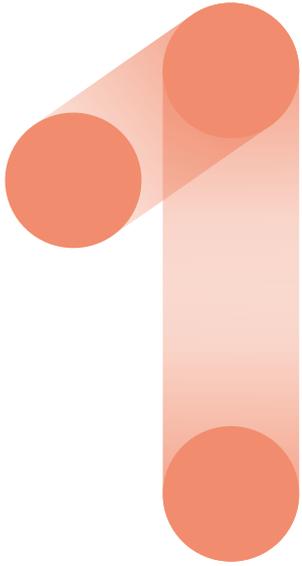
Ce rapport est rédigé en essayant de rendre visible les situations vécues par les personnes, les difficultés rencontrées, les pratiques constaté-es, et ce eu égard aux caractéristiques individuelles. C'est dans cette perspective que nous avons désiré dépasser le masculin générique et opter pour l'**écriture inclusive**. Pour ce faire, nous nous sommes référés aux recommandations d'Equal.Brussels¹ :

- Privilégier les termes épicènes plutôt que les termes genrés ;
- Opter pour la mention des deux mots en entier ;
- Adopter l'accord de proximité en accordant l'adjectif en genre et en nombre avec le nom le plus proche ;
- Utiliser avec précaution et parcimonie le double abrégé avec point médian.

Ce document est une synthèse d'un document de travail plus conséquent. Dans ce document de travail, le lecteur intéressé pourra trouver davantage de précisions méthodologiques, mais également davantage d'exemples et de témoignages. Néanmoins, cette synthèse comprend les éléments principaux de ce travail de recherche.

Toute demande d'accès au document de travail peut être adressée à l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (observat@vivalis.brussels).

¹ Voir le « Guide de communication inclusive - Pour une communication publique accessible, compréhensible et engageante », Equal.Brussels, Bruxelles 2024, 24-25.



Introduction

Cette étude porte sur les pratiques spatiales de recours à l'offre publique développée pour faciliter l'installation des personnes qui viennent vivre à Bruxelles au terme d'une migration internationale.

Cette étude est un cas d'étude spécifique d'une problématique plus large et qui pourrait être synthétisée de la façon suivante : **les politiques publiques ont-elles de « bonnes raisons » de se construire (parfois principalement) autour de la question de l'accessibilité spatiale? Est-il pertinent de considérer que le critère d'accessibilité spatiale est central dans la question de l'accessibilité globale?** Répondre à cette question revient aussi à répondre — en creux — à une autre question : quels sont les (autres) éléments qui fondent l'accessibilité des dispositifs publics?

La question n'est pas accessoire : on constate en effet une attention croissante pour le territoire et le concept de proximité spatiale dans la construction des politiques publiques.

La réponse à cette question n'est évidemment pas la même pour toutes les politiques publiques. Pour certains dispositifs et certains publics, l'accessibilité spatiale est sans doute un élément important de l'accessibilité générale; pour d'autres, c'est sans doute moins le cas. Il est donc illusoire de penser apporter une réponse unique, générale à cette question : il y a sans doute autant de réponses qu'il y a de dispositifs, quand ils se distinguent par le profil de leur public cible, par la fréquence attendue du recours, par l'importance du service rendu, etc.

Dans cette introduction, nous expliquerons pourquoi cette question nous semble importante; quelles sont les questions de recherche que nous avons choisies pour opérationnaliser cette question générale; et enfin quelles sont les spécificités de ce cas d'étude.

1.1. La territorialisation des politiques au centre du questionnement

La préoccupation pour l'accessibilité spatiale traduit la volonté de penser les politiques publiques sur une base territoriale, c'est-à-dire de définir des objectifs et des modalités de mise en œuvre des politiques publiques qui soient liés au territoire. Cette territorialisation des politiques publiques, tant dans le domaine des politiques de santé que dans celui des politiques sociales, est un mode d'action qui, s'il n'est pas neuf, tend à se généraliser.

De nombreuses politiques sont en effet pensées sur une base territoriale : le territoire est au cœur de la réflexion sur la manière de construire la réponse publique à des problématiques sociales. Qu'il s'agisse de réaliser des diagnostics locaux qui permettront de prioriser les actions à développer, d'opérationnaliser le concept de responsabilité populationnelle, de définir des niveaux de besoins locaux qui serviront à l'allocation de moyens budgétaires, d'encourager la concertation d'acteurs au sein d'une même zone, le territoire est de plus en plus considéré comme une composante incontournable des politiques sociales et sanitaires.

Les acteurs (pouvoirs publics ou autres) attendent généralement de cette approche territoriale trois types d'effets :

1. **La mise en œuvre d'une justice spatiale** : le fait de penser une offre locale permet(trait) — en améliorant la couverture spatiale — d'améliorer l'accessibilité aux services, car l'accessibilité spatiale est ici considérée comme un facteur important (voir principal) de l'accessibilité générale;
2. **La construction de services « sur mesure »** : le fait de penser une offre locale permet(trait) des adaptations qualitatives des dispositifs aux particularités (locales) des besoins des habitants et habitantes;
3. **Le développement de synergies** : le fait d'organiser localement les services permet(trait) d'accroître la collaboration entre acteurs et donc de développer une offre intégrée, au bénéfice de l'utilisateur, mais aussi au bénéfice de la collectivité via une augmentation de l'efficacité de l'utilisation des moyens budgétaires.

À titre d'exemples de cette tendance à territorialiser les politiques publiques, nous pouvons citer :

- La politique de renforcement de l'offre de soins psychologiques de première ligne (PPL), qui prévoit que « les réseaux veillent à une bonne répartition de l'offre des soins psychologiques de première ligne et des soins spécialisés sur leur zone d'activité en fonction des besoins de la population »². Cette exigence de l'INAMI s'est traduite, à Bruxelles, par une programmation par quartier.
- Le développement de primes à l'installation pour les médecins qui choisiraient de s'implanter dans des zones en pénurie à Bruxelles³.
- Le développement des « contrats locaux social-santé » à Bruxelles⁴ et, plus largement, la révision de l'organisation de la première ligne en social — santé envisagée dans le cadre du Plan social-santé intégré. Cette réorganisation prévoit la structuration d'un réseau d'acteurs autour de différents niveaux d'intervention, correspondant à des territoires de taille croissante (le quartier social-santé, le bassin, la Région).
- La politique des « contrats de quartiers durables », qui sont des plans d'action limités dans le temps et dans l'espace et qui visent à « répondre à des besoins cruciaux en matière de création ou rénovation de logements, réhabilitation d'espaces publics, création d'infrastructures de proximité, amélioration de l'environnement et de la cohésion sociale au sein des quartiers »⁵.
- La politique de Cohésion sociale de la Cocof, qui, jusqu'en 2018, prévoyait une répartition de moyens budgétaires entre les communes sur base d'un indice synthétique de fragilité, visant à assurer la cohésion sociale dans les quartiers fragilisés et s'organise encore aujourd'hui par le développement d'une « action communautaire » de quartier.

Néanmoins, il apparaît que les effets réels de la territorialisation sont assez peu documentés : des dispositifs territorialisés permettent-ils effectivement un meilleur accès? Contribuent-ils effectivement à améliorer le contenu de l'offre en l'adaptant aux spécificités locales? Permettent-ils réellement la création de réseaux ou de partenariats qui soient bénéfiques pour les usagers (ou pour les finances publiques)?

1.2. D'une question générale à des questions de recherche

La volonté de construire des dispositifs publics pensés sur une base territoriale peut donc répondre à plusieurs objectifs qui peuvent aller de pair, mais qui peuvent aussi être considérés indépendamment les uns des autres. Dans certains cas, la volonté de penser l'offre sur une base territoriale peut résulter d'une préoccupation pour l'accessibilité, dans d'autres cas d'une attention pour la mise en réseau des acteurs, etc.

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons essentiellement à la question de la justice spatiale « structurelle »⁶, c'est-à-dire à la question de l'amélioration de l'accessibilité globale via une amélioration de l'accessibilité spatiale. Nous ne chercherons pas à évaluer si, en ce qui concerne les politiques d'accueil et d'intégration, la territorialisation permet une adaptation effective de l'offre aux besoins locaux ni si elle permet effectivement la création de synergies entre acteurs professionnels. Néanmoins, ces éléments apparaîtront parfois en filigrane.

Avec cette étude, nous espérons apporter des éléments qui permettent de valider (ou d'invalider) des postulats qui fondent l'approche territoriale prétendant contribuer à davantage de justice spatiale. On gardera à l'esprit que nous ne cherchons pas ici à évaluer les effets pervers éventuels de cette approche : **nous nous limitons à l'examen de certains postulats de départ, excluant l'examen de l'ensemble des conséquences de l'approche territoriale.**

² <https://www.inami.fgov.be/fr/professionnels/professionnels-de-la-sante/psychologues-cliniciens/dispenser-des-soins-psychologiques-de-premiere-ligne-Via-un-reseau-de-sante-mentale>

³ Voir 27 Janvier 2022. Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif au soutien des pratiques multidisciplinaires et des jeunes médecins

⁴ Voir 4 Avril 2024. Arrêté du Collège réuni relatif à la conclusion des contrats social santé, à l'agrément de la structure d'appui à l'ambulatoire ainsi qu'aux subventionnements et modalités de contrôle des CPAS dans le cadre de la mise en œuvre des quartiers social santé et de la structure d'appui à l'ambulatoire

⁵ Voir Urban.brussels (<https://quartiers.brussels/1/page/definition>)

⁶ Ph. Gervais-Lambony et F. Dufaux (« Justice...spatiale ! », *Annales de Géographie*, n°665-666, 2009, <https://doi.org/10.3917/ag.665.0003>) rappellent que les géographes ont caractérisé la justice spatiale « structurelle » par « l'égal accès de tous les citoyens aux ressources urbaines, qu'il passe par l'équipement en services des quartiers défavorisés, ou par le développement de transports adaptés pour l'accès des habitants des quartiers périphériques aux équipements urbains centraux, par exemple ».

Encadré 1 Le parcours d'accueil en bref

Le **parcours d'accueil** de la Cocom est un parcours gratuit, de formation et d'accompagnement social individualisé, construit initialement à destination des personnes primo-arrivantes (immigrés arrivés en Belgique depuis moins de trois ans) bruxelloises. Il s'est récemment élargi à l'ensemble des personnes étrangères bruxelloises (sans limitation de durée de séjour légal). Il s'agit d'un dispositif mis en œuvre dès 2016 par des ASBL reconnues comme bureaux d'accueil pour primo-arrivants (Bapa) dans un cadre législatif et réglementaire institué par la Cocof. Aujourd'hui, 3 ASBL sont reconnues Bapa : Bapa-Bxl, Via et Convivial.

Jusqu'il y a peu, ce dispositif n'était pas obligatoire à Bruxelles. Mais, à l'instar des deux autres régions belges, il l'est devenu en juin 2022, pour certaines catégories de primo-arrivants.

Depuis 2024, le dispositif est soutenu et encadré par la Cocom. Les Bapa qui étaient auparavant des structures monocommunautaires francophones et qui dispensaient le parcours uniquement en français sont donc devenus bilingues.

Il existe des dispositifs similaires en Belgique, soutenus et encadrés par la Vlaamse Gemeenschap (l'**inburgering**, pour la Flandre et Bruxelles), la Région wallonne (le **parcours d'intégration** pour la Wallonie) et par la Deutschsprachige Gemeinschaft (pour la partie germanophone de la Wallonie).

À Bruxelles, les usagers, quelle que soit leur catégorie administrative, peuvent choisir librement le parcours bilingue de la Cocom (ex-parcours francophone de la Cocof) ou le parcours néerlandophone de la Vlaamse Gemeenschap. Ils choisissent également librement le Bapa ou le bureau d'accueil de la Vlaamse Gemeenschap dans lequel ils s'inscrivent.

Pour un descriptif plus détaillé, voir le chapitre 2.

Pour examiner la validité de ce postulat (« la territorialisation et sa recherche de proximité spatiale permettent d'améliorer l'accès aux services »), il est nécessaire de répondre à un ensemble de questions plus concrètes : dans une ville assez peu étendue et bien couverte par l'offre de transports publics qu'est Bruxelles, la distance spatiale est-elle un critère déterminant dans le choix d'un usager d'avoir recours à un service ou à un prestataire en particulier ?

Si oui, à partir de quelle distance l'accessibilité spatiale a-t-elle un impact ? À quel point la dimension spatiale est-elle prégnante dans la question de l'accessibilité : de quelle manière s'articule-t-elle avec d'autres formes d'accessibilité, qu'elles soient financières, temporelles ou symboliques ? A Bruxelles, dans quelle mesure est-il important que l'offre soit spatialement bien répartie ? Si oui, à quelle échelle et selon quelles conditions sociales ?

La présente étude, réalisée conjointement par le *Centre Régional d'Appui à la Cohésion sociale* (CRACs), centre de recherche du Centre bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI) et l'Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale, service d'étude et d'information de Vivalis.brussels, tente ainsi d'apporter des éléments de réponse aux deux questions opérationnelles suivantes :

1. **La proximité spatiale joue-t-elle un rôle important dans le choix d'avoir recours au service, et quels sont les autres facteurs explicatifs du recours ?**
2. **La proximité spatiale joue-t-elle un rôle important dans le choix de l'opérateur par le public cible, et quels sont les autres facteurs explicatifs de ce choix ?**

Cette étude consiste en une étude de cas qui porte plus spécifiquement sur le recours et l'accessibilité spatiale aux dispositifs d'accueil des personnes primo-arrivantes⁷ (PA) en RBC. Au travers de cette étude, nous cherchons à mieux comprendre et documenter la dimension spatiale de l'accessibilité aux services publics en nous focalisant sur les pratiques de ses usagers et usagères. Les personnes primo-arrivantes constituent un public spécifique, pour lequel on peut supposer que la question de l'accessibilité (en ce compris spatiale) est centrale.

⁷ Les personnes primo-arrivantes constituent une catégorie administrative de Bruxellois, pour lesquels sont pensés des dispositifs spécifiques. Il s'agit de personnes nées à l'étranger et ayant immigré à Bruxelles depuis peu. Dans la définition utilisée par la Cocof, il s'agit des personnes arrivées depuis moins de trois ans (voir plus loin).

1.3. Pourquoi étudier le parcours d'accueil pour primo-arrivants ?

Nous l'avons dit : les réponses aux questions posées sont éminemment liées à la question du profil du public (i.e. : la proximité est peut-être déterminante pour certains publics et pas pour d'autres), de la fréquence du recours (i.e. : la proximité est peut-être plus déterminante pour un service auquel il est fréquemment fait recours que pour un service auquel il n'est fait appel que très ponctuellement), mais aussi de l'organisation territoriale de l'offre (i.e. : on analysera différemment le rôle de la proximité pour une offre dont la couverture est développée et pour une offre pour laquelle l'offre est spatialement concentrée).

Ces dimensions se combinent pour identifier la diversité des cas à étudier.

C'est à la lumière de cette diversité de situations que le choix de l'étude du parcours d'accueil peut se comprendre et se justifier.

1.3.1. Pourquoi s'intéresser aux personnes primo-arrivantes ?

Les personnes primo-arrivantes constituent une population intéressante pour comprendre les pratiques spatiales de recours à l'offre sociale, et ce pour plusieurs raisons.

Pour des **raisons liées à leurs caractéristiques** d'abord : les primo-arrivants constituent une catégorie administrative très hétérogène du point de vue socio-économique et démographique. Elle regroupe tout aussi bien des personnes n'ayant pas été à l'école que des travailleurs hautement qualifiés occupés dans le secteur de l'IT; des hommes seuls et des mères de famille avec enfants; des personnes en emploi et des personnes qui bénéficient d'un revenu du CPAS; des personnes qui parlent le français et d'autres qui ne le parlent ni le comprennent. Cette diversité de profils permet d'analyser la façon dont des variables individuelles interviennent sur les questions qui nous occupent. Par ailleurs, il s'agit de personnes dont certaines maîtrisent moins que d'autres l'espace (physique, mais aussi institutionnel) bruxellois : les questions de mobilité et d'accès sont potentiellement importantes pour ce groupe d'utilisateurs.

Pour des **raisons liées à leur importance numérique** ensuite : les primo-arrivants constituent une population de taille non négligeable à Bruxelles. En moyenne sur les cinq dernières années, la région accueille chaque année plus de 47 000 personnes venues de l'étranger. Parmi les 1 250 000 habitants que compte la région au premier janvier 2024, 21% sont des personnes ayant immigré depuis l'étranger au cours des 10 dernières années⁸ (IBSA 2024).

Pour des **raisons pragmatiques** liées à la recherche enfin : pour pouvoir combiner une approche qualitative et une approche quantitative, il est nécessaire de se pencher sur des dispositifs pour lesquels il existe des données (par exemple administratives) de qualité suffisante. C'est le cas du parcours d'accueil, puisque les opérateurs de ce dispositif utilisent un outil de recueil de données unique et harmonisé. Par ailleurs, la dimension évaluative et scientifique a été prise en compte dès le début de la construction de cet outil de collecte de données. Ceci permet de s'assurer de la qualité et du caractère utilisable des données.

1.3.2. Pourquoi choisir ce dispositif en particulier ?

Les primo-arrivants ont recours à plusieurs types de dispositifs, certains qui leur sont adressés de façon spécifique et d'autres qui sont des dispositifs généralistes. Après avoir choisi un public, il faut donc choisir le dispositif qui sera étudié.

Plusieurs éléments rendent l'étude du parcours d'accueil intéressante dans le cadre de cette étude.

Tout d'abord, la conception du dispositif du parcours d'accueil s'inscrit parfaitement dans ce paradigme de la territorialisation, et plus largement dans la reconfiguration des politiques sociales de ces quarante dernières années. En effet, ce dispositif met la notion de « proximité » – au sens large – au cœur de l'intervention sociale (Schaut, 2011). Le projet de décret⁹ instituant le parcours d'accueil insistait sur l'importance d'une « *bonne couverture du territoire régional* », notamment à travers la nécessité de regrouper « *en un même lieu un ensemble de services, dont au minimum l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des Primo-arrivants et le cas échéant l'interprétariat social, afin de réduire, dans la mesure du possible, les déplacements du bénéficiaire* » (voir Chapitre 3). Cette volonté de porter une attention à la dimension territoriale est encore plus manifeste dans l'Arrêté d'exécution¹⁰ relatif à la programmation des

⁸ Par ailleurs 124 000 personnes sont nées entre 2014 et 2024 et 122 000 personnes ont immigré depuis une autre Région belge. Au total, sur les 1 250 000 Bruxellois de 2024, plus de 500 000 n'étaient pas là 10 ans auparavant.

⁹ Projet de décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants, session ordinaire 2012-2013, 7 mai 2013

¹⁰ Arrêté 2014/1382 du Collège de la Commission communautaire du 19 mars 2015

bureaux d'accueil. Cet arrêté prévoyait le conventionnement de 6 bureaux d'accueil, qui devaient être implantés dans un secteur statistique « *accessible aisément en transport public* » et « *appartenant à l'EDRLR¹¹, dans lequel est domicilié un nombre important de primo-arrivants* ». Les bureaux d'accueil devaient également être « *éloignés les uns des autres de minimum 3km à vol d'oiseau* ». Les facteurs de localisation-priorisation des opérateurs étaient donc clairs : concentration spatiale du public cible, couverture régionale et accessibilité en transport public.

Ensuite, le parcours d'accueil est construit autour d'un nombre d'implantations assez réduit : il est donc théoriquement plus aisé d'y analyser les effets potentiels de l'éloignement. En effet, il existe des quartiers qui sont éloignés de l'offre, et il est donc possible d'y voir ce qu'il s'y passe.

Par ailleurs, le parcours d'accueil a connu plusieurs phases de développement. Entre autres, il a été proposé sous la forme d'un dispositif à fréquenter sur base volontaire pour devenir obligatoire dans un deuxième temps. L'examen de ce dispositif permet donc d'envisager l'effet de l'entrée en vigueur d'une obligation sur les questions étudiées.

Enfin, ce dispositif est organisé autour de quelques bureaux d'accueil qui jouent le rôle de guichets uniques. Ces structures collectent l'information de façon harmonisée et leurs données sont centralisées : ceci permet de considérer leurs données comme fiables et accessibles.

Nous l'avons dit, il existe à Bruxelles deux parcours destinés aux primo-arrivants. S'il eut été intéressant de s'intéresser aux deux, nous n'avons eu accès qu'aux données et informations relatives au parcours de la Cocof (devenu parcours de la Cocom).

1.4. Structure du rapport¹²

Le présent rapport est pensé pour les lecteurs qui ne sont pas forcément familiers avec les politiques d'accueil et d'intégration des personnes étrangères. C'est pourquoi le deuxième chapitre (**Le contexte : les politiques d'accueil en RBC**) est consacré à une brève présentation des dispositifs bruxellois actuels sur lesquels porte cette étude. Les lecteurs qui sont déjà bien au fait de ces dispositifs pourront faire l'économie de la lecture de ce chapitre. Enfin nous renvoyons les lecteurs intéressés à quelques références complémentaires.

Dans le troisième chapitre (**Territorialité et lisibilité d'un dispositif**), nous expliquons comment s'est construite la couverture actuelle et nous analysons l'accessibilité spatiale des dispositifs existants. Il s'agit d'un élément important, puisqu'on imagine aisément que la qualité de la couverture existante a un impact sur les pratiques effectives des usagers. Nous exposons ensuite la façon dont le public se répartit effectivement entre les différentes implantations qui organisent les parcours d'accueil / d'intégration.

Les trois chapitres suivants se penchent concrètement sur l'analyse du critère spatial dans le recours au dispositif ainsi que le choix du dispositif et de l'opérateur. Dans le quatrième chapitre (**Choisir de recourir**), nous analysons le (non-)recours au prisme de la distance spatiale à l'offre et de ses autres facteurs potentiels. Dans le cinquième chapitre (**Choisir le dispositif**), nous explorons s'il existe une dimension spatiale dans le choix des usagers entre le dispositif de la Cocof/Cocom (Parcours d'accueil) et celui de la Vlaamse Gemeenschap (Inburgeringtraject), et si d'autres facteurs rentrent en ligne de compte. Enfin, dans le sixième chapitre (**Choisir son bureau d'accueil**), nous exposons le rôle de la proximité spatiale dans le choix de l'opérateur, et comment ce dernier se combine à d'autres facteurs.

Nous concluons ce rapport en tentant de donner des éléments de réponses aux questions présentées à la fin de cette introduction.

Par ailleurs, le lecteur intéressé trouvera un aperçu des éléments méthodologiques en annexe **1**.

¹¹ Espace de développement renforcé du logement et de la rénovation. Il s'agit d'un espace défini par le Plan régional de développement et qui devait concentrer les efforts publics en matière d'amélioration de l'habitat et du cadre de vie. Il est considéré comme constitué d'un parc résidentiel et d'espaces publics dégradés, mais aussi de « quartiers fragilisés en matière de cohésion sociale et culturelle » (PRD 1995, p28). Il a été remplacé par la ZRU en 2016.

¹² Dans cette synthèse, nous ne consacrons pas de chapitre aux éléments méthodologiques. Certains éléments sont toutefois présentés en annexe. Pour une approche plus détaillée, le lecteur se reportera au document de travail consacré à cette étude.



Le contexte - Les politiques d'accueil en RBC

2.1. Parcours d'accueil et *inburgeringstraject*

En Région de Bruxelles-Capitale, il existe deux dispositifs publics d'accueil et/ou d'intégration des immigrés : le *parcours d'accueil* et l'*inburgeringstraject* (voir (2.2)).

Ces dispositifs s'adressent prioritairement aux personnes arrivées récemment en Belgique et pour lesquelles l'installation et la connaissance de la société d'accueil constituent des enjeux.

Même si ces deux dispositifs sont organisés par des cadres législatifs et réglementaires différents, leurs contenus sont fortement similaires, et structurés autour de trois éléments : un accompagnement social individuel, une formation collective à la citoyenneté (ou *cursus maatschappelijke oriëntatie*) et une formation linguistique visant le développement de compétences (orales et/ou écrites) de base en français ou en néerlandais.

Les opérateurs peuvent également développer des offres plus spécifiques, entre autres en mobilisant d'autres sources de financements (européens ou communaux par exemple).

2.2. Dispositifs actuels et bref historique

Ces deux dispositifs publics accessibles à Bruxelles sont donc :

- *L'inburgering*, qui dépend de la Vlaamse Gemeenschap et qui est concrètement mis en œuvre par une agence externe autonome l'*Agentschap Integratie & Inburgering* (AgII), qui, à Bruxelles, agit sous le nom public de BON. BON dispose aujourd'hui de trois implantations à Bruxelles. Si les services sont offerts dans un ensemble de langues de contact, il s'agit d'un dispositif néerlandophone, et la formation linguistique vise donc l'acquisition du néerlandais.
- **Le Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères**, qui dépend de la Cocom et est mis en œuvre par des ASBL qui sont agréées comme bureaux d'accueil pour primo-arrivants (Bapa). Ici également, différentes langues de contact

(pour l'accompagnement individuel et les formations à la citoyenneté) sont utilisées, mais le parcours est bilingue. En matière de formation linguistique, le choix de la langue visée — français ou néerlandais — est laissé à l'utilisateur.

Si BON et les Bapa ont les acteurs centraux de ces dispositifs, ils s'appuient, pour les formations linguistiques en particulier, sur un réseau de partenaires : établissements d'enseignement de promotion sociale, associations (soutenues par la Cocof), *centra voor volwassenenonderwijs* (CVO), etc.

La coexistence de ces deux offres, en partie semblables, sur le territoire bruxellois est le résultat d'une évolution de la répartition des compétences et de l'exercice réel de ces compétences.

- En Belgique, la loi spéciale du **8 août 1980**¹³ de réformes institutionnelles confère aux trois Communautés les compétences en matière de « *politique d'accueil et d'intégration des immigrés* »¹⁴. Cependant, la Communauté française n'exerce pas ces compétences, dans la mesure où elle en a transféré l'exercice à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (Cocof) en Région bilingue de Bruxelles-Capitale (RBC). Dans la capitale, les entités compétentes sont à la fois la Commission communautaire française (Cocof), la Communauté flamande (VG) — relayée par la *Vlaamse Gemeenschapscommissie* (VGC) —, et enfin la Commission communautaire commune (Cocom) — seule entité pouvant intervenir directement sur leurs droits et obligations des personnes des deux communautés (et non strictement dévolues aux Communautés française et flamande). La Cocom est aussi compétente à l'égard des institutions bilingues relatives à ces matières dites « personnalisables ».
- **En 2003**, la Communauté flamande est la première à instaurer — par un décret du 28 février 2003 — un **parcours d'intégration civique** (« *inburgeringsbeleid* »)¹⁵. Ce dispositif est mis en œuvre en Flandre, mais aussi à Bruxelles depuis 2004. Initialement, il est mis en œuvre par une ASBL, *Brussels Onthaalbureau voor Nieuwkomers* (BON). Bien que ce parcours était dès l'origine obligatoire en Flandre, il ne l'était pas en région bilingue de Bruxelles-Capitale. En effet, étant donnée l'absence de sous-nationalités à Bruxelles, la VG (pas plus que la Cocof) ne peut imposer une obligation, quelle qu'elle soit, aux Bruxellois. Le public cible de ce dispositif est composé de toutes les personnes étrangères (voir (1.3)).

¹³ 8 Août 1980. - Loi spéciale de réformes institutionnelles, publiée le 15/8/1980

¹⁴ Ce paragraphe se base sur l'article de J.-P. Nassaux, intitulé « La politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en RBC (2004-2020) », dans le *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2020/40 (n° 2485)

¹⁵ 28 février 2003. - Decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, publié le 08/05/2003

- **En 2013**, en parallèle à la multiplication des incitants légaux (directives), communicationnels (échanges de bonnes pratiques¹⁶) et financiers (fonds¹⁷) de l'Union européenne relatifs aux dispositifs d'intégration des immigrants, et après d'âpres débats¹⁸, la Cocof adopte le décret du 18 juillet 2013 relatif à un « **parcours d'accueil pour primo-arrivants** »¹⁹. Ce parcours est également non obligatoire. La Cocof a opté pour une délégation de l'exercice à des ASBL, qui seront sélectionnées à l'issue d'appels à projets. Le public cible de ce dispositif est composé des personnes arrivées depuis moins de trois ans en Belgique (« primo-arrivants ») (voir (1.3)).
 - **En 2015**, la mise en œuvre de l'*inburgering* à Bruxelles (et ailleurs en Flandre) est reprise par une agence autonome du gouvernement flamand née de la fusion de plusieurs services pré-existants dans les domaines de l'intégration sociale, de la citoyenneté et de l'orientation vers les cours de néerlandais²⁰ : l'*Agentschap Integratie & Inburgering* (AgII).
 - **En 2016**, les premiers Bapa qui mettent en œuvre le parcours d'accueil imaginé par la Cocof ouvrent leurs portes.
 - **En 2017**, la Cocom adopte une **ordonnance visant à rendre obligatoire le suivi d'un parcours d'accueil** pour une partie des personnes primo-arrivantes²¹. Cette ordonnance rend obligatoire le suivi d'un des deux parcours (l'*inburgering* de la VG ou le parcours d'accueil de la Cocof), mais laisse le choix du parcours aux personnes concernées. Celles concernées par l'obligation sont les personnes qui s'inscrivent pour la première fois au registre des étrangers d'une commune bruxelloise avec un titre de séjour de plus de trois mois et qui sont ressortissantes d'un pays hors UE+²². Cette ordonnance prévoit par ailleurs des critères d'exemption²³ et des critères de suspension de l'obligation. Les personnes concernées par l'obligation sont informées par la commune et doivent, dans les 6 mois, s'inscrire dans un Bapa ou chez BON. Au plus tard 18 mois après cette inscription, les personnes concernées par l'obligation sont tenues d'avoir fini leur parcours. Au moment de penser l'obligation, la Cocof et la VG se sont engagées à financer chacune au minimum 4 000 parcours d'accueil par an pour le public obligé²⁴. Il ne s'agit pas ici de financer des places *en plus*, mais bien de conserver une part de l'offre pour ce public obligé.
 - **En 2022, l'ordonnance de la Cocom relative à l'obligation entre en vigueur.**
 - **En 2022, le public ayant accès au parcours d'accueil est élargi** à l'ensemble des personnes étrangères. Cet élargissement vise à répondre à des modifications des conditions d'accès à la nationalité belge au niveau fédéral²⁵ (voir (1.3)).
 - **En 2024, le dispositif francophone « parcours d'accueil » passe sous la tutelle de la Cocom** — autorité qui organise l'obligation depuis juin 2022 — sous le nom de « Parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères ». Cette offre, organisée par la Cocom, est donc bilingue. Elle reste mise en œuvre par les trois Bapa originellement agréés par la Cocof.
- Il faut donc garder à l'esprit que :
- Le parcours d'*inburgering* est mis en œuvre par une antenne locale d'une agence flamande (AgII) et le parcours d'accueil est mis en œuvre par des ASBL agréées initialement par la Cocof (Bapa).
 - Le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères (Cocom) en vigueur est le fruit de l'évolution d'un dispositif initialement mis en place par la Cocof.

¹⁶ Citons ici : le « Programme commune pour l'intégration. Cadre relatif à l'intégration des ressortissants des pays tiers dans l'UE » (2005), ou encore « L'agenda commun pour l'intégration » (2011).

¹⁷ D'abord, dans le cadre de la programmation 2007-2013, les Fonds européen d'intégration (FEI), et puis, dans le cadre de la programmation 2014-2020, les Fonds Asile, Migration, Intégration (AMIF).

¹⁸ 18 juillet 2013. - Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, publié le 18/09/2013

¹⁹ J.-P. Nassaux, « La politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en RBC (2004-2020) », dans le Courrier Hebdomadaire du CRISP, 2020/40, n° 2485.

²⁰ Tous les services d'intégration sociale et civique, de traduction et d'interprétation sociale de Flandre et Bruxelles (à l'exception des Villes de Gand et Anvers) sont regroupés au sein de l'Agentschap. On notera par ailleurs le changement lexical dans le nom de « BON » où le « n » de « *nieuwkomers* » (primo-arrivant-es) a été remplacé par « *Inburgering* » (intégration civique) tout en gardant l'acronyme « BON ».

²¹ 11 mai 2017. - Ordonnance concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, publiée le 30/05/2017

²² Les pays UE+ correspondent aux pays de l'UE complétés de la Norvège, de la Suisse, de l'Islande, et du Liechtenstein

²³ En-dehors du critère du pays d'origine, les autres critères d'exemption sont : le séjour légal et durable dans un autre pays de l'UE+, la composition de ménage avec un ressortissant de l'UE+ ou belge, la durée de séjour temporaire (un an), la possession d'un autre certificat d'intégration, la maladie et le handicap, le certificat d'étude en Belgique, les fonctions diplomatiques.

²⁴ Article 9 de l'Ordonnance portant assentiment à : l'accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale, et modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants

²⁵ Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration

2.3. Public visé et catégories administratives des bénéficiaires

Les publics ayant actuellement accès à l'un des deux parcours (VG et Cocom) ont des profils similaires. Mais ces parcours d'*inburgering* (VG) et d'accueil (Cocof) se sont longtemps distingués dans la définition de leur public cible. Jusqu'à la fin 2022, les Bapa accueillait seulement les personnes « primo-arrivantes », définies par la Cocof comme « toute personne étrangère majeure disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois et séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans, inscrite au registre des étrangers d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale ». BON acceptait dès l'origine toutes les personnes étrangères régularisées sans limitation de temps de résidence, ainsi que les personnes belges d'origine étrangère (nées à l'étranger, et dont au moins un parent est né à l'étranger).

En 2012, le Parlement adopte une loi modifiant le Code de la nationalité²⁶. Cette loi exige, pour certaines catégories de personnes désireuses d'obtenir la nationalité belge, d'apporter la preuve de leur intégration sociale. Plusieurs éléments permettent d'en apporter la preuve, dont le parcours d'accueil²⁷.

En 2016, une loi insère des conditions supplémentaires pour l'accès au territoire et le séjour²⁸. Cette loi impose à certaines catégories d'étrangers d'apporter la preuve qu'ils sont « prêt(s) à s'intégrer dans la société ». Le ministre ou son délégué « apprécie les efforts d'intégration » au regard de démarches effectuées par les personnes concernées. À

nouveau, le texte prévoit parmi ces preuves le fait de « suivre un cours d'intégration ».

En parallèle à l'évolution de ces éléments législatifs, qui établissent dorénavant le suivi et le succès du parcours d'accueil comme preuve d'un effort d'intégration, les Bapa ont étendu fin 2022 — à l'instar de BON — l'accès de leurs services à l'ensemble des personnes étrangères qui ont un permis de séjour d'au moins 3 mois²⁹. Le parcours d'accueil/d'intégration ne se limite donc plus aux seules personnes primo-arrivantes et est accessible à des personnes installées depuis plus longtemps en Belgique ou à Bruxelles.

En conclusion, en ce qui concerne le public du parcours d'accueil, on distingue désormais (Figure 1) :

- Le **public prioritaire (primo-arrivants obligés)**, c'est-à-dire les personnes primo-arrivantes visées par l'obligation de suivi, entrée en vigueur en 2022. Pour ces personnes, le recours est obligatoire sous peine d'amende.
- Le **public non prioritaire « primo-arrivant » (primo-arrivants ayant droit)**, soit ayant eu recours avant l'entrée en vigueur de l'obligation (avant juin 2022), soit exempté d'obligation, mais pouvant toutefois être contraints par d'autres dispositifs (renouvellement du titre de séjour ou PIIS du CPAS).
- Le **public non prioritaire de « personnes étrangères »** (permis de séjours de plus de 3 ans), contraint dans la plupart des cas de suivre le parcours d'accueil dans le cadre du code de la nationalité, qui détermine son suivi et sa réussite comme modalité de la preuve d'un effort d'intégration sociale. L'élargissement à ce public est entré en vigueur dans les Bapa en novembre 2022.

Encadré 2 Le nonaccès de certains publics

Quelles que soient les conditions d'admissibilité considérées (voir ci-dessus), elles empêchent toutes l'accès à certains publics : les personnes en séjour illégal, mais aussi les personnes sans titre de séjour de plus de trois mois. Pourtant, pour certaines de ces personnes qui séjournent en Centre d'accueil, cette période d'attente plus ou moins longue pourrait constituer un moment opportun : du temps à disposition, une mise en action bienvenue, et surtout des connaissances préalables cruciales pour la suite de la carrière d'installation pouvant faire gagner du temps et éviter des expériences traumatiques¹.

¹ Pour plus d'informations sur ce non-recours lié aux conditions d'accès au dispositif, voir le rapport de recherche 2022 du CRAcs sur les récits d'installation des personnes primo-arrivantes.

²⁶ Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration.

²⁷ La loi de 2012 parle de « cours d'intégration ». Une modification de la loi en 2018 remplace les mots « suivi (d') un cours d'intégration » par « suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration ».

²⁸ 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.

²⁹ En effet, il apparaissait paradoxal que les étrangers (en Belgique depuis au minimum 5 ans) désireux d'obtenir la nationalité belge pouvaient suivre un parcours d'accueil pour apporter la preuve de leur intégration sociale tout en limitant l'accès à ce parcours aux personnes installées depuis moins de trois ans en Belgique.

2-1 Tableau des différents types de publics fin 2023



Source : Arrêté d'exécution Cocom (18 janvier 2024) concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères.
 Conception & Réalisation : CBAI (2024).

2.4. Évolution du niveau de contrainte de recours au dispositif

La législation définissant différentes catégories de bénéficiaires, trois types de recours théoriques distincts sont à l'œuvre selon leur niveau de contrainte : le **recours « libre »** (aucune contrainte), le **recours « prescrit »** (contrainte indirecte par d'autres dispositifs d'activation sociale) et le **recours « obligé »** (contrainte directe sous peine d'amende administrative). La question de l'accessibilité ne peut ainsi se poser de la même façon pour tous les usagers et usagères, étant donné que la lisibilité du dispositif en est directement impactée (niveau de détail de l'information reçue).

Plus concrètement, au niveau des Bapa, le recours était jusqu'en 2022, soit totalement libre soit partiellement libre. Dans ce dernier cas, certains recours étaient ainsi instrumentalisés³⁰ via d'autres dispositifs d'activation sociale (preuve d'intégration) :

- Le renouvellement des titres de séjour (limités) avec les communes;
- Le maintien du Revenu d'intégration sociale (RIS) avec les CPAS.

À partir de 2022, le niveau de contrainte s'est accentué avec :

- d'une part, l'élargissement du public aux personnes dites « étrangères » (titre de séjour de plus de 3 ans) . Pour celles-ci, le recours est utilisé par les communes dans le cadre du code de la nationalité qui définit dorénavant le suivi du parcours d'accueil – en particulier le suivi de la formation citoyenne – comme preuve d'un effort d'intégration sociale ;
- d'autre part, l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi du parcours d'accueil/*Inbugering*. C'est la commune qui informe ces personnes primo-arrivantes de l'obligation, au moment de leur enregistrement dans une commune bruxelloise (au guichet et par une lettre de notification de l'obligation de suivi). Vivalis (l'administration de la Cocom) est chargée du suivi de l'obligation et de l'application d'une éventuelle sanction administrative.

Enfin, quand ce recours est contraint par une administration ou un service communal, que ce soit dans le cadre d'une activation sociale ou de l'obligation de suivre un parcours d'accueil, les personnes étrangères sont :

³⁰ Voir à ce propos le point 3.3. « Lisibilité du dispositif selon les modalités de recours ».

- libres de choisir leur parcours : soit le parcours d'*inburgering* de la VG, soit le parcours d'accueil et d'accompagnement de la Cocom ;
- libres de choisir l'opérateur de suivi : pour le parcours d'accueil de la Cocom, elles peuvent choisir de se rendre dans un Bapa plutôt que dans un autre. Leur lieu de résidence ne les contraint donc pas à fréquenter telle implantation plutôt que telle autre.

La liberté de choix de l'opérateur est donc au cœur du dispositif. Toutefois, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, l'orientation des services communaux joue un rôle important à ce titre, et ce même si l'information s'est uniformisée et systématisée depuis l'entrée en vigueur de l'obligation.

2.5. Opérateurs effectifs actuels

L'*Inburgering* est mis en œuvre par BON dans trois implantations distinctes : Schaerbeek, Anderlecht et Bruxelles-Ville.

Le parcours d'accueil est mis en œuvre par trois ASBL, qui ont été agréées au terme de deux appels à candidatures distincts. En 2016, Via et Bapa-Bxl ouvrent leurs portes : il s'agit de Bapa agréés pour accueillir chacun 4 000 primo-arrivants. Ces deux ASBL ont été spécifiquement créées dans le cadre de cet appel à projets : il s'agit d'ASBL paracommunales. Ces deux Bapa « historiques » sont implantés à Schaerbeek et Molenbeek-Saint-Jean pour Via; à Bruxelles-Ville pour Bapa-Bxl. En 2020, la Cocof agréa une troisième ASBL comme Bapa : il s'agit de Convivial. À la différence de Via et de Bapa-Bxl, cette ASBL existait déjà et était active dans l'accueil des personnes réfugiées. Elle est implantée à la limite entre les communes de Forest et d'Anderlecht. En mars 2024, Convivial a ouvert une seconde antenne à Anderlecht.

En Région bruxelloise, le parcours d'accueil (Cocom) attire désormais plus de bénéficiaires que le programme *Inburgering* : alors qu'en 2023 les Bapa accueillait 6 255 bénéficiaires (Bénéficiaires de protection temporaire ukrainiens [BPTU] non-compris)³¹, 3 130 personnes (BPTU compris) étaient inscrites à BON³². Plus spécifiquement, au 15 février 2024, les Bapa accueillait 80 % des personnes primo-arrivantes soumises à l'obligation depuis le 1er juin 2022 (2 634 primo-arrivants (PA) obligés contre 632 à BON). Ces derniers chiffres doivent par ailleurs être mis en parallèle avec la répartition de la capacité totale définie par les agréments respectifs des dispositifs qui prévoient un

nombre de 6 000 places dans les Bapa (60 %) et 4 000 places à BON (40 %).

2.6. Effets des changements législatifs : saturation et liste d'attente

Suite aux changements législatifs en 2022, à savoir l'obligation de suivi pour les personnes primo-arrivantes issues de pays tiers et l'élargissement du public aux « personnes étrangères », les Bapa ont atteint dans le courant de l'année 2023 une situation de saturation, les obligeant très vite à développer un mécanisme de liste d'attente pour le public ayant droit.

Le public non prioritaire a donc le choix depuis 2024 de s'inscrire en liste d'attente ou bien d'aller s'inscrire à Convivial, via sa nouvelle antenne à Anderlecht, ou encore chez BON où l'afflux de personnes obligées est nettement moindre. Dans ce contexte de saturation, on observe la mutualisation entre les Bapa de formations (à la citoyenneté) données dans certaines langues, mais aussi et surtout l'intensification (nombre de dossiers) et la dénaturation (le travail administratif rognant sur le temps consacré à l'accompagnement social) du travail des accompagnateurs et accompagnatrices sociales³³.

2.7. Conclusion

En résumé, au cours de ces dix dernières années, nous sommes passés en RBC d'un double parcours d'intégration monolingue (francophone ou néerlandophone), non obligatoire et ciblant des publics différents, à un double parcours d'intégration néerlandophone et bilingue (ex-francophone), obligatoire pour une partie des personnes primo-arrivantes (pays hors-UE27+), mais également ouvert à toutes les personnes étrangères avec un titre de séjour d'au moins 3 mois.

Si ces dernières sont souvent présentées comme un public « volontaire », elles sont bien souvent contraintes par une institution tierce prescriptrice dans le cadre du renouvellement d'un titre de séjour, de l'obtention et/ou le maintien du Revenu d'intégration social (RIS) du CPAS, ou de la nationalité (effort d'intégration). Ainsi, le dispositif d'accueil est passé d'un programme de soutien à l'intégration sociale, pouvant être mobilisé par d'autres dispositifs (CPAS, titre de séjour, nationalité) dans une perspective d'activation, à une réelle politique d'activation contractualisée.

³¹ Rapport d'évaluation 2023 du « Parcours d'accueil pour primo-arrivants », CRAcs-CBAI, Cocof, juin 2024.

³² *Strategisch Plan 2021-2025 – Jaarverslag 2023*, Agentschap Integratie & Inburgering, mars 2024 (p.61).

³³ Pour plus d'information sur les effets de ces réformes sur le fonctionnement des Bapa, voir le Rapport de recherche 2024 du CBAI : « L'obligation dans un contexte d'élargissement du public. Analyse d'une transition ».



Territorialité et lisibilité d'un dispositif

3.1. La construction d'une couverture spatiale

Aujourd'hui, les parcours d'*inburgering* et d'accueil sont mis en œuvre dans 8 implantations (3 pour BON et 5 pour les Bapa)³⁴ (voir Figure 3-2).

S'agissant du parcours d'accueil, cette répartition peut être analysée du point de vue de la façon dont elle s'est construite (voir 3.1.1). Le choix des implantations des Bapa), mais aussi de ses conséquences en matière d'accessibilité pour le public cible (voir 3.1.2) La couverture régionale en 2023).

3.1.1. Le choix des implantations des Bapa : entre vision régionale et stratégies communales

3.1.1.1. La vision régionale de la Cocof et son opérationnalisation partielle

Dès la naissance du dispositif de la Cocof, la volonté de mettre en place une offre accessible spatialement est affichée et trouve une traduction

opérationnelle dans les textes. Le projet de décret instituant le parcours d'accueil insiste en effet sur l'importance d'une « *bonne couverture du territoire régional* ». La Cocof adopte à ce propos un arrêté d'exécution relatif à la programmation des bureaux d'accueil³⁵. Cet arrêté prévoyait le conventionnement de 6 bureaux d'accueil au maximum et indiquait que les ASBL introduisant une demande de reconnaissance et de subside comme Bapa devaient respecter des conditions relatives à la localisation de leurs activités. Il était exigé que le premier Bapa soit implanté dans un secteur statistique :

- appartenant à l'EDRLR,
- au sein duquel soit domicilié un nombre important de primo-arrivants et
- facilement accessible en transports en commun.

Les Bapa agréés par la suite devaient respecter les mêmes exigences et avoir leur siège d'activité situé à plus de 3 kilomètres à vol d'oiseau des autres Bapa existants. Cette disposition s'est avérée compliquée à respecter, et elle a été remplacée³⁶ par un

3-2 Implantations des lieux d'activité des opérateurs chargés de la mise en œuvre des parcours d'accueil et d'inburgering



Sources : BAPA et BON

³⁴ Sur cette carte figure l'implantation anderlechtoise de Convivial (ouverte en mars 2024). Les données utilisées dans ce rapport portent sur la période antérieure à l'ouverture de cette implantation.

³⁵ 19 mars 2015 – Arrêté 2014/1382 du Collège de la Commission communautaire française relatif à la programmation des bureaux d'accueil pour primo-arrivants et modifiant l'article 29 de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française.

³⁶ 14 mars 2019. - Arrêté 2018/2162 du Collège de la Commission communautaire française modifiant l'Arrêté 2014/562 du Collège de la Commission Communautaire Française du 24 avril 2014 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 5 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, et modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 19 mars 2015 relatif à la programmation des bureaux d'accueil pour primo-arrivants et modifiant l'article 29 de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française

article indiquant plus laconiquement que « le Collège veillerait à une couverture équilibrée du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Néanmoins, la poursuite de cet objectif de couverture territoriale a été limitée par l'inconnue du poids de la demande puisque le dispositif n'était pas obligatoire, et que le dispositif néerlandophone préexistant ne semblait pas saturé.

Dès lors, il semblait plus prudent de conventionner un nombre réduit d'opérateurs pour éventuellement *ensuite* augmenter le nombre au vu de la fréquentation (en allant donc jusqu'à 6 Bapa au maximum). On trouve donc ici une **tension entre la recherche d'une couverture territoriale optimale et la recherche d'économies d'échelle et d'efficience dans l'utilisation des moyens publics**.

Au lancement de la politique en 2016, on dénombre donc seulement deux bureaux d'accueil agréés chacun pour 2 000 dossiers actifs, totalisant — à l'instar des opérateurs néerlandophones (BON) — trois implantations : Bapa-Bxl (Ville de Bruxelles), Via-Schaerbeek et Via-Molenbeek. Ce n'est que pour faire face à la future obligation de suivi du parcours, et à l'anticipation d'une saturation du dispositif, qu'un troisième bureau d'accueil (prévu pour accueillir 1 000 dossiers actifs) sera agréé en 2020.

L'objectif de couverture territoriale est également conditionné par les caractéristiques des réponses aux appels à candidatures. En effet, pour la mise en place des Bapa, la Cocof a procédé à un appel à candidatures à destination d'ASBL (déjà existantes ou créées spécifiquement pour répondre à l'appel à projets). La Cocof n'a donc pas créé elle-même des structures (publiques ou parapubliques), mais s'est appuyée sur le secteur associatif (éventuellement paracommunal).

Dès lors, la Cocof est contrainte de fonctionner avec les candidatures qu'elle reçoit : elle ne choisit pas les emplacements exacts des Bapa, mais peut le cas échéant utiliser cet aspect comme critère pour départager des candidatures. Mais ce critère spatial n'est pas le seul critère pris en compte, comme en témoigne le processus ayant mené à l'agrément de Convivial. À la suite d'un appel à candidatures, la Cocof reçoit deux candidatures :

- La première émane de Convivial, qui est une association reconnue pour son histoire et son expertise en matière d'aide aux personnes réfugiées³⁷. Si Convivial apparaît de prime abord comme comblant un « vide » géographique (quadrant sud-ouest) pour le dispositif, son implantation n'est en réalité pas très accessible en transports en commun³⁸. Son adjonction au dispositif n'améliore d'ailleurs pas fortement l'accessibilité générale de celui-ci (voir Encadré 3) : l'impact de l'agrément à Forest).
- La seconde émane d'un projet paracommunal à Anderlecht³⁹. Il s'agit ici d'une nouvelle structure, à l'image de ce qui avait présidé à la création de Via et Bapa-Bxl. S'il n'y avait pas encore de localisation précise, un quartier comme Cureghem semblait particulièrement bien remplir les conditions d'éligibilité : secteurs faisant partie de l'ancienne EDRLR, avec une forte concentration de personnes primo-arrivantes (précariées) et très bien connectés en transport public (métro).

À l'issue de l'examen des candidatures, c'est Convivial qui sera agréé comme nouveau Bapa. Le critère de localisation, qui aurait donc favorisé la candidature anderlechtoise, ne l'a donc pas emporté sur les autres critères (dont l'expérience). L'ASBL a ensuite ouvert en avril 2024 une antenne à Anderlecht (Saint-Guidon) dans la perspective de devenir lui aussi un Bapa pouvant accueillir 2 000 personnes.

Si le choix du nombre de Bapa conventionnés résulte de la volonté des pouvoirs publics régionaux, la répartition spatiale concrète des bureaux d'accueil résulte donc plus fondamentalement de la proactivité des services communaux et/ou de leur tissu associatif.

³⁷ L'ASBL Convivial existe depuis les années 1990 et a progressivement développé différents services d'aide à l'insertion des personnes réfugiées en Belgique, tels que : le Service social général, l'Aide matérielle, le service Logement ou encore la Guidance socioprofessionnelle. De plus, Convivial donnait déjà les formations citoyennes avant de devenir un Bapa.

³⁸ La moins bonne accessibilité est d'ailleurs reconnue par la structure : « *Le Bapa Convivial a deux "concurrents", Bapa-Bxl et VIA, qui sont nettement mieux situés en termes de transports en commun.* » (Direction Bapa-Convivial).

³⁹ En janvier 2019, sous l'impulsion du chef de file libéral de l'opposition, le conseil communal d'Anderlecht a voté à l'unanimité une motion en faveur de l'installation d'un bureau d'accueil francophone, en plus de l'offre néerlandophone (BON-Anderlecht), sur son territoire en anticipation de la publication de l'appel à projet de la Cocof pour la création d'un troisième Bapa en RBC. Dans cette optique, la commune avait lancé un comité de pilotage composé des services de Prévention, de Cohésion sociale, Démographie, et des échevins respectifs, afin d'évaluer les modalités de cette candidature. La commune avait pour double argument de disposer d'un service préexistant à l'accompagnement des parcours d'accueil — le CRIPA — et que 12 % du public des Bapa existants résidaient à cette époque à Anderlecht. En avril de la même année est créée une ASBL, dénommée « Bapa Anderlecht », dont le siège est établi à la maison communale, qui a pour but de mettre en œuvre un Bapa.

3.1.1.2. Le rôle du pouvoir communal dans l'implantation des Bapa

Si la Cocof impose donc un cadre pour penser la localisation, une part importante du choix des localisations revient aux Bapa eux-mêmes.

Les deux Bapa historiques — directement portés par des pouvoirs communaux⁴⁰ - sont implantés dans des quartiers concentrant un nombre important de personnes primo-arrivantes (centre-ville et 1^{ère} couronne nord-ouest). Néanmoins, leurs sites sont relativement proches l'un de l'autre et ne couvrent que partiellement le territoire régional. La gouvernance et la vision stratégique de ces Bapa sont donc sans doute avant tout pensées à l'échelle communale.

C'est ainsi, d'abord à cette échelle communale (et non régionale), qu'est pensée l'accessibilité : **il s'agit davantage d'être bien situé dans le cadre communal que d'être bien situé à l'échelle régionale.**

« [On avait] cette volonté d'être bicéphale : l'agrément était pour un Bapa, mais les deux communes ont tout de suite dit qu'elles mettaient un peu plus pour gérer deux sites : 2 accueillantes, 2 loyers, etc. [...] ça a été vraiment la logique de dire : bah non, on ne va pas aller se greffer sur une association ou un lieu existant, on ne veut pas avoir un seul lieu, on veut vraiment deux antennes accessibles sur nos deux communes. Et effectivement, Kessel-Coteaux, t'es en plein cœur de Schaerbeek; Ribaucourt, t'es en plein cœur de Molenbeek. » (Direction Bapa-Via)

« On était le bureau d'accueil de la Ville de Bruxelles, ça devait donc être forcément sur son territoire. Donc là, déjà, on a un choix assez large en termes de [anciennes] communes : Laeken, Neder-Over-Hembeek, Haren, etc. Donc, ça semblait plus pertinent de s'installer au cœur de Bruxelles qu'à NOH... » (Direction Bapa-Bxl).

Néanmoins, les deux Bapa historiques soulignent également l'importance de leur accessibilité en transport public.

« [Par rapport aux autres Bapa] la ligne de transport est plus directe [métro], plutôt que faire trois trams, bus et métro, t'as une ligne directe et même si t'es plus loin à la base. » (Direction Bapa-Bxl)

« Les transports en commun, ça joue énormément. [...] Le fait d'avoir le métro juste devant, sur le boulevard. Par exemple, de Rogier t'es là en 2 minutes. Schaerbeek, tu dois forcément arriver en tram ou autre, et marcher un peu. [...] tu peux de n'importe où dans Bruxelles, arriver beaucoup plus vite à Ribaucourt qu'au fin fond de Coteaux, où il y a toujours un truc qui bloque en termes de transport en commun, et même en voiture. » (Direction Bapa-Via)

La localisation des Bapa à l'échelle infracommunale est également déterminée par le marché et les opportunités immobilières : la disponibilité de locaux adéquats pour un prix raisonnable passe souvent avant un choix de localisation précise.

- Via-Schaerbeek s'est inséré dans un nouveau complexe immobilier privé (dont la commune de Schaerbeek était partenaire), Via-Molenbeek a bénéficié de locaux par l'entremise de la commune de Molenbeek-Saint-Jean.
- Lors de son déménagement forcé en 2018 (démolition-reconstruction d'un bâtiment privé), Bapa-Bxl privilégiait la recherche de bureaux à proximité de son ancienne implantation au centre-ville (De Brouckère), proche des quartiers populaires de la Ville. Au terme d'une recherche complexe, l'association s'installera à Pacheco (hors EDRLR), relativement loin des quartiers plus densément peuplés.
- Pour la nouvelle antenne de Convivial, si les communes d'Ixelles et d'Anderlecht (Cureghem) étaient privilégiées⁴¹, c'est bien l'opportunité de locaux neufs et abordables qui a joué dans le choix de l'ancienne Clinique Saint-Anne (Place de la Vaillance) .

En définitive, le rôle proactif des communes derrière les deux Bapa historiques (paracommunales) a eu une influence tant dans leur choix d'implantation que dans leurs modalités de gouvernance (Figure 3-3). Ceci s'est notamment révélé dans leur représentation territoriale et leurs stratégies de recrutement : alors que les deux Bapa historiques privilégiaient avant tout leur(s) commune(s) d'implantation, Convivial s'est toujours vue comme une association régionale du faite de son histoire et expertise avec les personnes réfugiées venant de toute la Belgique (voire 3.2.2 Stratégie de recrutement).

⁴⁰ On notera ici qu'à la différence de Bapa-Bxl, directement porté par l'échevinat de la Cohésion sociale, Via est porté par les deux échevins de la Cohésion sociale des communes de Molenbeek-Saint-Jean et Schaerbeek en collaboration directe avec leur tissu associatif respectif (en particulier, MOVE-SAMPA et HSS).

⁴¹ Note technique du CRAcs à destination du cabinet du Ministre en charge de la politique (23 mai 2019).

3-3 Logiques de gouvernance, d'implantation, et de recrutement des Bapa					
	Sites	Type	Gouvernance	Logiques d'implantation	Logiques de recrutement
Bapa-BXL (2016)	1	IV (2 000 dossiers)	Nouvelle ASBL paracommunale	<ul style="list-style-type: none"> - Logique Top-Down : l'échevinat de la Cohésion sociale de la Ville de Bruxelles - Légitimation : sa localisation centrale et son pouvoir communal fort à l'échelle régionale 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réseautage auprès des services communaux <u>et</u> du tissu associatif bruxellois 2. Outils de communication (<i>flyers</i> et site internet)
Via (2016)	2	IV (2 000 dossiers)	Nouvelle ASBL paracommunale	<ul style="list-style-type: none"> - Logique « intégrée » et « bi-céphale » : coopération des échevinats de la Cohésion sociale de deux communes (Schaerbeek et Molenbeek-Saint-Jean) et de leur tissu associatif local respectif (Harmonisation Sociale Schaerbeek et MOVE-SAMPA) - Légitimation : la forte concentration de PA dans ces deux communes (au cœur des quartiers populaires denses) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réseautage d'abord auprès des services communaux et tissus associatifs locaux (Schaerbeek et Molenbeek-Saint-Jean), et puis vers les autres communes de la région 2. Outils de communication (<i>flyers</i> et site internet)
Bapa Convivial (2020) [future antenne en 2024]	1 [2]	III (1 500 dossiers) [IV - 2 000 dossiers]	Asbl privée préexistante (services à destination des demandeurs et demandeuses de protection internationale)	<ul style="list-style-type: none"> - Logique bottom-up : sans intervention d'un pouvoir communal et développement progressif (d'abord un « petit Bapa » et puis une antenne Anderlecht) - Légitimation : l'histoire et l'expertise de l'association et sa localisation régionale (combler le vide du quadrant sud-ouest) 	<p>Double vision spatiale en fonction du profil :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réfugiés : logique interne de filière et rayonnement régional - Autres PA : réseautage et communication vers les 5 communes les plus proches du quadrant sud-ouest (Anderlecht, Saint-Gilles, Forest, Uccle, Ixelles)

Source : CBAI (2023)

3.1.2. La couverture régionale en 2023

3.1.2.1. Inburgering et parcours d'accueil : deux offres distinctes « côte à côte »

Nous avons vu dans la partie précédente que les opérateurs historiquement francophones, les Bapa, se différencient dans leur développement et leur gouvernance. Les Bapa sont néanmoins tous des ASBL (dont certaines sont paracommunales).

Au niveau territorial, les deux dispositifs comptent huit implantations⁴² : cinq pour les trois ASBL reconnues initialement comme Bapa par la Cocof et aujourd'hui reconnues et subsidiées par la Cocom ; trois pour les services bruxellois de l'*Agentschap Integratie en Inburgering* de la VG⁴³.

Au moment de l'ouverture des trois premières implantations des Bapa (qui étaient, à l'époque, des structures monocommunautaires francophones), l'offre néerlandophone existait déjà.

En 2015, la Cocof avait adopté un arrêté de programmation prévoyant que les ASBL introduisant une demande de reconnaissance et de subside comme « Bapa » devaient respecter des conditions relatives à la localisation de leurs activités (cf. *supra*), bien qu'aucune de ces conditions ne se référait à la localisation de l'offre néerlandophone.

Dès le départ, il semble donc que les pouvoirs publics cherchaient une complémentarité spatiale entre structures francophones (d'où la règle des 3 kilomètres à vol d'oiseau), mais pas avec les structures néerlandophones. L'absence de stratégie relative à la complémentarité spatiale entre l'offre francophone et néerlandophone, combinée aux critères d'implantations visant les quartiers les plus peuplés de primo-arrivants, entraîne le déploiement de l'offre en partie dans les mêmes espaces.

⁴² Au moment de l'enquête et au moment de l'export des données administratives utilisées, le dispositif francophone ne comptait que 4 implantations, l'implantation anderlechtoise n'ayant été ouverte qu'en avril 2024.

⁴³ À un moment, Bon avait également une implantation à Molenbeek-Saint-Jean, fermée aujourd'hui.

La Figure 3-4 permet de constater que les temps de trajets⁴⁴ entre implantations du même parcours sont plus importants qu'entre implantations des deux parcours. Ainsi, Bon-Schaerbeek est à 11

minutes (à pieds) de Via-Schaerbeek, Bon-Anderlecht est à 6 minutes de Convivial-Anderlecht et Bon-Bruxelles est à 9 minutes de Bapa-Bxl.

3-4 Temps de trajets (minutes) entre lieux d'activités								
	Bapa-Bxl	Convivial-Forest	Convivial-Anderlecht	Via-Molenbeek	Via-Schaerbeek	BON – Anderlecht	BON-Bruxelles	BON-Schaerbeek
Bapa-Bxl		36**	28*	14**	24**	23**	9*	20**
Convivial-Forest	36**		21**	41**	48**	16**	27**	45**
Convivial-Anderlecht	28*	21**		27**	42**	6*	21**	41**
Via-Molenbeek	14**	41**	27**		27**	21**	18**	24**
Via-Schaerbeek	24**	48**	42**	27**		41**	21**	11*
BON-Anderlecht	23**	16**	6*	21**	41**		16**	41**
BON-Bruxelles	9*	27**	21**	18**	21**	16**		16**
BON-Schaerbeek	20**	45**	41**	24**	11*	41**	16**	

Légende : temps de trajet entre Bapa / temps de trajet entre implantations de BON / temps de trajet entre Bapa et implantation de BON; * = trajet à pied ** = trajet en transports en commun
Source : Bruxelles-Mobilité (2022)

Les cartes des temps d'accès à chacune des offres (VG et Cocof/Cocom) (Figure 3-5) sont assez similaires : les quartiers les moins bien connectés à l'offre de la Cocom sont également les quartiers les moins bien connectés à l'offre de la VG, et inversement. Ainsi, la situation de Cureghem est similaire que l'on considère l'offre VG ou l'offre Cocom, et il en va de même pour les quartiers de la seconde couronne sud-est⁴⁵.

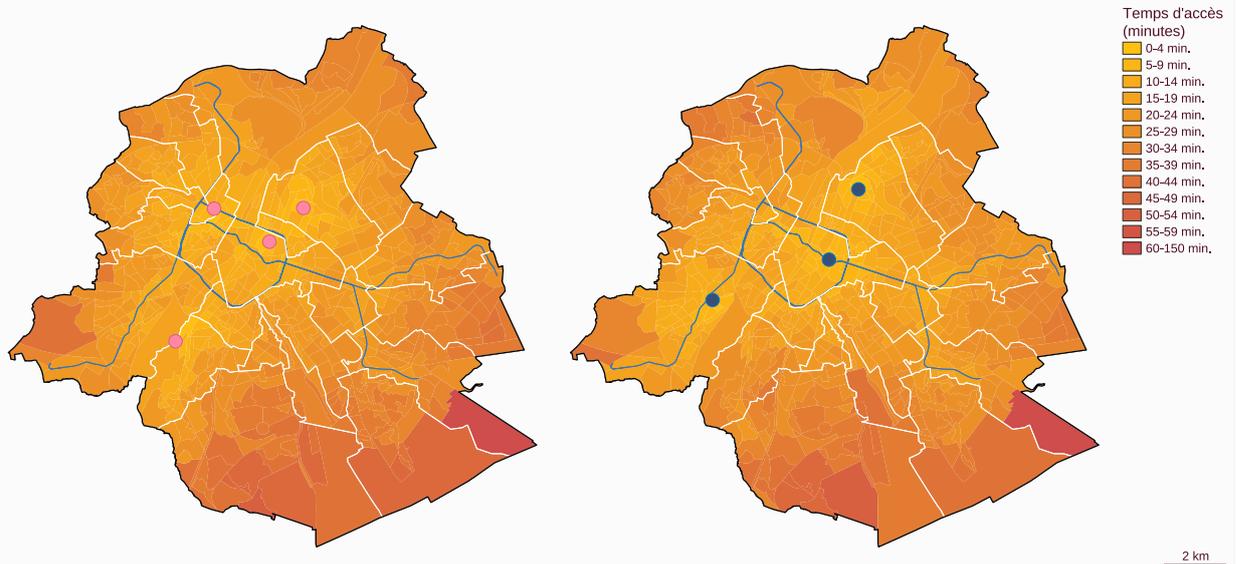
Il faut donc conclure que les deux offres actuelles, celle de la Cocom et celle de la VG, sont, spatialement en tout cas, peu complémentaires, et donc peut-être concurrentes au vu de leurs spécificités institutionnelles et des langues qu'elles promeuvent.

⁴⁴ Le temps de trajet est calculé de centre de secteur à centre de secteur, en prenant le temps le plus court entre un déplacement à pied ou en transport en commun.

⁴⁵ Néanmoins, l'offre de la VG semble plus accessible, car plus systématiquement implantée sur des lignes de métro ou à proximité de trams. On remarquera ainsi une meilleure accessibilité en seconde couronne du fait de la présence de BON-Bxl à proximité immédiate de la Gare Centrale – lieu à la fois le plus central et le mieux connecté de la Région, à la différence de Bapa-Bxl qui se trouve plus proche de l'arrêt Botanique, qui est le plus connecté, mais moins central (plus long pour les Ucclois, par exemple). Par ailleurs, l'accessibilité est meilleure à Anderlecht quand on considère l'offre VG que quand on considère l'offre de la Cocom : il faut garder à l'esprit que la nouvelle implantation de Convivial n'est pas prise en compte dans ces cartes.

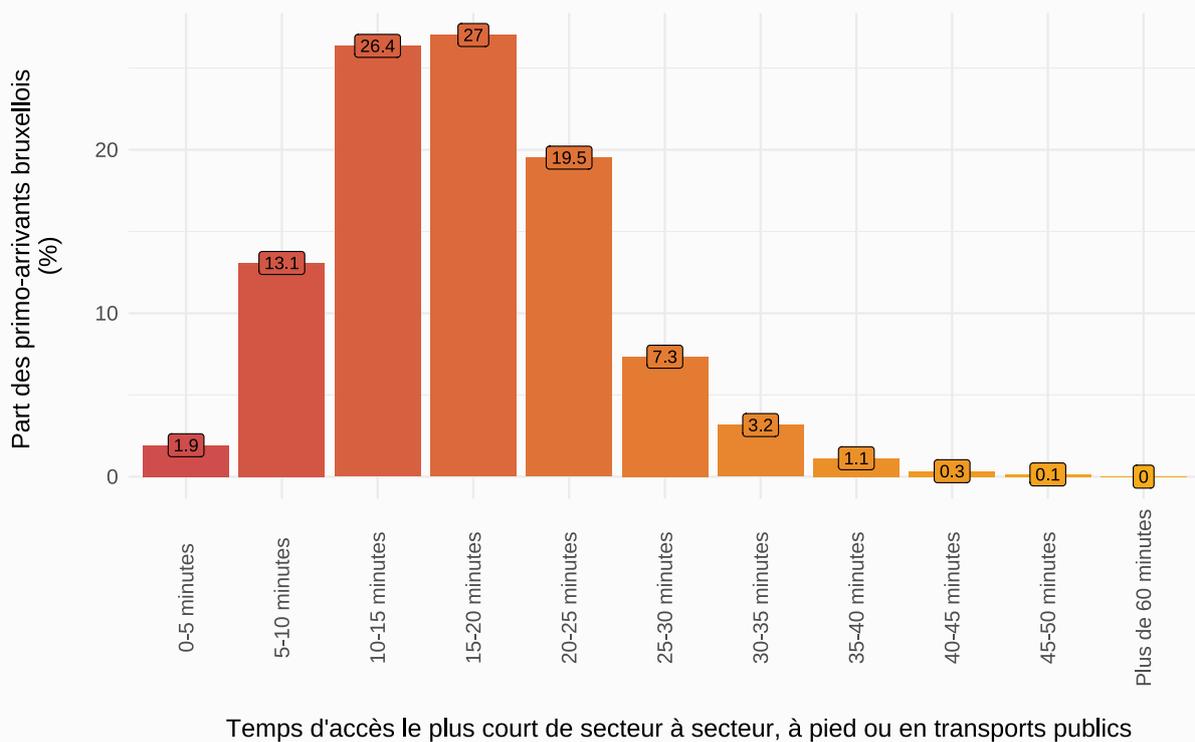
⁴⁶ Comme indiqué précédemment, l'offre de la Cocom, héritée des choix de la Cocof, se compose de trois ASBL, présentes aujourd'hui sur cinq sites d'activité. Néanmoins, dans les analyses qui suivent, nous ne prendrons en compte que les quatre implantations actives fin 2023, en écartant donc la très récente implantation de Convivial à Anderlecht.

3-5 Temps d'accès au bureau d'accueil (Cocom) (gauche) et à l'implantation de Bon (VG) (droite) le plus proche



Sources : IBSA – Registre national, Bruxelles-Mobilité (2022)

3-6 Répartition des primo-arrivant-es selon le temps de déplacement au Bapa ou à l'implantation de BON la plus proche - Primo-arrivants (18-65 ans) hors UE+ (moyenne 2016-2023)



Sources : IBSA – Registre national, Bruxelles-Mobilité (2022)

3.1.2.2. Une bonne accessibilité au parcours d'accueil pour les primo-arrivants

Les cartes des temps d'accès aux implantations des Bapa⁴⁶ (Figure 3-5) permettent de constater une bonne accessibilité depuis les secteurs de la première couronne et même depuis la deuxième couronne ouest. Les temps d'accès sont par contre plus importants (dépassant les 35 minutes et pouvant

atteindre régulièrement l'heure de déplacements) depuis les secteurs statistiques du quadrant sud-est.

3-7 Répartition des primo-arrivant-es selon le temps de déplacement au Bapa et/ou à l'implantation de BON la plus proche

	Bapa uniquement	BON uniquement	Bapa ou BON
Moins de 5 minutes	1.2 %	0.8 %	1.9 %
Moins de 10 minutes	9.7 %	7.8 %	15.0 %
Moins de 15 minutes	31.4 %	28.8 %	41.4 %
Moins de 20 minutes	56.0 %	58.4 %	68.4 %
Moins de 25 minutes	78.2 %	80.4 %	87.9 %
Moins de 30 minutes	91.4 %	93.5 %	95.2 %
> 30 minutes	8.6 %	6.5 %	4.8 %

Sources : IBSA – Registre national, Bruxelles-Mobilité (2022)

Encadré 3 L'impact de l'agrément d'un Bapa à Forest

Nous avons dit que la première implantation de Convivial, à la limite entre Forest et Anderlecht, était peu accessible et que l'accessibilité générale du dispositif de la Cocof n'avait sans doute été que peu améliorée par cette adjonction. Cette hypothèse est étayée par l'analyse de la répartition des primo-arrivant-es selon le temps de déplacement au Bapa avant et après l'agrément de Convivial (avant l'ouverture de son implantation à Anderlecht) (Figure 3-8).

Avant l'ouverture de ce troisième Bapa, 51 % des usagers et usagères potentiel-les étaient à moins de 20 minutes à pied ou en transport en commun d'un Bapa; après l'ouverture, c'était le cas de 56 %. Le gain est donc assez modeste. Il faut rappeler que le Bapa forestois ne se situe pas sur un site particulièrement bien desservi en transport en commun, et que ses abords directs sont faiblement peuplés, de façon générale et s'agissant des personnes potentiellement intéressées / concernées par le dispositif en particulier.

3-8 Répartition des primo-arrivant-es selon le temps d'accès au Bapa le plus proche avant et après l'ouverture du troisième Bapa à Forest (sans la nouvelle implantation Convivial à Anderlecht)

	Avant l'ouverture du Bapa à Forest	Après l'ouverture du Bapa à Forest
Moins de 5 minutes	1.2 %	1.2 %
Moins de 10 minutes	9.0 %	9.7 %
Moins de 15 minutes	27.2 %	31.4 %
Moins de 20 minutes	51.1 %	56.0 %
Moins de 25 minutes	74.8 %	78.2 %
Moins de 30 minutes	90.5 %	91.4 %
> 30 minutes	9.5 %	8.6 %

Sources : IBSA – Registre national, Bruxelles-Mobilité (2022)

⁴⁷ Âgés de 18 à 65 ans et ne possédant pas la nationalité d'un pays de l'UE+.

Néanmoins, ce constat n'est pas forcément le signe d'une mauvaise accessibilité pour le *public cible*. En effet, les secteurs statistiques depuis lesquels l'accessibilité est la moins bonne sont aussi des secteurs qui sont moins densément peuplés de façon générale, mais également *moins densément peuplés par le public cible du dispositif*.

L'histogramme relatif au temps de trajet nécessaire pour atteindre un Bapa ou une implantation de BON (Figure 3-6) permet de constater que 41 % des primo-arrivant-es⁴⁷ résident à moins de 15 minutes d'une implantation d'un Bapa ou d'une implantation de BON, et que plus de deux primo-arrivant-es sur trois résident à moins de 20 minutes d'une structure. Il n'y a que 5 % du public cible potentiel qui réside à plus de 30 minutes d'un Bapa.

Ce constat est également valable si on ne s'intéresse qu'à l'une des deux offres (VG ou Cocom) (Figure 3-7), bien que les valeurs soient un peu moins élevées que lorsque l'ensemble de l'offre est prise en considération.

3.2. Le recrutement du public du parcours d'accueil : proactivité et proximité

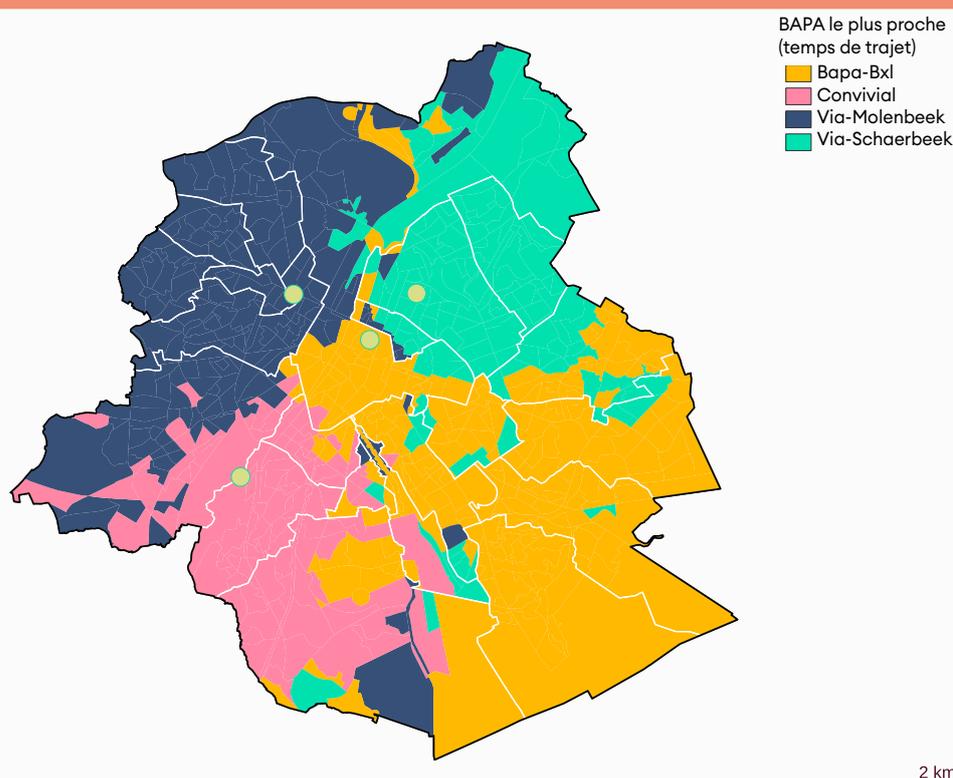
3.2.1. L'analyse des parts de marché régional des Bapa : un recrutement dans la proximité

3.2.1.1. Aires de recrutement théorique

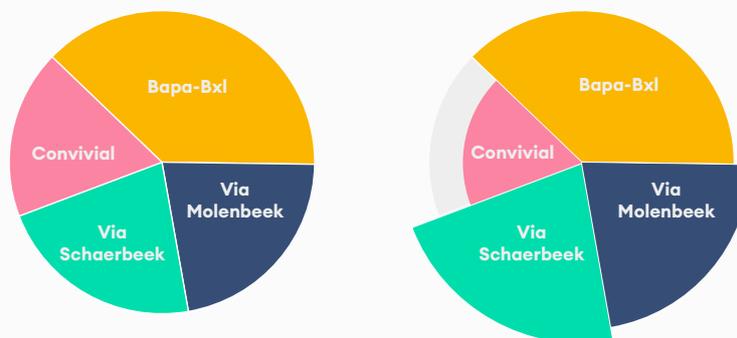
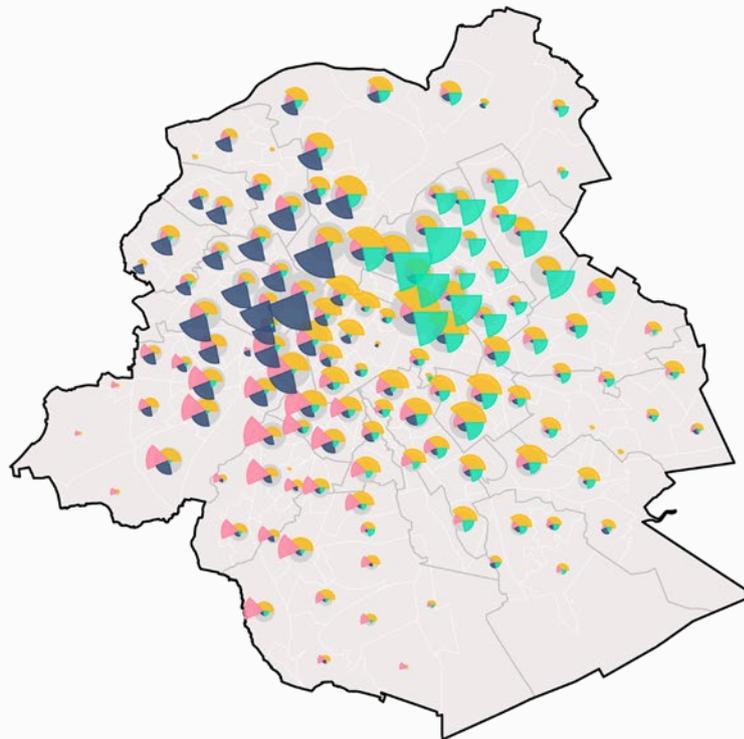
Tous les secteurs statistiques bruxellois ne se situent pas à équidistance de chacun des Bapa.

Il existe ainsi des zones de recrutement théoriques basées sur la proximité spatiale. Ainsi, on constate que l'aire de recrutement théorique de Bapa-Bxl (c'est-à-dire l'ensemble des secteurs statistiques qui sont plus proches de Bapa-Bxl que des autres Bapa) s'étend sur un quadrant allant du Pentagone à la moitié sud de Woluwe-Saint-Lambert d'une part et à l'axe de l'avenue Louise et du Bois de la Cambre de l'autre; celle de Convivial comprend l'ensemble de Forest ainsi que des parties importantes de Saint-Gilles et d'Uccle et une partie moins importante d'Anderlecht. Enfin, le canal délimite les aires de recrutement théorique des deux implantations de Via (Figure 3-9).

3-9 Zones de recrutement théoriques des Bapa Cocom (sans la nouvelle implantation de Convivial)



3-10 Répartition des dossiers créés par quartier (mars 2020 – décembre 2023) selon l'implantation du Bapa



À gauche : exemple d'un secteur statistique dans lequel les usagers se répartissent entre les Bapa de la même manière qu'à l'échelle régionale.

À droite : exemple d'un secteur statistique dans lequel Convivial est sous-représenté (par rapport à l'importance de son recrutement à l'échelle régionale), Via-Schaerbeek et Via-Molenbeek sont surreprésentés et où Bapa-Bxl a la même importance qu'en moyenne à Bruxelles.

Source : Application Primo-Arrivants

3.2.1.2. Aires de recrutement effectives

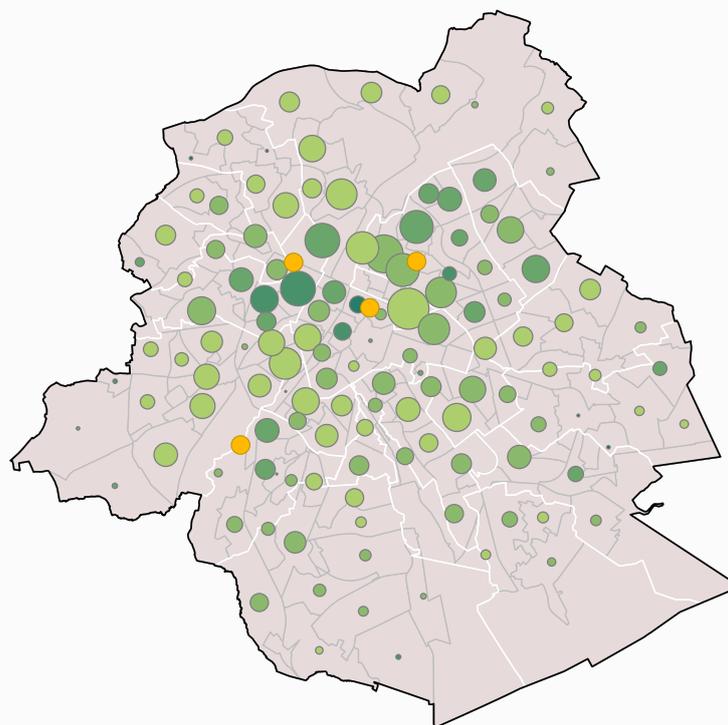
Depuis que les trois Bapa sont en activité, on constate que 38 % des dossiers étaient créés à Bapa-Bxl, 22 % à Via-Schaerbeek, 22 % à Via-Molenbeek et 18 % à Convivial. Mais ces parts varient spatialement.

Ainsi, à Schaerbeek et Evere par exemple, les usagers et usagères vont plus fréquemment à Via-Schaerbeek que dans d'autres communes (voir Figure 3-10). Ceci peut s'expliquer par la proximité spatiale de ce Bapa (voir Figure 3-9). Toutefois, dans les quartiers de ces deux communes, des usagers et usagères se dirigent également vers d'autres

Bapa (Bapa-Bxl ou Convivial par exemple). On constate donc deux éléments :

- Dans chaque quartier, il existe une diversité des choix : tous les usagers et usagères d'un seul et même quartier ne se dirigent pas vers le même Bapa ;
- La proximité spatiale semble dicter une partie (majoritaire) des choix, mais pas la totalité des choix.

3-11 Indices HH – recrutements des Bapa Cocom

Nombre d'usagers
(2020-2023)

Indice HH

1.000
0.888
0.776
0.664
0.553
0.441
0.329

Sources : Application Primo-Arrivants

Encadré 4 L'indice HH

Utilisé en économie, l'indice de Herfindahl-Hitschmann (HHI) est un indicateur de la concentration d'un « marché » entre des « entreprises » actives. Il se calcule en additionnant le carré des parts de marchés de chaque entreprise. Il varie selon le nombre d'acteurs qui se partagent un marché, mais également selon l'importance relative de chacun des acteurs. Plus l'indice est élevé, plus le « marché » est concentré.

Exemples appliqués à la question des primo-arrivantes :

- Si, dans un quartier, 1 000 usagers et usagères se dirigent vers un seul Bapa, la « part de marché » de ce Bapa est de 1 (=100 %). Le HHI = 1^2
- Si, dans un quartier, 1 000 usagers et usagères se dirigent vers deux Bapa, le premier accueillant 250 usagers et usagères, le second 750 : les « parts de marché » sont de 0.25 et 0.75. Le HHI est égal à $0.25^2 + 0.75^2 = 0.625$
- Si, dans un quartier, 1 000 usagers et usagères se dirigent vers deux Bapa, chacun accueillant 500 usagers et usagères. Les « parts de marché » de chacun des Bapa sont de 0.5. Le HHI est égal à $0.5^2 + 0.5^2 = 0.5$
- Si, dans un quartier, 1 000 usagers et usagères se dirigent vers trois Bapa, le premier accueillant 800 usagers et usagères et chacun des deux autres en accueillant 100. Les « parts de marché » de chacun des Bapa sont de 0.8, 0.1 et 0.1. Le HHI est égal à $0.8^2 + 0.1^2 + 0.1^2 = 0.66$
- Si, dans un quartier, 1 000 usagers et usagères se dirigent vers trois Bapa, chacun accueillant 333 usagers et usagères (sauf le troisième qui en accueille 334). Les « parts de marché » de chacun des Bapa sont de 0.333. Le HHI est égal à $0.333^2 + 0.333^2 + 0.334^2 = 0.33$

Lecture : sur cette carte, les angles des portions de cercles sont liés à la part des usagers du Bapa à l'échelle régionale. La surface des portions de cercle est proportionnelle au nombre d'usagers du Bapa dans le secteur statistique. On peut donc lire les surreprésentations (ou sous-représentations) locales par rapport à la situation générale.

Une autre manière d'analyser l'importance de la composante spatiale est d'utiliser l'indice HH (Encadré 4 et Figure 3-11). Cet indice permet d'évaluer la concentration ou la disparité des choix effectués par les usagers et usagères de chaque territoire. Au plus cet indice s'approche de 1, au plus la population du territoire (ici les secteurs statistiques) se dirige vers un seul Bapa, et plus il est proche de 0, plus la population du territoire se dirige vers des Bapa différents.

L'analyse de la géographie de cet indice confirme l'idée que la proximité joue un rôle, mais que cet impact n'est pas mécanique.

Ainsi, l'indice est plus élevé à proximité de Via-Molenbeek qu'à proximité de Via-Schaerbeek : ceci veut dire qu'à proximité de Via-Molenbeek, ce Bapa draine une plus grande part des usagers que ce que fait Via-Schaerbeek dans son environnement direct.

Par ailleurs, à proximité d'un Bapa, les situations peuvent être variables : par exemple, l'indice est de 0.69 pour le quartier « Molenbeek - Historique », mais seulement de 0.48 pour le quartier « Koekelberg ». Ceci signifie que les primo-arrivantes du premier quartier ont des comportements (en matière de choix du Bapa) plus homogènes que ceux du second. Pourtant, ces deux quartiers sont voisins, et Via-Molenbeek se situe presque sur la limite entre ces deux quartiers. Ce n'est donc vraisemblablement pas la distance qui explique cette variation de HHI entre les deux quartiers.

3.2.2. De la recherche d'un public de proximité à la saturation régionale

Précédemment, nous avons rappelé que le choix des implantations des Bapa résultait en partie de choix effectués à l'échelle communale, dans le cadre d'une stratégie ayant été pensée à cette échelle.

Ce rôle prépondérant du pouvoir communal dans la genèse des bureaux d'accueil — du moins pour les deux Bapa historiques — peut entrer en tension avec leur vocation régionale. En effet, leur « étiquette communale » est longtemps restée un élément d'incompréhension pour les autres communes, et plus largement un frein institutionnel dans l'accessibilité des deux Bapa historiques.

« Il faut savoir que les communes du sud n'ont jamais renvoyé vers les Bapa avant que Convivial ouvre hein. Tu vois bien Forest, Saint-Gilles, Uccle. Après est-ce que c'était par manque de connaissance des services ou par positionnement philosophique... Je ne sais pas. Je me souviens à Saint-Gilles par exemple au début ils disaient : "bah non, nous on a déjà plein d'associations". Ou à Koekelberg aussi : "bah, nous, on a déjà nos associations qui font ça !" [Les Amis d'Accompagner ASBL]. Tu vois, chaque territoire était un peu : "Moi, j'ai mes associations, qui vous êtes-vous pour venir comme ça de Molenbeek ?". Donc, vraiment la représentation territoriale quoi... [...] En fait, ça a toujours été un peu, ce côté... Qu'on connaît fort à Bruxelles... Protectionniste quoi! Mes services, mes bazars,..." (Direction Bapa-Via)

On peut donc considérer qu'être perçu comme « acteur local » peut desservir un rayonnement et une visibilité plus large.

Ce constat a donc rapidement poussé les Bapa à développer des stratégies de recrutement : un **travail de réseautage et de communication** (flyers, site internet, présentations publiques et privées, etc.) vers les autres communes de la Région. Ainsi, selon les représentations territoriales des directions, il y aurait deux types de communes.

D'une part, celles qu'on pourrait qualifier de « **communes chasse gardée** », à savoir les communes dans lesquelles sont implantés les Bapa et pour lesquelles il y a un accord tacite pour ne pas interférer.

Ceci est assez explicite au moment où la directrice de Via se rappelle de son travail de réseautage : « on appelait ça la "Tournée des Grands Ducs", on a pris le bâton de pèlerin avec le Président, on a demandé de rencontrer tous les CPAS et tous les services communaux pour se faire connaître et faire une présentation de ce qu'on offrait. Sauf sur 1000, on n'a pas été sur 1000-BXL... ». Et l'est encore plus quand la directrice de Bapa-BXL témoigne du rôle des structures d'orientation dans le choix du Bapa par les bénéficiaires : « si c'est une structure de la Ville de Bruxelles, ils vont logiquement plutôt orienter chez nous... ». À cet égard, un travail de réseautage se fait avec le tissu associatif local lors des Coordinations sociales de leurs communes respectives, et en particulier dans le cas de Via-Schaerbeek avec le CASS⁴⁸ : « on sait très bien que le CPAS et les associations vont renvoyer chez nous, mais c'est une logique de proximité, de service à la personne, ce n'est pas une logique de clientélisme. » (Direction Bapa-Via)

Et d'autre part, toutes les autres communes où les Bapa seraient « **en concurrence** », et où la connaissance du dispositif serait très variable.

« Simplement, la non-information. Au début, tu ne sais pas combien de fois on s'est battus avec des assistantes du CPAS qui faisaient suivre des cours de français en dehors du parcours d'accueil, sous prétexte que ça allait plus vite, mais super loin de chez eux... Bref, les travailleurs sociaux ne comprenaient pas l'intérêt du Parcours d'accueil par rapport à d'autres types d'activation » (Direction Bapa-Via)

On peut en donner deux exemples.

- Il y a d'abord le cas du recrutement de la communauté indienne installée à Evere⁴⁹. Au départ, ce public fréquentait plutôt Via-Schaerbeek du fait de sa proximité, mais a progressivement commencé à fréquenter Bapa-BXL (deux fois plus loin à vol d'oiseau) à partir du moment où ce dernier a rencontré l'administration communale d'Evere en 2018. À cela s'ajoutent des **effets de saturation** à Via en raison de l'arrivée massive de la communauté syrienne (cf. Chapitre **4**).

« Au début, ils étaient tous chez nous. Mais il y a un moment où on était un peu plus saturé, et donc les Indiennes — un public assez exigeant et pas vraiment un public très "primo" — ont été orientées vers Bapa-BXL pour avoir un accès direct à une FOCI [formation à la citoyenneté]. [...] Mais je pense que ce qui joue le plus, c'est le bouche-à-oreille : si tu as trois personnes indiennes qui ont été à Bapa-Bxl, bah les autres, elles vont suivre. (Direction Bapa-Via)

« Ça peut aussi être lié aux rencontres qu'on a faites par le passé. [...] Il y en a qui nous ont sollicités d'eux-mêmes, comme l'administration communale d'Evere, parce que parfois il y avait une mauvaise compréhension de ce qu'on faisait [...] Et le fait de mieux nous connaître a renforcé l'orientation vers chez nous, et puis après c'est le bouche-à-oreille. [...] Avant ça, on n'avait pas d'Indiens. » (Direction Bapa-Bxl)

On remarquera donc ici que l'accessibilité résulte autant de logiques institutionnelles, un travail de réseautage et des affinités institutionnelles, que de logiques communautaires, le dit « **bouche-à-oreille** » (cf. chapitres **3** et **4**).

- Il y a ensuite le cas de la commune d'Anderlecht où l'on observe depuis toujours une répartition relativement équilibrée du public entre les trois Bapa — et ce même depuis l'arrivée de Convivial, pourtant situé à la frontière anderlechtoise. Mais pour le directeur de Convivial, l'ouverture de sa nouvelle antenne au cœur de cette commune (quartier Saint-Guidon) marquera une rupture dans cette équipartition, et plus largement une meilleure accessibilité (métro) qui leur sera bénéfique.

« On espère vraiment que l'antenne à Anderlecht, qui est vraiment à 50 mètres du métro Saint-Guidon, améliore notre accessibilité. Et moi, j'y crois, je pense qu'on aura même pas mal de public de Molenbeek parce qu'on sera sur cette ligne de métro. D'ailleurs, Via n'est pas sur la même ligne de métro que nous; et donc, je pense qu'indirectement on va prendre une partie de leur public. Et même de Saint-Gilles parce que le tram 81 arrive juste à côté de la place de la Vaillance, donc c'est potentiellement, et paradoxalement, plus facile de venir ici [qu'à Forest, qui est pourtant plus proche]. » (Direction Bapa-Convivial)

⁴⁸ La Coordination de l'Action Sociale de Schaerbeek (CASS) est un cas unique de partenariat entre le CPAS et la Coordination sociale de Schaerbeek (lieu de rencontre de 40 associations de cohésion sociale).

⁴⁹ Public majoritairement féminin arrivé en regroupement familial — les maris étant souvent arrivés dans le cadre du travail — et bien doté en capital économique et culturel (diplômes).

Le cas de Convivial est également intéressant pour illustrer ces stratégies de recrutement, ainsi que leurs représentations territoriales et leur positionnement régional. Du fait de son histoire, de sa plus grande indépendance politique, et de son arrivée tardive, Convivial distingue deux échelles et modalités de recrutement en fonction du type de personnes primo-arrivantes. Il y a d'abord, à la différence des deux autres Bapa, une « **logique de filière interne** », où le public réfugié, préalablement passé par les autres services de Convivial, a tendance à choisir ce Bapa lorsque le moment est venu de suivre un parcours d'accueil⁵⁰. Cette logique de filière, dont le parcours d'accueil constitue l'aboutissement, donne au Bapa Convivial un rayonnement régional⁵¹ (cf. chapitres ③ et ④) :

« Je pense que les bénéficiaires qui nous connaissent, qui sont fidélisés [les réfugiés arrivés dans les autres services de Convivial], ont tendance à continuer à venir chez nous, même s'ils habitent de l'autre côté de la ville. [...] Si cette personne a eu tout un suivi social ici, elle aura tendance à venir ici, parce qu'ils nous connaissent, ils se sentent en confiance, ils savent où ça se trouve, et surtout si c'est une personne un peu vulnérable. [...] Et nous, le message qu'on a essayé de faire passer au service social général, c'est : "Attention, un jour, vous allez devoir passer la nationalité belge, faites le parcours maintenant, comme ça, vous l'avez déjà, et dans 5 ans c'est fait!" L'enjeu, c'est de leur dire que ça va leur servir plus tard. [...] Mais pour les inscriptions de l'extérieur [primo-arrivantes non réfugiées], c'est le territoire et l'accessibilité spatiale qui jouent. » (Direction Bapa-Convivial)

À l'instar des deux autres Bapa, Convivial a donc aussi mené un travail de **prospection et de réseautage** dans les communes les plus proches pour atteindre les personnes primo-arrivantes « non-réflugiées ». Cette stratégie permet ainsi à Convivial de se positionner comme le « Bapa du quadrant Sud-Ouest » — dont les communes étaient jusqu'alors peu touchées⁵².

« [Dans les communes du Sud-Ouest,] c'était un public qui n'était pas touché par les bureaux d'accueil de manière générale. Maintenant, avec l'obligation, nous avons plein de gens qui nous sont envoyés... Donc, je pense que c'était des publics qui étaient aussi moins concernés par le parcours d'accueil, et comme il n'y avait pas de Bapa, les gens ne savaient tout simplement pas que ça existait. Donc, pour moi, il n'y avait pas l'offre [qui incitait], mais il n'y avait pas vraiment la demande non plus. C'est pour ça qu'on a aussi été voir beaucoup les communes et CPAS. » (Direction Bapa-Convivial)

« En juin, j'ai quand même fait le tour de 5 communes, celles qui sont les plus proches de Convivial : Forest, Uccle, Ixelles, Saint-Gilles, et Anderlecht. Pas pour qu'ils nous envoient les personnes parce qu'ils ne peuvent pas le faire, mais surtout pour améliorer la collaboration suite à l'obligation. Et, en fait, peut-être par un effet secondaire, les communes qui connaissaient Convivial l'ont fait. On a fait la même chose avec les CPAS, et là clairement, ça a eu un effet : ils nous orientent plus facilement des personnes. » (Direction Bapa-Convivial)

Ainsi, si Convivial revendique sa « vocation régionale », sa stratégie de recrutement a tout de même été territorialement contrainte en raison de la présence et du déploiement des deux autres Bapa.

En somme, au regard de la géographie résidentielle des bénéficiaires selon le Bapa d'enregistrement (voir Chapitre ④), on observe *grosso-modo* une **répartition régionale par quadrants** — le quadrant nord pour Via, le centre et le quadrant sud-est pour Bapa-Bxl, et le quadrant sud-ouest pour Convivial — qui traduit le double critère structurant de la proximité spatiale et des transports publics, mais aussi ces représentations et stratégies communales de recrutement (voir Chapitre ④).

Fin 2023, suite aux changements législatifs en 2022 — l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi pour une partie du public primo-arrivant (juin 2022) et l'élargissement aux personnes étrangères (novembre 2022) — les deux Bapa historiques sont **saturés** et ont pour la première fois mis en place un système centralisé de **liste d'attente pour les personnes non prioritaires**, à savoir les personnes primo-arrivantes et étrangères « ayants droit ».

Bien que le réseautage et la communication extérieure pourraient aujourd'hui sembler anachroniques à l'heure de l'obligation et de la saturation du dispositif, la méconnaissance des Bapa — et les mauvaises informations — dans les services communaux et le tissu associatif bruxellois reste un élément crucial de l'accessibilité pour les personnes primo-arrivantes.

⁵⁰ Typiquement, après un premier atterrissage résidentiel via le service logement et après la stabilisation des besoins matériels et sociaux les plus urgents via le service social général.

⁵¹ Ceci est particulièrement le cas pour les réfugiés issus des pays subsahariens (francophones) pour des raisons historiques.

⁵² À la différence des communes du quadrant sud-est, les communes de deuxième couronne sud-ouest — comme Uccle ou Forest — ne sont pas desservies par le métro et sont donc moins bien connectées aux deux Bapa historiques.

« Ce que je retiens de toutes les visites que nous avons fait [en 2022] c'est que les gens ont entendu parler du parcours d'accueil, savent plus ou moins ce que font les Bapa, mais ils ne savent pas du tout dans le détail. Par exemple, ils pensent que ce sont les Bapa qui font les cours de français ou ils ne savent pas que le parcours était gratuit. Ou encore qu'on peut recevoir les personnes dans leur langue... [...] Je me souviens quand on était au CPAS d'Anderlecht, j'étais assez stupéfaite : la discussion était super intéressante, mais je me disais comment ça se fait qu'ils ne savent pas tout ça en fait... Mais c'est aussi que t'as un turn-over, que ce soit dans les CPAS, ou dans les associations. T'y vas en 2020, très bien, mais en 2022, ce n'est plus les mêmes personnes... Et c'est vraiment important parce que sinon les gens arrivent avec de fausses informations. » (Direction Bapa-Via)

Pour résumer cette première partie sur les caractéristiques de l'offre, on observe une **diffusion spatiale de la « zone de chalandise »** de la politique d'accueil vers les communes de seconde couronne et une **spécialisation par quadrants régionaux des Bapa**, en même temps que :

- le développement de stratégies de recrutement de proximité,
- l'apparition de nouvelles implantations (Convivial et sa future antenne à Anderlecht),
- l'évolution des conditions d'accès (obligation et élargissement du public).

3.3. Lisibilité du dispositif selon les modalités de recours

Au travers des entretiens avec les bénéficiaires du parcours d'accueil, il apparaît que la lisibilité du dispositif, que ce soit dans le recours ou le choix de dispositif ou de l'opérateur, est conditionnée par trois types de facteurs :

- **Les modalités et conditions d'accès au dispositif** : les catégories administratives des bénéficiaires déterminent leurs modalités d'orientation;
- **L'ancienneté de séjour et la trajectoire d'installation dans la société d'accueil** : la compréhension de la société d'accueil et la constitution de ressources sociales ;
- **Les caractéristiques, compétences et aspirations individuelles des bénéficiaires** : la connaissance de la langue, le niveau d'instruction, la situation de séjour (durée et motifs d'octroi), le genre et la situation familiale, la situation financière, l'état de santé, etc.

La question du recours au parcours d'accueil se pose de façon différente selon les catégories administratives des bénéficiaires résultant de l'évolution législative de la politique (voir Chapitre ②).

Théoriquement, on peut définir trois types de recours : le **recours « libre »** (aucune contrainte), le **recours « prescrit »** (instrumentalisation du parcours d'accueil par un autre dispositif d'activation sociale), et le **recours « obligé »** (contrainte directe). Toutefois, ces types de recours ne sont **pas exclusifs** :

- d'une part, la frontière entre les deux premiers types de recours (libre et prescrit) se révèle bien souvent floue, la contrainte des institutions prescriptrices (motivations extrinsèques) étant rarement présentée comme la seule raison de suivi du parcours (motivations intrinsèques);
- d'autre part, nous avons rencontré plusieurs cas d'anticipation de l'obligation de suivi, où le-la bénéficiaire s'était librement inscrit-e dans le parcours d'accueil avant de recevoir la notification de son obligation.

Ce faisant, pour chacun de ces recours, les modalités d'orientation et les sources d'information sont différentes :

- Recours « libre » : via la communication propre des Bapa (site internet, flyer, etc.) ou le bouche-à-oreille d'ancien-nes bénéficiaires satisfaits ;
- Recours « prescrit » : une orientation et une information variables selon les institutions prescriptrices (administrations communales et/ou le CPAS) ;
- Recours « obligé » : une information systématique et centralisée dans un document notifiant l'obligation de suivi lors du premier enregistrement à la commune et/ou envoyé par voie postale.

Ces modalités d'orientation ne sont pas nécessairement exclusives. En particulier, les **ressources sociales** (familiales, amicales ou communautaires) se révèlent centrales dans l'orientation vers le dispositif, qu'elles prennent un rôle « informatif » dans le recours « libre » (donner l'information), ou un rôle « explicatif » dans le recours « contraint » (expliquer, rendre intelligible la contrainte).

Bien que l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi du parcours d'accueil ait entraîné une obligation d'information sur le parcours⁵³, **le recours « obligé » n'a pas pour autant éliminé les enjeux de lisibilité pour les bénéficiaires.**

La **réception** de l'information notifiant l'obligation de suivi, au guichet de la commune et/ou à son domicile, constitue un premier enjeu⁵⁴. Un deuxième enjeu du recours se pose dans **la compréhension dudit document**. Même s'il semble que la centralisation des informations place les bénéficiaires dans de meilleures conditions pour faire un choix en connaissance de cause, en particulier avec la liste des adresses des opérateurs, force est de constater qu'en dehors du caractère explicite et potentiellement angoissant de l'amende, le dispositif d'obligation est souvent peu compréhensible pour les personnes primo-arrivantes obligées que nous avons rencontrées. Il est d'abord indéniable que **la compréhension de l'une des deux langues nationales** facilite la compréhension des informations relatives au dispositif. Le **niveau d'instruction**, la différence entre les profils alpha et FLE⁵⁵, et le **niveau de maîtrise des (et d'accès aux) outils numériques**, permettant d'effectuer des recherches supplémentaires en ligne sur le parcours,

l'obligation et ses opérateurs (*bewelcome*, sites internet des opérateurs, *googlemap*), conditionnent également cette lisibilité. Ainsi, les personnes pas ou peu scolarisées, pas ou peu alphabétisées rencontrent toujours des difficultés dans la compréhension de l'obligation et dans la compréhension de l'offre des bureaux d'accueil.

« En fait, moi je suis allée le matin prendre ma nouvelle carte de séjour [de carte orange à carte F]. Et après, ils m'ont rappelé le même jour... J'ai dit : "pourquoi ils m'appellent ? J'étais avec eux là maintenant..." Ils m'ont dit : "demain matin, reviens à la commune on doit te donner un document". Ils n'ont rien dit, ils m'ont juste donné le papier. [...] Elle m'a juste dit "tu es obligée d'aller étudier le niveau A2" et de lire les infos sur le papier. Il y avait aussi en arabe [brochures annexes des opérateurs]. Je suis rentrée chez moi et j'ai montré le document à ma fille, et elle a cherché sur internet et m'a dit "maman, ils disent que tu dois aller étudier le niveau 2 et apprendre les lois ici". [Après] J'ai montré le document à une amie [voisine] qui m'a dit qu'il fallait y aller et c'est elle qui a appelé : Schaerbeek, non [répond pas], Molenbeek, non, et puis 1000 — Bruxelles. Et je suis allée. [...] La commune avec un autre document, ils ont dit : "Attention si tu ne fais pas, tu dois payer 2 000 euros". » (Hasna - Marocaine en RF, PA obligé, Bapa-Bxl)

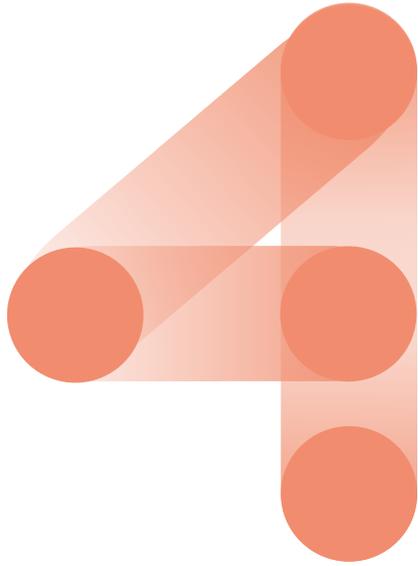
Les ressources sociales, qu'il s'agisse de l'appartenance à un réseau familial, amical ou communautaire peuvent donc compenser l'illisibilité du dispositif, ou, très simplement, permettre de pouvoir comprendre et mobiliser l'information reçue. Dans certains cas, c'est donc la réception de la lettre qui incite les personnes à rechercher des informations sur le contenu de ce document, et ceci qu'il s'agisse de personnes dites « alpha » qui ne parviennent pas à lire ce document, ou de personnes FLE, ou même maîtrisant la langue, qui ne comprennent pas pleinement le dispositif.

Enfin, il ressort plus généralement des entretiens une méconnaissance du contenu de l'offre, de ses différentes composantes, en particulier de l'existence d'un accompagnement social (à mettre en lien avec un contexte de saturation et de l'élargissement du public cible aux « personnes étrangères » (voir plus haut)). En dehors de « *l'intégration/indimaj* » (formations citoyennes) et « *l'école* » (opérateur linguistique), les travailleurs et travailleuses sociaux sont en effet très peu cités par les bénéficiaires rencontrés. Mais aussi, et plus inquiétant, les entretiens illustrent une méconnaissance des possibilités et conditions de suspension du parcours d'accueil.

⁵³ Qui se traduit par un document expliquant le contenu du parcours et les opérateurs, ainsi que les sanctions administratives et les modalités d'exemption et de suspension, voir Annexe 3

⁵⁴ Dans les faits, la simple réception du document explicatif est un enjeu. Ce document est bien souvent envoyé au domicile des bénéficiaires. Mais encore faut-il résider à son adresse officielle : la première adresse — donnant accès aux droits sociaux — n'est pas toujours l'adresse effective, et a fortiori dans le contexte de crise du logement en RBC.

⁵⁵ Dans le cadre Cocof, le public « alpha » est le public qui n'a pas les compétences équivalentes au CEB ; le public « Français Langue Etrangère » (FLE) est le public qui ont les compétences équivalentes au CEB mais qui n'ont pas les compétences équivalentes au CESS et dont la langue maternelle n'est pas le français (voir « Référentiel des compétences des formations linguistiques - Accueil des primo-arrivants », Cocof)



**Choisir de recourir :
une proximité
multidimensionnelle**

Comment la dimension spatiale (et donc la proximité) intervient-elle dans le choix de faire (ou non) un parcours d'accueil ou d'intégration? Quels sont les autres facteurs qui peuvent contribuer à comprendre le recours à l'offre existante? Nous analyserons tout d'abord la dimension spatiale du (non)-recours, en particulier le rôle de la proximité/distance géographique à l'offre, et examinerons ensuite, plus qualitativement, d'autres formes de proximité à l'offre à considérer plus largement dans les trajectoires d'installation des personnes primo-arrivantes.

4.1. Distance spatiale et recours au service

- Pour analyser l'impact éventuel de la proximité sur la participation, nous examinerons deux éléments :
- **la variation spatiale du taux de recours**, pour estimer si ce dernier est plus faible dans les quartiers les plus éloignés de l'offre ;
- **la variation dans le temps du taux de recours**, pour estimer si celui-ci est impacté par l'ouverture de nouvelles structures.

Encadré 5 Méthode utilisée

Dans les analyses qui suivent, nous avons distingué le recours en période de recours volontaire (avant l'entrée en vigueur de l'obligation en juin 2022) du recours en période d'obligation. On peut en effet imaginer que l'entrée en vigueur de l'obligation efface l'impact de certaines caractéristiques, dont la distance, sur le fait d'avoir recours ou non à l'offre.

Par ailleurs, nous avons étudié uniquement la période pré-Covid. En effet, même si les mesures de gestion de la crise, dont la restriction des déplacements, ont concerné tout le monde, on peut imaginer qu'elles ont eu un impact différent pour les personnes les plus éloignées des Bapa. On pourrait ainsi imaginer que, hors crise sanitaire, les usagers et usagères potentiel·les n'auraient pas hésité à parcourir une distance importante pour recourir à l'offre, mais que, en cas de restriction des déplacements (crainte de contamination), la participation des usagers et usagères potentielles plus éloigné·es d'un Bapa ait diminué.

Dès lors, nous avons analysé le taux de recours de la période 2017-2019. Ceci signifie que nous analysons une période où seuls deux Bapa sont en activité. Le taux de recours a été calculé pour chaque année (2017, 2018, 2019) et le taux de recours pour la période 2017-2019 consiste en la moyenne de ces trois taux. Ces taux ont été calculés à l'échelle des 724 secteurs statistiques.

Par ailleurs, nous avons analysé le recours des usagers et usagères hors UE+ et âgé·es de 18 à 65 ans. En effet, on sait que la participation des ressortissant·es UE+ est faible et qu'ils·elles n'ont pas constitué le public cible du dispositif (même s'il leur est accessible). Le public potentiel est constitué des primo-arrivant·es (arrivé·es au cours des trois dernières années), majeure·es, de moins de 65 ans et qui n'ont pas la nationalité UE+ au premier janvier de l'année considérée. Le taux de recours 2017 rapporte donc les nombres de dossiers créés en 2017 à la population primo-arrivante en début d'année.

L'indicateur utilisé peut donc être écrit comme suit :

$$\text{Taux de recours 2017-2019} = (\text{Taux}_{2017} + \text{Taux}_{2018} + \text{Taux}_{2019}) / 3$$

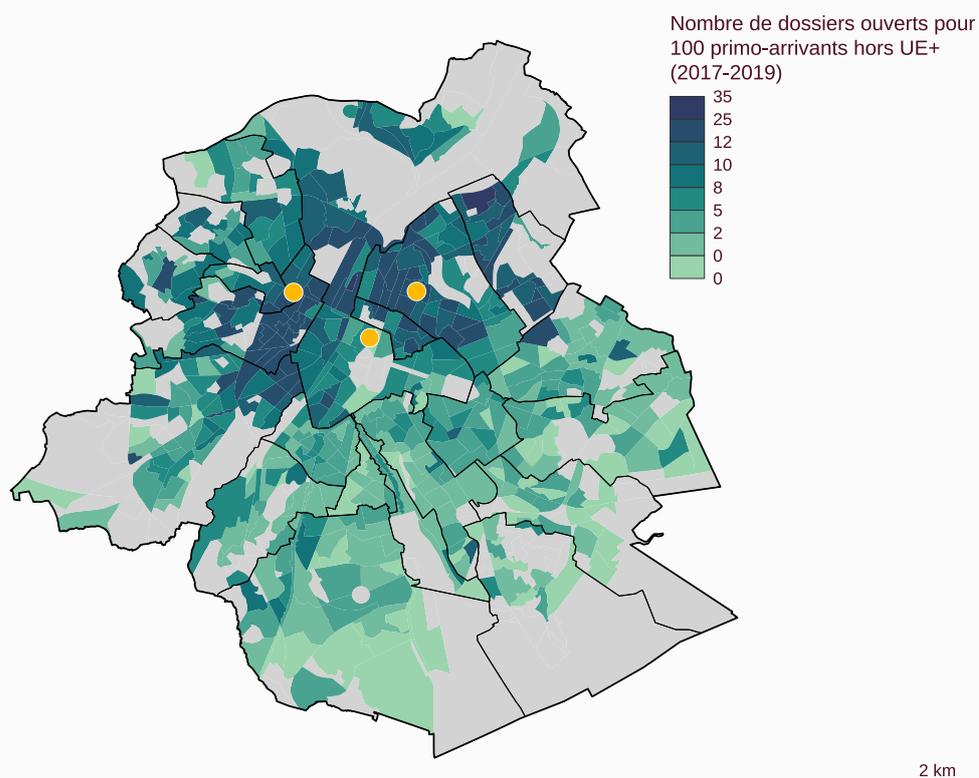
Où :

$$\text{Taux}_{2017} = \frac{\text{Nombre de dossiers créés en 2017}}{\text{Primo-arrivants hors UE+ 2017}}$$

Où :

- *Nombre de dossiers créés en 2017* = Nombre de dossiers créés pour des PA de 18 à 65 ans, de nationalité hors UE+
- *Primo-arrivants hors UE+ 2017* = Nombre de PA au 01/01/2017

4-12 Taux de recours des primo-arrivant·es hors UE+ avant obligation (2017-2019)



Sources : Application Primo-Arrivants, IBSA - Registre National

4.1.1. Variations du taux de recours dans l'espace pour les primo-arrivant·es « volontaires » (2017-2019)

Le taux de recours (2017-2019) au parcours de la Cocof (qui deviendra le parcours Cocom) varie dans l'espace (Figure 4-12). S'il est parfois nul (« aucun dossier n'a été créé pour un·e primo-arrivant·e résidant dans ce secteur statistique »), il atteint localement des valeurs supérieures à 25 dossiers pour 100 primo-arrivant·es.

On observe que ce taux de recours est — en première approche — plus élevé dans les secteurs statistiques proches des implantations des Bapa. Les secteurs allant de Cureghem (Anderlecht) à la partie sud de Schaerbeek⁵⁶ présentent des valeurs élevées. Les secteurs les plus éloignés des Bapa (par exemple dans le quadrant sud-est) présentent, quant à eux, des valeurs (nettement) plus faibles.

Il faut toutefois nuancer ce premier constat :

- des secteurs proches d'implantations présentent aussi des valeurs faibles (dans le pentagone par exemple), alors que des secteurs plus éloignés présentent des valeurs plus élevées (à Evere par exemple) ;

- des effets de frontière sont observés, avec des ruptures assez nettes (par exemple entre Molenbeek-Saint-Jean et Bruxelles-Villes) qui ne sont pas compatibles avec une hypothèse d'effet progressif de la distance sur le recours;

Le graphique suivant (Figure 4-13) systématise l'analyse que l'on peut faire de la carte : il met en relation le temps de trajet depuis chaque secteur statistique vers le Bapa le plus proche et le taux de recours. Chaque point du graphique correspond à un secteur statistique bruxellois et la taille du point est proportionnelle au nombre de primo-arrivants qui résident dans ce secteur. Par ailleurs, chaque point est coloré selon le niveau socio-économique du secteur statistique⁵⁷ : en rouge figurent les secteurs statistiques qui accueillent la population la moins aisée, en vert figurent les secteurs qui accueillent la population la plus aisée.

On constate qu'il existe une relation (même imparfaite) entre le temps d'accès et le taux de recours : les points du graphique forment un nuage dont la forme générale est celle d'une droite allant du coin supérieur gauche (les secteurs qui sont proches d'un Bapa et où le recours est important)

⁵⁶ C'est-à-dire les secteurs qui constituent le « croissant pauvre ».

⁵⁷ Les secteurs statistiques sont classés selon le revenu équivalent après impôt médian. Le premier décile reprend les secteurs statistiques ayant les valeurs les plus faibles et accueillant, ensemble, 10 % de la population bruxelloise, le dernier décile reprend les secteurs statistiques ayant les valeurs les plus élevées et accueillant, ensemble, 10 % de la population bruxelloise.

4-13 Évolution du taux de recours et temps d'accès au Bapa le plus proche* avant l'obligation – indication du décile



au coin inférieur droit (les secteurs qui sont loin d'un Bapa et où le recours est plus faible). Ceci indique donc que **quand le temps d'accès augmente, le recours diminue**. On peut ainsi considérer que la proximité influence le recours.

Néanmoins, il faut garder à l'esprit d'une part que les Bapa ne se sont pas installés dans n'importe quels territoires et d'autre part que les primo-arrivantes et primo-arrivants de Cureghem ou du Molenbeek historique ne sont pas les mêmes que ceux du Fort-Jaco à Uccle ou du quartier du Chatelain à Ixelles, quand bien même il s'agit de personnes arrivées récemment en Belgique et ayant une nationalité hors UE+.

Les primo-arrivantes sont loin de constituer une catégorie sociologiquement homogène, et cette diversité des profils (et donc des besoins ou obligations éventuelles) s'inscrit dans l'espace. Autrement dit, si les primo-arrivantes qui résident loin des

Bapa ont moins recours à l'offre des Bapa, ce n'est peut-être pas dû à la distance à parcourir, mais au fait qu'ils-elles sont sociologiquement différents et qu'ils-elles ne rencontrent pas les mêmes besoins, ou ont accès à d'autres offres pour rencontrer ces besoins éventuellement partagés⁵⁸.

Ainsi, l'analyse du niveau socio-économique du secteur statistique de résidence (représenté par la couleur du point), permet de constater que les secteurs les plus éloignés sont des secteurs où la population est plus aisée, et que les secteurs les plus proches des Bapa sont plus fréquemment des secteurs moins aisés. Autrement dit, les Bapa sont installés dans des (ou à proximité de) secteurs statistiques qui accueillent une population disposant plutôt de faibles revenus.

Ceci amène une question : le fait que, comme nous le constatons, les secteurs les plus éloignés des Bapa présentent des taux de recours plus faibles

⁵⁸ Par exemple, pour apprendre le français ou le néerlandais, certains primo-arrivants (plus aisés) peuvent se tourner vers des opérateurs privés, payants, là où d'autres (plus précaires) se tourneront vers l'offre associative (gratuite) éventuellement via le parcours d'accueil.

s'explique-t-il réellement par la distance ou ce fait s'explique-t-il en réalité par le fait que les secteurs les plus éloignés accueillent des primo-arrivants plus aisés qui n'ont pas de besoin ou qui peuvent y répondre autrement que via l'offre des Bapa ?

Pour répondre à cette question, il faut analyser séparément ce qui se passe dans les secteurs avec une population moins aisée et ce qui se passe dans les secteurs avec une population plus aisée.

Quand on procède à ces analyses (figures 4-14 et 4-15), on constate que **cet effet de la distance sur le recours s'observe dans tous les types de quartier, mais que l'effet n'est pas aussi important selon le type de quartier**. Dans les secteurs statistiques les plus pauvres, l'éloignement a un rôle important sur la participation (un allongement du trajet de 10 minutes est associé à un taux de recours qui diminue de 5.7%) et la distance explique près d'un tiers des variations observées d'un secteur à l'autre. Dans d'autres types de secteurs (comme les secteurs du 6^{ème} décile), l'allongement du trajet ne joue qu'à la marge. Dans les secteurs statistiques les plus aisés, l'impact est modéré : le temps de trajet ne fait baisser que modérément la participation, et ce facteur ne joue pas un rôle explicatif très important⁵⁹.

Encadré 6 Coefficient de régression linéaire et part expliquée de la variance

L'analyse de la relation entre deux éléments quantifiables, ici le temps d'accès (en minutes) et le taux de recours (en nombre de participation au parcours d'accueil pour 100 primo-arrivants), s'effectue à l'aide d'une régression. Dans ce cas, nous avons utilisé une régression linéaire.

Pour évaluer l'impact du temps de trajet sur le taux de recours, il convient d'examiner les coefficients de régression et la part de variance expliquée :

- Le coefficient de régression mesure l'effet moyen de la variable indépendante (ici, le temps de trajet) sur la variable dépendante (le taux de recours). Il indique, par exemple, de combien de pourcent le taux de recours diminue lorsque le temps de trajet augmente (par exemple) de 10 minutes.
- La part de variance expliquée, quant à elle, reflète dans quelle mesure la variable explicative rend compte des variations observées entre les secteurs. Ceci permet d'estimer la puissance explicative de la variable (ici : le temps de trajet).

⁵⁹ Des analyses complémentaires auprès de primo-arrivants résidant dans des quartiers aisés (et donc potentiellement plus aisés eux-mêmes) pourraient permettre de comprendre si ces personnes, quand elles sont éloignées de l'offre du parcours d'accueil, ont recours à d'autres types d'offres, plus proches mais éventuellement payantes.

4-14 Impact du temps d'accès sur le taux de recours - résultats de la régression - par type de secteur statistique de résidence



*Nombre de dossiers / nombre de primo-arrivants 2020 et 2021
 ** Temps d'accès le plus court de secteur à secteur, à pied ou en transports publics

4-15 Taux de recours et temps d'accès au Bapa le plus proche avant l'obligation – par décile du secteur statistique de résidence (2020-2021)

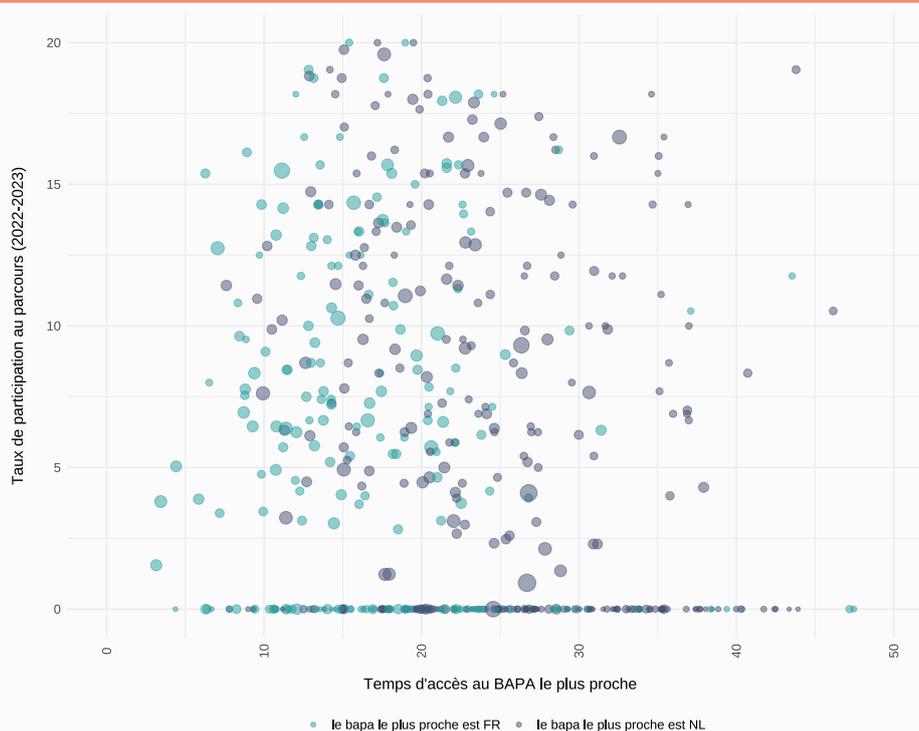
	Diminution du taux de recours pour un allongement du trajet de 10 minutes	Proportion de la variance du taux de recours qui est expliquée par la distance
Décile 1	-5,7	32 %
Décile 2	-1,9	6 %
Décile 3	-2,2	4 %
Décile 4	-2,2	8 %
Décile 5	-2,4	15 %
Décile 6	-0,5	1 %
Décile 7	-1,6	5 %
Décile 8	-3,7	13 %
Décile 9	-1,4	8 %
Décile 10	-2,2	17 %
Total	-3,8	29 %

Source : Application Primo-Arrivants, IBSA - Registre National, Bruxelles-Mobilité

Encadré 7 Les primo-arrivant.es «obligé.es» (2022-2023)

La structure qui apparaissait assez visiblement quand on s'intéressait à la période 2017-2019 (pré-obligation et hors Covid) et qui montrait globalement que le taux de recours diminuait avec la distance n'est plus du tout visible lorsqu'on étudie la période à partir de laquelle l'obligation est entrée en vigueur (Figure 4-16). Il n'est plus possible d'identifier une tendance générale (c'est-à-dire un alignement, même grossier) quand on examine la position des points sur le graphique qui met en relation les deux éléments - temps d'accès à un Bapa et taux de recours au sein du secteur statistique.

4-16 Taux de recours et temps d'accès au Bapa le plus proche après l'obligation (2022-2023)



Sources : Application Primo-Arrivants, IBSA - Registre National, Bruxelles-Mobilité

Ce résultat — attendu — s'accompagne d'un autre élément qui l'est moins. S'il est assez logique que la distance n'entraîne plus de différence de taux de recours quand le recours est obligatoire, on se serait attendu à ce que tous les secteurs statistiques présentent des valeurs similaires. Or, ce n'est pas ce que montre ce graphique : on y constate une (grande) diversité des taux de recours. On ne peut donc pas conclure qu'il n'y a pas de variation d'un quartier à l'autre, mais qu'elle ne s'explique pas par la distance. D'autres éléments peuvent être cités comme hypothèse de ces variations constatées : profils différents, travail de détection des personnes soumises à l'obligation variable de commune à commune, connaissance variable des droits, présence de primo-arrivants exemptés de l'obligation, etc.

4.1.2. Variations du taux de recours dans le temps : l'effet de l'ouverture d'un nouveau Bapa à Forest

L'ouverture d'un Bapa dans une commune a-t-elle un impact sur le nombre d'usagers et usagères qui se présentent pour participer au parcours d'accueil? Pour répondre à cette question, nous pouvons examiner ce qui s'est passé à Forest suite à l'ouverture de Convivial (troisième Bapa agréé par la Cocof), en mars 2020.

Nous avons comparé deux périodes : les 27 mois qui séparent l'ouverture du premier Bapa (Via) (1/12/2017) de l'ouverture de Convivial (1/3/2020) et les 27 mois qui séparent l'ouverture de Convivial (1/3/2020) de l'entrée en vigueur de l'obligation (1/6/2022). De ce fait, nous comparons ci-dessous deux périodes qui ne sont différentes que par l'entrée en activité de Convivial, sans que l'obligation vienne complexifier l'analyse.

Il n'y a qu'à Forest qu'on observe un possible effet net de l'ouverture de Convivial sur le nombre de dossiers créés pour des primo-arrivants (voir figure 4-17). En effet, il n'y a que dans cette commune que le nombre de dossiers créés à Convivial a été de pair avec une augmentation du nombre total de dossiers.

À Uccle, Saint-Gilles et dans une moindre mesure à Ixelles, il y a certes eu des dossiers créés à Convivial, mais ces créations s'accompagnent de diminutions du nombre de dossiers créés dans les autres Bapa. S'il n'est pas possible de savoir ce qui serait advenu en l'absence de Convivial, on peut donc néanmoins nuancer le rôle de l'ouverture de Convivial.

À Auderghem, Watermael-Boitsfort ou Woluwe-Saint-Pierre, il y a eu une augmentation du nombre de dossiers créés pour des résident-es, mais ceci est peu le fait des dossiers créés à Convivial.

Enfin, à Molenbeek-Saint-Jean et Bruxelles-Ville, le nombre de dossiers créés a diminué (surtout chez Via-Molenbeek et Bapa-Bxl) : l'apparition de dossiers créés à Convivial n'a pas suffi (loin de là) à contrer cette tendance.

4.1.3. Conclusion

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces analyses.

Tout d'abord, **quand le dispositif n'est pas obligatoire, le taux de recours est plus élevé dans les secteurs statistiques plus proches d'un Bapa.** Néanmoins, ceci s'explique en partie par un élément qui n'est pas lié à la distance. En effet, les Bapa sont implantés dans des quartiers relativement peu aisés, avec des populations plus vulnérables et donc avec potentiellement davantage de besoins d'accompagnement et d'aide à l'installation.

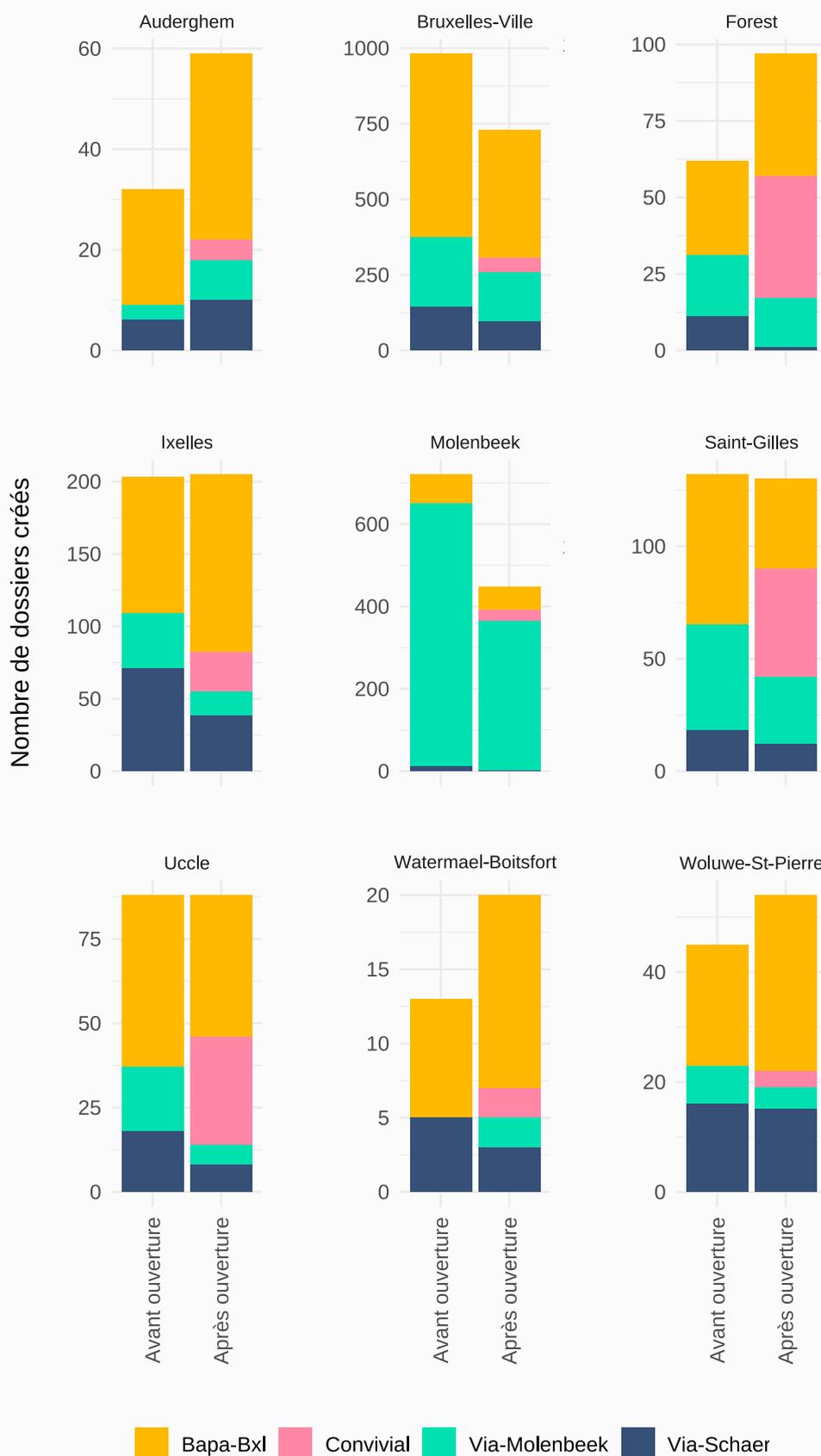
Les quartiers plus éloignés des Bapa sont certes plus éloignés spatialement, mais également sociologiquement : ils accueillent une population plus aisée, avec potentiellement moins de besoins ou davantage de moyens de trouver des solutions personnalisées et éventuellement payantes. S'il subsiste un effet de la distance - même quand on neutralise l'effet de la diversité socio-économique des lieux de résidence-, celui-ci est plus faible⁶⁰ et ne concerne que les plus précaires.

Ensuite, **quand le dispositif devient obligatoire, l'effet de la distance sur le taux de recours disparaît.** Il existe bien des variations du taux de recours d'un secteur statistique à l'autre, mais celles-ci ne semblent pas s'expliquer par la distance.

Par ailleurs, on peut sans doute considérer que l'ouverture de Convivial a eu des effets qui sont spatialement assez limités. Il n'y a qu'à Forest que l'on peut — sans trop de risques — conclure que l'ouverture du Bapa a eu un impact sur le recours et le nombre de dossiers créés. Ceci ne veut toutefois pas dire que l'ouverture d'un Bapa n'a pas eu d'effets positifs pour les usagers des communes voisines : peut-être que les usagers et usagères qui ont finalement été à Convivial auraient — en l'absence de ce Bapa — été ailleurs, mais ceci aurait certainement été plus contraignant pour eux-elles.

⁶⁰ Autrement dit, la part de la variation du taux de recours qui s'explique par la distance est plus élevée quand on ne distingue pas le niveau socio-économique des secteurs statistiques.

4-17 Évolution du nombre de dossiers créés dans 9 communes bruxelloises entre la période décembre 2017-mars 2020 et la période mars 2020-juin 2022



Source : Application Primo-Arrivants

De façon plus générale, l'ouverture de ce Bapa s'est inscrite dans une stratégie visant à accroître l'offre pour — aussi — favoriser l'accès de nouveaux publics. Enfin, on retiendra que si cette ouverture a eu un impact dans la commune, ceci ne s'explique peut-être pas uniquement par une question de distance physique.

4.2. Le (non-)recours dans les carrières d'installation des primo-arrivant-es⁶¹

L'analyse présentée ci-dessus le montre : la dimension spatiale est loin d'expliquer l'ensemble des variations du recours à l'offre. L'analyse des facteurs explicatifs complémentaires peut se faire en distinguant la (non) prise de connaissance du dispositif d'une part et les capacités effectives à recourir au dispositif d'autre part.

Encadré 8 Une typologie des situations de non-recours

Plusieurs éléments peuvent expliquer qu'une personne n'ait pas recours à une offre publique de droits et de services :

- Non connaissance : le droit n'est pas connu par la personne. Par ex : « je ne connais pas, je ne connaissais pas ce droit »
- Non demande : le droit (éligibilité) est connu mais non demandé par la personne. Par ex : « je ne veux pas demander ce droit »
- Non accès : le droit est connu et demandé mais pas perçu par la personne. Par ex : « j'ai demandé mais je n'obtiens pas ce droit »
- Non proposition : lorsqu'un intervenant social ne propose pas un droit à une personne éligible. Par ex : « on ne m'a pas dit »
- Exclusion des droits : lorsqu'il y a un processus d'exclusion des droits sociaux. Par ex : « je n'ai plus droit à ce droit »⁶²

On peut également distinguer un non-recours involontaire et un non-recours volontaire.

Parmi le non-recours involontaire, on distingue le non-recours primaire (non-connaissance et non-proposition) du non-recours secondaire (nonaccès et exclusion), afin de mettre l'accent sur : d'une part, le manque de promotion du dispositif et de compétences des usagers et usagères pour prendre connaissance de l'offre (le registre communicationnel du dispositif) et, d'autre part, l'empêchement causé par l'institution du fait de dysfonctionnements (ou choix) internes (le registre fonctionnel du dispositif).

Concernant le non-recours volontaire (non demande), Amélie Mazé⁶³ distingue la non-demande « subie » et le non-recours « choisi ». Le premier cas peut être lié à des peurs d'être stigmatisé-e en tant que public cible (*welfare stigma*) ou au sentiment de ne pas appartenir à ce public cible. Le second cas constitue une réelle non-adhésion à l'offre institutionnelle, soit à ses principes, soit à ce qu'elle représente.

⁶² Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017) Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Commission communautaire commune : Bruxelles.

⁶³ Amélie Maze, « comment le « non-recours » redéfinit l'usager ? », chapitre préparatoire de thèse de doctorat, 2019.

⁶¹ Le concept de carrière, d'abord construit par le sociologue américain Howard Becker dans une étude sur la déviance, a été utilisé par la suite pour analyser de nombreux autres univers sociaux. Les chercheurs belge, Marco Martiniello et Andréa Réa (2011), ont démontré l'intérêt particulier de ce concept pour étudier les phénomènes sociaux liés à la migration et à l'installation des personnes migrantes dans un nouveau pays. Ils parlent de « carrière migratoire ». Dans ce rapport, nous parlerons le plus souvent de « carrière d'installation » puisque c'est avant tout cette partie si délicate du parcours migratoire que nous étudions.

4.2.1. Prise de connaissance : modalités d'orientation et enjeux de lisibilité

4.2.1.1. L'asymétrie informationnelle et le traitement arbitraire des services communaux

Les services communaux constituent le vecteur officiel d'orientation vers le dispositif du parcours d'accueil, que ce soit à titre informatif (recours libre) ou dans le cadre d'une activation sociale (recours prescrit)⁶⁴.

Avant l'entrée en vigueur de l'obligation, cette voie d'orientation variait d'une commune à l'autre, mais aussi d'un fonctionnaire à l'autre, donnant à voir un **non-recours par non-proposition**⁶⁵. Il a également été montré qu'il existait alors une dimension spatiale à ce traitement institutionnel différencié, opposant les communes d'implantation des Bapa, et dans une moindre mesure certaines communes voisines en première couronne (Saint-Josse, Anderlecht, et Ixelles), et les communes de seconde couronne (à l'exception du cas spécifique d'Evere) où l'information sur le parcours d'accueil était nettement moins systématique, voire inexistante.

De plus, quand l'information sur l'existence du parcours d'accueil est transmise ou que l'orientation est proposée, encore faut-il que le public, souvent allophone, puisse la comprendre. Cette composante peut ainsi constituer un **non-recours par non-connaissance et/ou non-réception**. Néanmoins, les Bapa ont assez rapidement développé une communication dans plusieurs langues.

« Quand j'ai été à la commune de Molenbeek, j'ai trouvé un papier écrit en arabe et en anglais, et j'ai dit : "enfin, oui, ok!", c'était un vrai soulagement... [...] J'ai pris le téléphone et j'ai dit à la dame [de l'accueil à Via] : "je parle anglais et arabe" et la dame m'a dit "oui, on parle toutes les langues ici ». Et c'est comme ça, que j'ai commencé à communiquer avec Via. » (Nour - Égyptienne en RF, PA ayant droit, Bapa-Via)

Si la langue peut constituer un frein à l'information, il en va de même du choix des dispositifs de communication. Ainsi, le site internet a par exemple un rôle plutôt secondaire : il sert à avoir des informations supplémentaires une fois qu'on a eu vent de ce dispositif.

Plusieurs exemples montrent à la fois la difficile prise de connaissance du dispositif et/ou un manque de compréhension de la contrainte, et ce même pour des profils issus de milieux privilégiés, mais aussi le rôle informatif et explicatif des ressources sociales, que ce soit d'anciennes bénéficiaires et/ou des services de première ligne qui font la « publicité » du dispositif ou encore des connaissances et/ou services de première ligne qui peuvent traduire et expliquer le dispositif.

« Je suis allée à la commune pour renouveler ma carte d'identité [...] Ils m'ont dit qu'ils vont renouveler mon séjour seulement si je fais l'indimaj. [...] ils ne m'ont rien dit : ni où, ni pour combien de temps. Ils ont juste donné le papier et pour eux le plus important est que je doive faire l'indimaj. [...] Mon mari m'avait parlé d'indimaj avant, mais nous ne savions pas que c'était obligatoire. Nous pensions que si quelqu'un veut le faire il peut, sinon il n'est pas obligé. [...] Quand je suis rentrée à la maison, mon mari m'a dit qu'il y avait un endroit... Et il m'a dit « demande à ton amie, car elle vient de le faire », et elle m'a dit qu'elle l'a fait à Via. Et donc mon mari a regardé le site et m'a montré l'endroit. Et puis, je suis venue ici pour m'inscrire avec mon amie. » (Nawal - Syrienne en RF, PA ayant droit, Via-Molenbeek)

Il apparaît donc que les informations officielles, même communiquées dans une langue comprise, ne suffisent pas à assurer une bonne compréhension des exigences.

Une partie des variations dans le recours peut donc s'expliquer par des pratiques des administrations locales ; ceci était particulièrement vrai avant l'entrée en vigueur de l'obligation, mais reste vrai pour les publics non-obligés. Par ailleurs, même quand l'information est transmise (par exemple par écrit), il semble nécessaire qu'elle soit accompagnée ou expliquée.

⁶⁴ Rappelons par ailleurs que la frontière entre recours libre (motivation intrinsèque) et recours prescrit (motivation extrinsèque) a toujours été floue.

⁶⁵ A ce titre, avant l'obligation, les Bapas ont régulièrement interpellé l'administration de la Cocof pour uniformiser les pratiques communicationnelles dans les services des communes (voir les rapports d'activités des Bapa).

4.2.1.2. Le paradoxe de l'intégration associative et institutionnelle

Les associations de première ligne, en particulier dans les quartiers populaires centraux, jouent un rôle dans l'orientation vers les Bapa. Cette orientation peut se faire directement par un-e assistant-e social-e ou un-e formateur-riche qui informe ou accompagne physiquement au parcours d'accueil, ou encore plus indirectement, à travers des discussions lors des activités organisées par ces structures de proximité.

« C'est une connaissance, il m'a dit que tous les gens qui arrivent en Belgique, ils doivent faire les cours d'intégration. J'entendais déjà ça au cours de langue et au centre [Talita], mes copines en parlaient des cours d'intégration. [...] Et puis, j'ai demandé des questions de curiosité pour savoir comment ça se passe : tu dois connaître tes devoirs, les droits du pays aussi, etc. [...] Et donc, j'ai dit "ok, je dois le faire quand je serai posée". [...] C'est mon assistant [à AprèsToe] qui a cherché [...] il avait appelé au téléphone et fixé un rendez-vous, et il m'a accompagné jusqu'ici [Bapa-Bxl]. » (Thérèse - Réfugiée burundaise, PA ayant droit, Bapa-Bxl)

Vu que l'apprentissage de la langue et l'insertion socioprofessionnelle constituent les premiers besoins des personnes primo-arrivantes (après le logement et les droits sociaux de base), il en ressort que les **opérateurs linguistiques et d'insertion socio-professionnelle** peuvent être autant des partenaires du parcours d'accueil que des **agents d'orientation vers ce dispositif**.

Ceci étant, au vu de l'implantation des Bapa et de leur travail de réseautage de proximité, mais aussi au vu de la plus faible densité associative en deuxième couronne, ce vecteur d'orientation est probablement nettement moins important à Uccle qu'à Molenbeek-Saint-Jean. Ceci renvoie à une caractéristique des territoires : la densité associative et, plus spécifiquement, en services complémentaires au parcours d'accueil.

Alors que le parcours d'accueil a été pensé comme la première étape du processus d'insertion et les Bapa comme deuxième étape orientant les personnes vers d'autres opérateurs, on observe une réalité plus complexe. En effet, les trajectoires sont moins linéaires et vont dans les deux sens : des Bapa vers le tissu associatif, mais également du tissu associatif vers les Bapa.

La **fidélisation à un tissu associatif généraliste a pu constituer dans certains cas un facteur de non-recours au parcours d'accueil** avant l'entrée en vigueur de l'obligation.

En effet, cette socialisation associative peut contribuer à **rendre le recours au parcours d'accueil moins nécessaire** puisque certains besoins sont pris en charge, d'autant plus que cette offre

associative est parfois d'accès moins restreint/plus ouvert (par exemple en acceptant les personnes indépendamment de leur titre de séjour).

Ces situations de concurrence entre offres associatives en partie similaires sont aussi rapportées par des acteurs institutionnels. Selon une directrice de Bapa, lors des premières années de la politique d'accueil, des communes comme Koekelberg ou Saint-Gilles étaient réticentes à orienter vers les Bapa puisqu'elles considéraient avoir déjà une autre offre similaire sur leur territoire (*les Amis d'accompagner, Hispano Belga, notamment*), révélant de surcroît l'incompréhension de l'offre par les institutions elles-mêmes. C'est également le cas, du côté néerlandophone, avec la forme de concurrence exercée par le Foyer en ce qui concerne les publics Roms et Doms. Dans ce dernier cas, lorsque le besoin d'apprentissage de la langue émerge dans leur programme d'accompagnement professionnel, ce public peut être orienté, préférentiellement vers Via (pour les doms de Syrie et les Roms de Roumanie) ou vers BON (pour les Roms bulgares) pour une raison de proximité spatiale, institutionnelle et linguistique.

Ainsi, le fait d'avoir fréquenté préalablement une association peut avoir des effets variables sur le parcours d'accueil : tantôt cette fréquentation aboutit à une orientation vers les bureaux d'accueil, tantôt elle entraîne un non-recours temporaire ou définitif dans certains cas — surtout s'il préexiste une fatigue liée à l'effet de « ping-pong » entre les services.

4.2.1.3. L'ambivalence des ressources communautaires

Des logiques communautaires peuvent jouer un rôle dans le recours au parcours d'accueil, notamment à travers le « bouche-à-oreille ». Plus précisément, certains opérateurs ont développé des « filières communautaires », que ce soit à partir des caractéristiques démographiques de leurs quartiers d'implantation, ou que ce soit dans une perspective de recrutement de communautés nationales éloignées de l'offre. Ces logiques de filière communautaire reposent sur la présence d'accompagnateur-riche social-e de même origine, pouvant ainsi constituer une « clé de voûte de l'institution ».

Après une communication compliquée avec les services communaux et un déplacement dans un lieu éloigné et/ou peu familier, en particulier pour un public peu scolarisé, un accueil et un accompagnement dans sa langue est crucial. Cette offre linguistique, en particulier pour les langues rares, peut même devenir un facteur de recours au service ou de choix du Bapa au travers du bouche-à-oreille des anciennes bénéficiaires.

« Vu qu'il y a cette barrière de la langue, c'est aussi beaucoup la langue parlée au Bapa qui rend accessible. À Via-Molenbeek, on a un grand public arabophone, et donc on est plusieurs travailleurs à parler arabe "classique" et "arabe magrébin". » (Travailleuse sociale, Via-Molenbeek).

« c'est surtout les anciens bénéficiaires qui vont jouer un rôle important en parlant à d'autres [...] et en disant "tiens, j'ai eu un chouette accompagnement social avec quelqu'un qui parlait afghan" [Farsi et Dari] ». (Direction Bapa-Convivial).

Si la diversification des langues dans les Bapa tend à se normaliser, lors des premières années, l'offre linguistique — **les langues parlées par les assistants et assistantes sociales** — constituait un « avantage comparatif », qui pouvait faire passer la proximité spatiale au second plan.

« On avait un collègue qui parlait Farsi. Et là, ça a amené énormément d'Afghans... Et peu importe la commune où ils habitaient hein : "là-bas, il y a quelqu'un qui parle Farsi, vas-y!". » (Travailleur social, Bapa-Convivial)

« Nous, ça a été pareil à partir du moment où une collègue qui parlait Farsi... Mais cette travailleuse n'est plus chez nous, et vous, dans le même temps, vous avez eu quelqu'un qui parlait Farsi, et donc maintenant ils vont chez vous. Ils se passent le mot quoi... » (Travailleuse sociale, Bapa-Bxl)

« Comme un connaît mon nom, ils se le transmettent et ils veulent juste être avec moi. [...] J'ai des Brésiliens qui viennent de très loin, même de Woluwe! Et moi, je leur dis qu'il y a des Bapa plus près de chez eux, mais non, ils préfèrent rester ici. » (Travailleuse sociale, Bapa-Convivial).

Pour certaines communautés plus éloignées de l'offre (faible niveau d'éducation et méfiance institutionnelle), le développement d'un lien de confiance peut favoriser le recours à un Bapa spécifique. Citons l'exemple de la filière syrienne historique que l'on retrouve préférentiellement à Via, et en particulier la communauté Doms ; la filière brésilienne qui a émergé à Convivial après l'obligation ; les filières indienne et japonaise à Bapa-Bxl.

Ainsi, au-delà de l'unique bouche-à-oreille au sein des réseaux communautaires, ces « filières communautaires » propres à un Bapa se construisent sur le temps long et résultent d'un enchevêtrement de facteurs : proximité spatiale à ces communautés (géographie résidentielle), proximité linguistique et ethnique des assistants sociaux (lien de confiance), logique institutionnelle (réseautage et réputation institutionnelle), etc.

Dans certains cas, comme pour la fréquentation d'associations spécialisées, l'existence d'un réseau préexistant de compatriotes peut freiner l'accès au parcours d'accueil. C'est sans doute le cas des brésiliens et des Turcs. La nationalité brésilienne est celle qui a connu la plus forte croissance dans le Parcours suite à l'obligation de suivi (7% du public « obligé », alors que cette nationalité ne représentait que 1% du public avant l'obligation), sans pour autant résulter d'un afflux migratoire récent. Pour une travailleuse sociale lusophone, le réseau brésilien a longtemps été éloigné du Parcours d'accueil, en raison notamment d'une insertion rapide dans certaines filières professionnelles fortement investies par la communauté (construction, titre-service, coiffure, etc.).

Quant aux turcs, ils ont toujours été relativement peu présents dans le parcours, alors même que Via-Schaerbeek se situe au cœur des quartiers de cette communauté, dont la ségrégation résidentielle est historiquement forte⁶⁶.

Pour la directrice de Via, ceci résulterait d'une concurrence avec les ressources communautaires : « un public qu'on s'attendait à voir et qu'on n'a pas du tout eu – parce que c'est une communauté très forte — ce sont les Turcs ». Mais il faut garder à l'esprit ici la possible concurrence de BON concernant les personnes turques et afghanes⁶⁷.

Bien que l'obligation de suivi du parcours ait sensiblement diminué cette concurrence entre ressources communautaires et offre formelle d'accompagnement, le recours à la communauté a pu constituer un frein à l'accessibilité des bureaux d'accueil : « tu vois, ce sont toutes ces communautés qui ont un réseau interne tellement fort en termes de solidarité et d'orientation » (Directrice Bapa-Via). Le réseau communautaire concurrence donc parfois l'accès à l'information sur les services existants.

⁶⁶ Cf. C. Kesteloot (2007), « Le logement des minorités à Bruxelles », dans l'ouvrage collectif Bruxelles, Ville ouverte.

⁶⁷ Les cours de citoyenneté en Farsi et Turc sont importants à BON (Agentschap Integratie & Inburgering, - Jaarverslag 2022), et les Turcs se dirigent de façon préférentielle vers BON (voir Le choix entre l'inburgering et le parcours d'accueil).

4.2.2. Le (non-)recours dans les trajectoires d'installation des personnes primo-arrivantes

Dans ce deuxième sous-point, nous cherchons à mettre la question du (non-)recours en regard de la singularité et de la temporalité des trajectoires d'installation des personnes primo-arrivantes. En effet, le non-recours au parcours d'accueil, en particulier par « non-demande subie ou choisie », ne peut se comprendre que dans la spécificité de chaque trajectoire migratoire et d'installation.

4.2.2.1. La situation matérielle au prisme des conditions de séjour

Pour certains primo-arrivants, il est nécessaire de travailler dès leur arrivée du fait de leur situation de séjour. Cette condition de séjour a pu dans leur cas constituer un frein dans le recours aux services existants d'aide aux personnes étrangères. On peut donc interroger ce lien entre conditions de séjour et situation matérielle d'une part et situation matérielle et recours à l'offre d'autre part.

Il existe une grande diversité de situations de séjour et de situations financières (en partie liées à la situation de séjour), qui peuvent chacune impacter différemment le (non-)recours.

De ce point de vue, l'accès au parcours d'accueil semble plutôt favorable aux **personnes réfugiées**, dans la mesure où elles peuvent recourir au RIS (CPAS) afin d'accéder à une (très) relative stabilité financière et résidentielle. À cet égard, les personnes réfugiées, relativement stabilisées, mais avec un besoin urgent de compréhension de la société d'accueil et de cours de langue, ont montré une disposition plus élevée à se déplacer que d'autres profils, au premier rang desquels les femmes en regroupement familial⁶⁸. Ceci s'explique notamment pour les premières par le financement d'un abonnement STIB par le CPAS.

Toutefois, avant l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi (recours libre), l'injonction par la société d'accueil d'une trajectoire d'insertion socioprofessionnelle en trois temps (Langue-Formation-Travail) a pu constituer un frein dans le recours et/ou une difficulté dans le suivi du parcours d'accueil.

En effet, la nécessité de satisfaire des besoins matériels ou de suivre une formation qualifiante peut créer du non-recours, ou retarder le recours au parcours d'accueil. Certains primo-arrivants privilégient l'insertion socio-professionnelle et ne se dirigent vers le parcours d'accueil que lorsque des éléments les contraignent à suspendre l'activité rémunérée. Le recours à l'offre peut donc se déployer

à l'occasion de coupures dans le parcours d'insertion socioprofessionnelle, et plus généralement lors d'un « creux » dans sa carrière d'installation.

« [...] Et puis quand j'ai fini la formation de langue, j'ai fait la formation d'HORECA à asbl Forest. [...] C'est un collègue [cours de langue au Piment] qui nous avait donné l'adresse. Parce qu'après ça, on disait qu'il fallait faire des formations, on discutait quoi... Et ils me demandaient : "tu veux faire quoi toi?". Et j'ai dit que je voulais faire la formation de cuisine et d'HORECA. Et ils me disaient "moi, aussi, je suis déjà passé par là". Et ils m'ont donné le numéro de la formation, et puis j'ai appelé. [...] Et j'ai fini là. J'ai fait des stages à la Maison de repos [en cuisine] pendant un mois pour me donner le certificat. Et quand j'ai fini... Malheureusement je suis tombée malade... [...] à cause du travail. Avec des problèmes de dos, du nerf sciatique. Ça m'a vraiment dérangé jusqu'à maintenant. [...] Et donc après, je suis venue faire... Ici, la formation d'intégration. » (Thérèse - Réfugiée burundaise, PA ayant droit, Bapa-Bxl)

Les **personnes en regroupement familial** sont celles qui rencontrent les plus grandes difficultés dans le suivi du parcours d'accueil, et a fortiori depuis l'entrée en vigueur de l'obligation, puisqu'elles sont financièrement dépendantes de leurs conjoint-es, dont le revenu ne suffit bien souvent pas aux dépenses de l'ensemble du ménage.

Plus fondamentalement, la vulnérabilité socioéconomique de certain-es bénéficiaires les contraint souvent à trouver des emplois flexibles et/ou informels difficilement conciliables avec les horaires du parcours d'accueil. Ces situations touchent particulièrement les femmes, qui occupent des emplois (par exemple de services) dont les horaires peuvent être particulièrement flexibles ou fractionnés. Cette précarité conjointe de séjour et d'emploi des femmes est ainsi un facteur déterminant de non-recours.

L'obligation de suivi du parcours d'accueil se révèle compliquée à satisfaire pour certaines personnes qui doivent combiner le suivi et l'exercice d'une activité rémunératrice. Ces difficultés peuvent néanmoins être palliées par certains dispositifs mis en place par le parcours d'accueil : la suspension du parcours (sous réserve d'un emploi à temps plein prouvé par une attestation de l'employeur), les cours en décalé/distantiel (sous réserve d'un ralentissement du suivi du parcours au vu de l'offre réduite), ou encore les « congés éducation » (sous réserve de travailler en RBC).

Enfin, bien que les **personnes primo-arrivantes obligées plus privilégiées** (situation financière, situation de séjour, niveau d'instruction, etc.) ne se retrouvent pas sans difficulté dans leur insertion professionnelle — confrontés en particulier aux difficultés d'équivalence de diplôme, c'est surtout une

⁶⁸ La plupart des personnes en regroupement familial sont toutefois des « Bénéficiaires de l'intervention majorée »; ce dispositif BIM leur permet ainsi de réduire leurs dépenses en transport public.

distance symbolique — plus que spatiale — qui peut générer un frein au recours à l'offre. Ainsi, certains profils peuvent considérer que les modalités (pratiques ou pédagogiques) du parcours ne leur correspondent pas. C'est par exemple le cas de la vitesse à laquelle les informations sont communiquées dans les formations, qui peut apparaître en décalage avec le capital culturel de certaines personnes et leur habitude des formations formelles.

À la lumière des témoignages de personnes primo-arrivantes obligées à « haut statut », on pourrait avancer, outre de moindres besoins liés à l'offre, l'hypothèse d'une **distinction sociale à la catégorie de « migrant »** comme facteur de non-recours.

En résumé, cette partie nous donne à voir d'autres éléments pour comprendre les résultats quantitatifs évaluant la distance spatiale comme facteur de non-recours fondée sur **la non-demande (subie)** et **la non-demande (choisie)**. En effet, les conditions matérielles d'installation des personnes primo-arrivantes, se traduisant par ailleurs bien souvent dans l'espace (géographie résidentielle), peuvent à la fois se superposer au facteur de la distance spatiale dans le non-recours des catégories les plus précarisées (la distance à l'offre renforce l'incapacité à y recourir en raison d'une situation financière et/ou professionnelle délicate), mais peuvent aussi expliquer le faible rôle de la proximité spatiale dans le non-recours des catégories les plus privilégiées (moins de besoins et distinction à l'offre et à son public).

Encadré 9 Le recours et suivi difficile des femmes travaillant dans « l'aide-ménagère »

Au cours de l'enquête, nous avons rencontré sept femmes travaillant dans le secteur de l'aide-ménagère, dont les trajectoires d'installation et le profil sociologique relativement similaires permettent d'illustrer comment les besoins financiers associés aux situations précaires de séjour peuvent entraver un recours (libre). Parmi ces femmes, six ont connu une période plus au moins longue d'irrégularité (entre 1 an et 22 ans). Leur régularisation s'est faite principalement par le biais du regroupement familial, soit avec un enfant, soit avec leur conjoint (rencontré sur place), ou encore par le travail via des agences de titres-services. Le secteur de l'aide-ménagère représente ainsi pour ces femmes une voie d'insertion socioprofessionnelle, vu qu'une fois régularisées, elles continuent bien souvent de travailler dans ce secteur.

Plusieurs de ces enquêtées travaillent pendant leur parcours et doivent trouver un moyen d'intégrer les cours de langue et les formations citoyennes dans leur emploi du temps afin de conserver leur source de revenus. Cet agencement nécessite une organisation et une flexibilité importantes, car elles changent de lieu de travail chaque jour, voire même dans la même journée, ce qui implique systématiquement des changements d'horaires (tôt le matin, tard le soir, ou le weekend) et des trajets variés. Pour certaines d'entre elles, les charges domestiques s'y ajoutent. En résultent de longues journées de **travail productif**, très physique en raison de la nature de leur activité professionnelle, et du travail **reproductif** (charge parentale).

« Convivial, c'est tout près de chez moi, mais le problème c'est quand j'ai commencé à travailler. [...] Je dépose à 7h mes enfants à l'école (garderie) et après je vais directement à la gare de Midi pour prendre un train pour être à 8h45 au travail jusqu'à 13h. Et après de retour, la même chose : un train pour être à 13h30 à Convivial, et puis je termine à 16h, et je vais rechercher les enfants. Une journée très difficile... Pourtant j'avais demandé si c'était possible de le faire en soirée, mais malheureusement il n'y avait pas cours. » (Sara, Marocaine, PE, Convivial)

« J'allais directement à la formation parce que je sortais du travail à 12h, 12h20 ou 12h30. [...] Et comme je travaille déjà pour la même personne, il y avait un peu d'intimité, je lui ai dit : "aujourd'hui c'est pas possible de faire les 5 heures, je dois faire seulement 4 heures, mais la semaine prochaine je viens et je fais le travail"; et elle a dit : "C'est bien, tu dois étudier". Parce que Dieu merci, toutes mes clientes ont des enfants, alors elles comprennent que c'est compliqué de gérer toute la chose. [...] Après avoir commencé le cours de néerlandais, j'avais plus qu'une famille par jour, c'était pas possible d'en avoir deux. [...] J'essaie de faire le possible en bus et en train, mais il y a une cliente à Anderlecht, une à Auderghem, une à Etterbeek, ou encore une en dehors de Bruxelles. » (Adriana, brésilienne, PA ayant droit, BON-BXL)

Comme le parcours d'accueil est perçu comme une étape indispensable, la plupart d'entre elles le placent dans une **période d'interruption de l'activité professionnelle**, pour des raisons liées à la parentalité ou à la santé, et où le revenu est assuré. C'est notamment le cas d'**Adriana**, qui voit le congé parental comme une opportunité pour faire les cours d'intégration : *« comme je prends des congés parentaux, je me suis dit, je dois faire maintenant parce qu'après ce n'est pas possible avec le travail. Et c'est au même moment où j'ai demandé mes congés que j'ai fait l'inscription à BON. Il n'y avait pas la place pour faire le matin, elle m'a dit 20 avril, mais ce n'est pas possible parce que je dois retourner en juin au travail et ils m'ont finalement trouvé une place le soir de 18h à 21h. »*

Pour **Hasna**, primo-arrivante obligée arrivée en 2022 du Maroc depuis l'Espagne, faire la FOCI pendant son dernier mois de grossesse est perçu comme un « coup de chance » parce qu'elle imagine mal concilier le parcours avec son travail : *« Le cours a fini le 26 janvier et moi j'ai accouché le 8 février. [...] ma date d'accouchement c'était prévu le 2, mais je n'ai accouché qu'au 8 février finalement [...]. Et je ne travaillais pas, car ma maternité avait déjà commencé. Et donc Dieu merci, il y avait le cours quand j'avais mon congé maternité avant d'accoucher. Juste assez de temps pour faire la FOCI. Dieu m'aime c'est très bien tombé ».*

Ou encore, **Natasha**, bénéficiaire arménienne arrivée en Belgique en 1996, mais régularisée en 2018 seulement grâce au travail, qui recourt aujourd'hui au parcours dans le cadre de la demande de nationalité. Bien qu'elle pensait pouvoir bientôt attester de son intégration par le travail, après 10 ans dans ce secteur, dont seulement 4 ans légalement en CDI, elle se retrouve en incapacité de travail à l'âge de 45 ans et décide donc de faire le parcours : *« C'était une bonne solution d'utiliser le temps libre avant que je commence à faire une formation [en bureautique] et retourner vers le travail. [...] Surtout je n'ai jamais appris le français parce que les premiers 23 ans je ne pouvais pas étudier. Quand j'ai reçu mes papiers directement j'ai commencé le travail déclaré et c'est toujours dans le même job [ménage]. Donc, aujourd'hui, j'ai un gros problème avec mon dos. C'est typique pour les femmes de ménage, les problèmes d'épaules et maintenant je fais chaque deux mois des infiltrations. »*

En bref, ces témoignages montrent la difficulté que rencontrent les femmes travaillant dans le secteur de l'aide-ménagère à recourir et à suivre le parcours en raison de leurs conditions financières, professionnelles et familiales. De plus, si ce secteur est vecteur d'intégration socioprofessionnelle, en particulier pour les femmes seules, il peut aussi être considéré comme un lieu d'orientation vers le parcours d'accueil grâce à une solidarité féminine dans ces agences de titres-services qui permet dans certains cas de sortir de l'entre-soi communautaire et/ou domestique.

4.2.2.2. Le genre au prisme des conditions de séjour

Les rapports de genre, en s'articulant à d'autres caractéristiques individuelles, peuvent renforcer le degré de contrainte dans le recours au parcours d'accueil. En effet, non seulement les femmes n'occupent pas les mêmes emplois que les hommes (à savoir des emplois avec davantage de contraintes horaires), mais elles sont de plus fréquemment dans des situations de dépendances vis-à-vis d'un conjoint dans le cadre du regroupement familial⁶⁹.

De façon générale, les femmes doivent, plus que les hommes, concilier la charge domestique et parentale avec la réalisation du parcours : il s'agit sans aucun doute de la première contrainte dans l'accessibilité des femmes au parcours d'accueil⁷⁰. Cette contrainte touche l'ensemble des femmes avec

conjoint et/ou enfants, quelle que soit la communauté nationale à laquelle elles appartiennent.

Le recours à des possibilités de garde n'est pas évident, et ce pour plusieurs raisons :

- La crèche et l'école impliquent des contraintes horaires ;
- La crèche et les garderies à l'école impliquent une charge financière parfois difficile à assumer ;
- Le recours à un tiers pour prendre en charge ses enfants n'est pas envisageable dans toutes les cultures ;
- L'offre (en matière de place de crèches) est saturée et parfois peu lisible.

⁶⁹ En 2023, 65 % des femmes admises dans un Bapa étaient en regroupement familial et sans revenu (contre 32 % des hommes).

⁷⁰ Et ce particulièrement dans la mesure où le public des Bapa est majoritairement constitué de jeunes adultes en âge d'avoir des enfants (âge médian de 36 ans en 2023, et de 32 ans avant obligation).

« Un des premiers critères [du recours aux services], c'est l'école des enfants. C'est : "je ne peux pas y aller parce que je dois être à 16h à l'école de mes enfants". [...] et les femmes tu leur proposes du décalé, ça ne va pas les aider. [...] Donc, ce n'est pas une solution : « elle ne travaille pas, mais en fait si ». » (Direction Bapa-Via)

« [Les] gens qui n'ont pas de crèche ou de ressources dans leur entourage pour garder les enfants, souvent, ils refusent de suivre des formations parce qu'il n'y a personne d'autre pour garder les enfants. [...] Et puis, souvent, les crèches sont saturées... Nous, on a des partenariats avec Actiris, mais on doit s'y prendre vraiment à l'avance, ça doit bien tomber... Pff... Ce n'est pas gratuit non plus. » (Travailleuse sociale, Bapa-Bxl)

« Laisser les enfants à la garderie, c'est culturellement impensable. [...] c'est abandonner sa fonction première de mère au foyer » (Travailleuse sociale, Bapa-Via).

« Et la chose que je trouve difficile, c'est la garderie pour les enfants. C'est très, très difficile. J'ai fait beaucoup d'inscriptions, beaucoup de communes. Et deux semaines avant que ma fille aille à l'école, la crèche m'appelle [rire] : "il y a une place de crèche". "Mais non, ce n'est pas nécessaire, dans deux ou trois semaines elle va à l'école..." Et la crèche privée, c'est très cher, payer 650€ pour moi c'est... ça coûte vraiment cher, mais j'ai payé parce que j'ai besoin de travailler... Une [seule] personne qui travaille dans la maison, ce n'est pas possible. » (Adriana - Brésilienne en RF, PA ayant droit, BON-BXL)

Au-delà de la question de la difficulté de concilier le suivi du parcours avec les charges domestiques et parentales, le genre peut intervenir sur le (non-)recours via certaines formes de **domination masculine ou de violences de genre (au sens large)**. La crainte que certaines femmes soient empêchées de suivre le parcours par leur conjoint était un argument mobilisé par certains pour justifier de la mise en place/instauration d'une obligation. Il s'agit également d'une crainte évoquée par les travailleurs des Bapa, qui décrivent parfois des situations concrètes.

« parfois c'est carrément de la rétention d'intégration pour éviter que certaines personnes [femmes] deviennent autonomes. [...] Le nombre de personnes qu'on a eues et qui nous ont demandé : "et quoi ma femme, elle est obligée de faire ça ? Pour moi, elle est très bien à la maison hein" » (Direction Bapa-Via).

« On a dû mettre des panneaux : "une seule personne". C'est uniquement la personne qui va s'inscrire qui rentre, parce que quand ils sont à deux, l'autre dit : "mais non, elle n'a pas besoin de ça". Et la personne en question, c'est comme si elle n'existait pas... » (Travailleuse sociale, Bapa-Convivial)

Cette emprise du conjoint doit être mise en parallèle avec la situation de séjour liée au regroupement familial, qui rend d'autant plus dépendantes ces femmes tant administrativement (maintien du titre de séjour) que financièrement (accès aux droits sociaux). En définitive, ce rapport de dépendance serait un terreau propice aux violences conjugales, psychiques et/ou physiques qui impactent *in fine* l'accessibilité des services.

Bien que certaines bénéficiaires rencontrées lors de l'enquête de terrain semblent plus ou moins illustrer ce facteur de non-recours, il est important de nuancer cette forme d'éloignement contraint au parcours d'accueil au regard des témoignages d'autres assistants sociaux et bénéficiaires. En effet, certain-es AS ont souligné qu'ils-elles ne rencontreraient pas plus de situations de violence conjugale après l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi — même si ces situations sont difficiles à identifier et surtout à faire émerger lors du bilan social.

Par ailleurs le non-recours des femmes, et en particulier celles en regroupement familial, peut aussi résulter d'un **choix volontaire quand le conjoint a déjà eu recours au parcours d'accueil** (les informations ayant déjà « intégré le foyer »).

En résumé, le (non-)recours des femmes au parcours d'accueil s'inscrit avant tout dans une combinaison de critères spatiaux et temporels, que ce soit au niveau d'une « proximité au quotidien » — le domicile, la crèche ou l'école, et/ou le lieu de travail, devenant des facteurs spatio-temporels d'accessibilité — ou dans le temps long des carrières d'installation — trouver un moment où les conditions de séjour, financières et familiales permettent d'y recourir.

4.2.3. La santé au prisme des conditions de séjour

Des éléments relatifs à la situation de santé peuvent également expliquer certaines situations de non-recours.

Dans certains cas, c'est l'état de santé qui peut expliquer le non-recours ou qui complique le suivi effectif du parcours d'accueil. Les personnes primo-arrivantes obligées peuvent suspendre leur parcours dans certaines conditions (attestation médicale).

C'est surtout la question de la **santé mentale** qui se révèle au moment du recours au parcours d'accueil, en particulier pour les réfugié-es, du fait d'un parcours d'exil et d'installation en Belgique difficile (stress post-traumatique, parfois accompagné d'addictions) ou du fait des violences conjugales pour les femmes. D'autres profils plus privilégiés ont aussi témoigné d'une santé mentale fragile à leur arrivée, qui aurait pu compromettre leur recours au parcours d'accueil.

« Lui, mon ami chez qui je vivais [hébergement], il avait fait l'indimaj avant. On était à la Gare du Nord, et en fait moi je ne faisais rien, et donc je lui ai demandé 'il faut qu'on fasse quelque chose', et en fait on étudiait le français ensemble. J'étais allé m'inscrire dans une école de français [à Forest], j'ai fait seulement une semaine je n'ai pas fait plus, car j'étais très fatigué. Je ne dormais pas, je n'avais pas un logement et j'allais à l'école je m'endormais, je n'arrivais pas à rester concentré. [...] Il m'a dit d'aller à Via. [...] Je ne me rappelle pas [de la première fois que je suis venu ici à Via]. Moi je n'étais pas vraiment en forme cette période-là. J'étais très fatigué. » (Ibrahim - Réfugié syrien, PA obligé, Via-Schaerbeek)

« En fait en arrivant ici j'ai eu une grosse dépression, je me mettais à pleurer, je ne me sentais pas bien et je n'étais même pas triste et j'étais déjà en train de pleurer et je savais pas ce que c'était. Et lui il me l'a pas dit, quand je suis arrivée j'étais malade, très malade, je marchais et je sentais que j'allais m'évanouir. [...] Ici, sans soleil... [...] J'étais 2, 3 mois super malade et je ne savais pas ce que j'avais. C'était horrible et du coup je me suis dit je ne peux pas passer un an en entier en Belgique, c'est trop dur et je connais peu de gens, je suis avec mon mari ici, mais je suis seule, je n'ai pas de famille. J'ai max.3 amis. » (Daniela - Colombienne en RF, PE, Convivial)

Les réfugié-es isolé-es sont particulièrement touché-es par cette problématique, et a fortiori quand ces dernières sont dans les procédures et l'attente d'un regroupement de leur famille. En effet, leurs discours révèlent souvent un sentiment ambivalent concernant le suivi du parcours d'accueil : d'un côté, la participation à des formations et le fait de côtoyer d'autres personnes dans des situations plus ou moins similaires leur permettent de sortir de l'isolement, d'un autre côté ils voient souvent leur parcours comme un « contretemps » à ce moment de leur carrière d'installation, où l'urgence première est de pouvoir faire venir leur famille en Belgique.

4.2.2.4. Conclusion

Cette partie a cherché à mettre en perspective les constats quantitatifs sur le rôle de la distance spatiale dans le non-recours. De manière générale, le critère spatial est une composante du recours (libre), mais n'est certainement pas suffisant pour comprendre le non-recours.

La question du non-recours au parcours d'accueil doit tout d'abord se comprendre dans la temporalité longue de l'installation des personnes primo-arrivantes qui est déterminée par les conditions de séjour (titre et durée de séjour).

Outre la nécessité d'une stabilisation administrative (séjour), résidentielle, financière et de l'état de santé, l'analyse a montré l'importance des « **creux** » **dans les carrières d'installation des personnes primo-arrivantes** pour pouvoir recourir à l'offre, en particulier dans leurs trajectoires professionnelles et familiales : entre deux emplois et/ou formations ISP, pendant les périodes de grossesse et de congé parental pour les femmes « en emploi », pendant les périodes d'incapacité de travail (e.g. aide-ménagères), ou encore quand les enfants sont en âge d'aller à l'école ou une fois que l'état de santé (souvent psychologique) le permet.

Ainsi, le recours des personnes primo-arrivantes est marqué par une capacité d'agencement du parcours d'accueil dans leur trajectoire d'installation, qu'elle se manifeste par une frustration chez certaines bénéficiaires obligé-es ou par une réelle planification pour les bénéficiaires ayants droit.

Ensuite, au-delà de l'exclusion au dispositif (conditions d'admission excluant les personnes migrantes sans titre de séjour ou en situation de séjour précaire) et la non-connaissance liée à la lisibilité du dispositif (dispositions individuelles nécessaires à la recherche de l'offre), l'analyse a montré que derrière le critère de la distance spatiale dans le non-recours (libre) se trouve un enchevêtrement de facteurs institutionnels et individuels, tels que :

- L'arbitraire des services communaux dans l'orientation : non-recours par non-proposition, en particulier dans les communes de seconde couronne (avant l'obligation).
- L'intégration associative : un non-recours par non-proposition du tissu associatif (moins dense en seconde couronne) et/ou par non-demande due à une fidélisation à des opérateurs de langue et d'ISP de première ligne (tissu bien plus dense dans les quartiers centraux) ou avec des offres associatives similaires (le cas du CIRE captant une partie de la demande du sud-est de la RBC).
- Les logiques communautaires : un non-recours par non-connaissance (entre-soi) et/ou non demande choisie (ressources suffisantes dans l'insertion professionnelle et/ou méfiance institutionnelle). Notons par ailleurs que le recrutement par « filière communautaire » fondée sur une médiation interculturelle résulte au départ d'une proximité spatiale à cette communauté (concentration résidentielle dans certains quartiers populaires centraux).
- L'état des besoins et les représentations de l'offre : un non-recours par non-demande liée à la situation socioprofessionnelle, qu'elle soit choisie pour les profils les plus privilégiés (faibles besoins et distinction sociale à l'offre) ou qu'elle soit plus ou moins subie pour les profils les plus précarisés (job précaire et/ou flexible), ou encore liée à des besoins et des possibilités d'y répondre qu'il faut comprendre à l'échelle du ménage (le suivi d'un des deux conjoint-es est suffisant, en particulier quand les bénéficiaires ont des enfants).



**Choisir le
dispositif :
une dimension
spatiale ?**

Le contenu du *parcours d'accueil* est assez similaire à celui de l'*inburgering*. Ces deux dispositifs permettent de satisfaire à l'obligation instituée récemment. Les personnes soumises à l'obligation à Bruxelles peuvent ainsi choisir librement entre ces deux offres. Plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi⁷¹, 20 % des personnes soumises à l'obligation ont recours à l'offre néerlandophone tandis que 80 % ont recours à l'offre de la Cocom.

Plusieurs explications peuvent être mobilisées pour expliquer que certains usagers se dirigent vers un dispositif plutôt que vers l'autre : c'est l'objet de cette partie. En ce qui concerne les analyses quantitatives (5.1), les données portent uniquement sur les personnes soumises à l'obligation et qui se sont effectivement inscrites dans un Bapa ou chez BON, à l'inverse de la partie qualitative (5.2).

5.1. Des choix différents selon la nationalité...qui ne s'expliquent pas par la distance

Une première analyse permet de constater que, d'un groupe national à l'autre, les **choix réalisés entre les deux offres diffèrent selon la nationalité** de la personne soumise à l'obligation.

Ainsi, certains groupes nationaux de primo-arrivant-es se dirigent plus fréquemment vers l'offre néerlandophone que d'autres (Figure 5-18). Les Afghan-es sont près d'un sur deux à aller vers l'offre néerlandophone; les Indien-nes, les Turc-ques et les Pakistanais-es vont également plus fréquemment chez BON (de l'ordre du tiers). À l'inverse, d'autres groupes d'usagers semblent favoriser le choix d'un Bapa (Cocom) : c'est en particulier le cas des Japonais-es, des Brésilien-nes ou des Sénégalais-es.

On pourrait être tenté d'expliquer le constat précédent (i.e. certains groupes nationaux se dirigent préférentiellement vers une offre plutôt que vers l'autre) par la géographie résidentielle des différentes communautés à Bruxelles. En effet, par exemple, les Turc-ques ne résident (majoritairement) pas dans les mêmes quartiers que les Brésilien-es, les Japonais-es ne résident pas dans les mêmes quartiers que les Indien-nes⁷², etc. Ceci pourrait expliquer (si on considère que la proximité est un facteur de choix important), qu'ils et elles ne fréquentent pas les mêmes implantations et donc éventuellement pas les mêmes offres (VG ou Cocom).

Cette hypothèse — du rôle de la géographie dans le choix de l'offre VG ou Cocom — doit être considérée avec précautions puisque les implantations de BON et des Bapa ne sont pas très distantes les unes des autres (voir Chapitre 3). Par ailleurs, une analyse plus fine des données disponibles permet d'écarter cette hypothèse comme facteur d'explication principal des choix réalisés.

En regardant les choix effectués selon le lieu de résidence des primo-arrivant-es (Figure 5-19), on constate que la préférence pour le parcours d'*inburgering* (néerlandophone) ou le parcours d'accueil (aujourd'hui bilingue, mais historiquement francophone) ne s'explique pas par la proximité du domicile.

On peut en effet analyser le comportement des usagers (i.e. le choix qu'ils font de l'un ou l'autre parcours) selon qu'ils résident plus près d'un Bapa ou d'une implantation de BON. On constate que, si 88 % des Marocain-es résidant à proximité d'un Bapa (Cocom)⁷³ ont choisi l'offre de la Cocom, c'est également le cas, dans la même proportion (86 %), pour les Marocains qui résident à proximité d'une implantation de BON (VG). Qu'ils habitent plus près d'un Bapa ou d'une implantation de BON, leur comportement est similaire : ils plébiscitent le parcours d'accueil de la Cocom.

Les Indien-nes et les Turc-ques vont plus fréquemment chez BON que l'ensemble des primo-arrivants⁷⁴. Ce constat est vrai même pour ceux qui habitent plus près d'un Bapa. Qu'ils habitent plus près d'un Bapa ou plus près d'une implantation de BON, leur comportement est similaire : ils plébiscitent l'*inburgering*.

On remarquera par ailleurs que les Turc-ques, résidant à proximité d'un opérateur néerlandophone, vont paradoxalement moins souvent vers l'offre néerlandophone (34,9 %) que ceux qui résident à proximité d'un opérateur francophone/bilingue (37,1 %). Cette petite différence (contre-intuitive) peut en partie s'expliquer par la géographie résidentielle de cette communauté dans les communes de Saint-Josse et Schaerbeek, où les opérateurs des deux dispositifs sont très proches; le critère spatial est donc peu structurant dans ce choix.

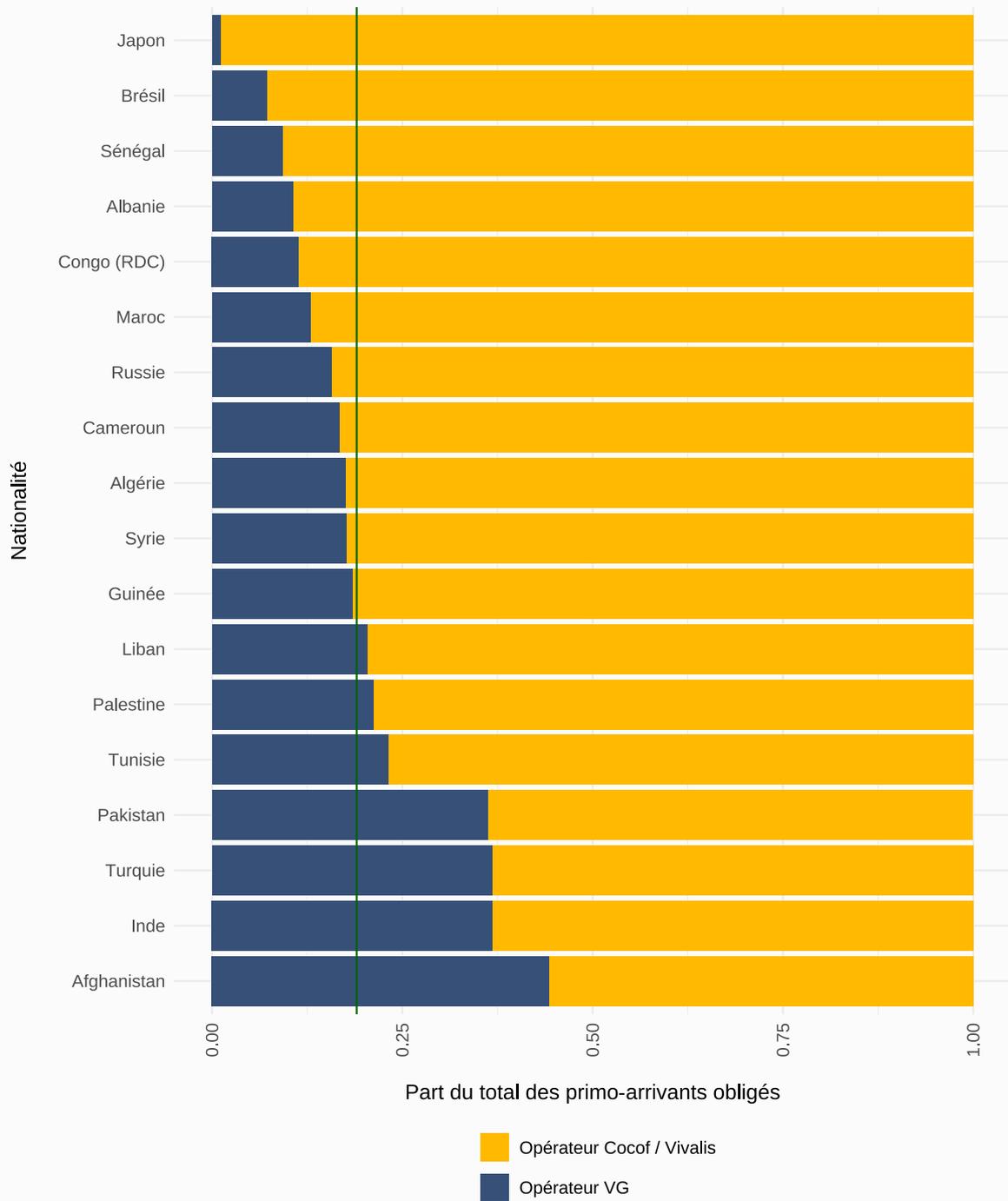
⁷¹ Sur la base des données collectées par la Cocom dans le cadre du suivi de l'obligation relative à des personnes s'étant présentées dans un Bapa / chez BON entre la mi-juin 2022 et la mi-mars 2023.

⁷² Voir par exemple « Chinois, Indiens et Japonais en Région bruxelloise », Charlotte Casier, Focus 21 – Novembre 2017 – IBSA.

⁷³ Ou en tout cas, qui résident plus près d'un Bapa que d'une implantation de BON.

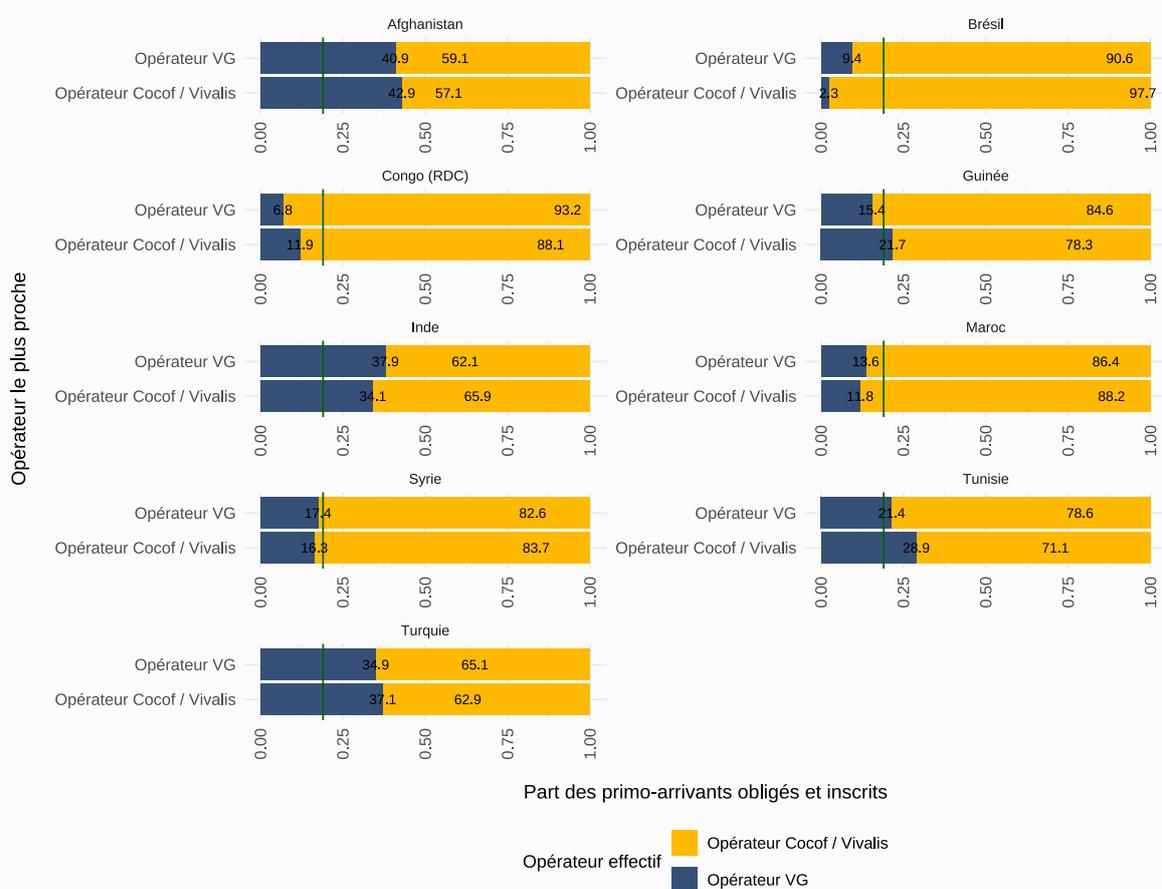
⁷⁴ Même s'ils vont majoritairement vers un Bapa (65,8 % et 62,9 % respectivement).

5-18 Répartition des primo-arrivants obligé-es selon le dispositif, par nationalité



Source : Bruwelcome (2024), Bruxelles-Mobilité (2022)

5-19 Primo-arrivant·es obligé·es selon le type d'opérateur effectif et l'opérateur le plus proche, par nationalité



Lecture : Si l'on s'intéresse aux primo-arrivants marocains, on constate que 13,6 % de ceux qui habitent près d'une implantation de BON ont choisi le parcours d'inburgering (et 86,4 % ont choisi le parcours d'accueil). On constate également que 11,8 % de ceux qui habitent près d'un Bapa ont choisi le parcours d'inburgering.
Source : Bruwelcome (2024), Bruxelles-Mobilité (2022)

Un groupe en particulier, non-rencontré dans l'enquête qualitative, peut être présenté ici pour relativiser le critère spatial de ce choix : les ressortissant·es japonais·es. Rappelons d'abord que cette (petite) communauté à Bruxelles n'est apparue dans le parcours d'accueil qu'à partir de l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi et concerne majoritairement un public féminin (femmes ayant accompagné leur mari dans le cadre du travail). Cette communauté réside pour la très grande majorité dans le sud-est de la Région⁷⁵, et est donc plus proche en transport public (métros 1 et 5) de BON-Bxl que de Bapa-Bxl (5 minutes de marche de différence). Alors pour quelles raisons ce public choisit-il très préférentiellement le parcours francophone plutôt que néerlandophone ? Une hypothèse pourrait être qu'en résidant dans des quartiers très majoritairement francophones, le choix linguistique se

porterait naturellement vers les Bapa, quitte à marcher 5 minutes de plus. Mais d'autres facteurs peuvent être avancés comme par exemple la représentation de la langue française, par rapport au néerlandais, ou encore des logiques communautaires (bouche-à-oreille). Sur ce point, une assistant.e sociale de Bapa-Bxl affirmait que les « *mères japonaises d'Auderghem* » se passent le mot « *à la crèche* ». L'entrecroisement de ces facteurs hypothétiques, selon les communautés rencontrées dans l'enquête qualitative, sera plus largement présenté dans le sous-point suivant.

⁷⁵ En 2016, 71 % des Japonais résident au sein des communes du sud-est de la Région bruxelloise, à savoir Woluwe-Saint-Lambert, Woluwe-Saint-Pierre, Auderghem et Watermael-Boitsfort. Cette concentration géographique s'explique notamment par le profil aisé de cette immigration, mais aussi par la présence de l'École japonaise à Beaulieu (Focus n° 21, IBSA, 2017).

5.2. Les autres facteurs explicatifs

Le critère spatial dans l'explication du choix entre le parcours d'*inburgering* et le parcours d'accueil ne semblant pas central, il convient d'analyser d'autres facteurs potentiels dans ce choix linguistique des personnes étrangères installées dans une ville bilingue.

5.2.1.1. Une illisibilité du double dispositif linguistique au moment de l'inscription

Il ressort tout d'abord des entretiens avec les bénéficiaires des Bapa que **la conscience de ce choix linguistique, et de ses enjeux pour la suite de leur installation, est relativement faible**. Ainsi, certain-es bénéficiaires ont recours tant à des offres néerlandophones que francophones⁷⁶. Le critère de distinction institutionnelle et linguistique ne semble donc pas opérant pour des personnes qui ne connaissent pas le fonctionnement institutionnel de la Belgique et qui (pour certains) ne maîtrisent aucune des langues nationales.

La faible lisibilité de ce double dispositif ne semble pas plus claire depuis l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi. Plusieurs bénéficiaires soumis-es à l'obligation disent par exemple n'avoir connu le dispositif néerlandophone qu'après avoir réalisé la formation citoyenne au sein d'un Bapa. Cette méconnaissance semble d'autant plus forte pour les personnes analphabètes, qui ignorent bien souvent cette double offre au moment de leur inscription, et même encore au moment de la FOCI :

« Vu qu'on habite à Bruxelles, on le fait en français. Le parcours flamand c'est dans la partie flamande. » (Nourredine - Réfugié syrien, PA ayant droit, Via-Schaerbeek)

Selon les travailleuses des Bapa, les effets néfastes de l'illisibilité de cette double offre linguistique se révèlent particulièrement lors des transferts de dossiers de BON vers les Bapa, qui seraient par ailleurs, selon ces dernier-es, bien plus importants que dans l'autre sens.

« Des gens ont entamé le parcours du côté néerlandophone parce que c'était plus proche de chez eux, mais ils n'ont pas vu le problème que les cours de langue allaient poser pour avoir l'attestation *Inburgering*. Et ceux-là sont finalement venus chez nous. [...] Donc, je pense que la proximité spatiale [et la question des disponibilités-horaires], oui ça joue, mais elle se combine avec le linguistique. » (Direction Bapa-Bxl)

« Il y a aussi beaucoup de personnes qui sont chez BON et qui n'ont pas compris qu'il fallait apprendre le néerlandais, et qui viennent vers les Bapa en disant : "ah bah non, on n'a jamais voulu apprendre le néerlandais, on a mal compris". [...] Ils font la citoyenneté là-bas, et puis ils se rendent compte qu'ils doivent faire du néerlandais alors qu'ils estiment qu'ils parlent déjà français. Sauf que la plupart d'entre eux, ils parlent français, mais ils n'écrivent pas correctement. Et donc, là, en fait, on leur dit qu'il faut aussi faire des cours de français ici. Et finalement, la personne, elle retourne souvent chez BON. Mais dans le cas où la personne connaît déjà le français, parle et écrit correctement, alors on fait l'équivalence pour la citoyenneté, et puis elle doit juste attester de son niveau A2 en français. Donc, ça va relativement vite. » (Travailleur social, Bapa-Convivial)

Notons toutefois que depuis janvier 2024, les Bapa, devenus bicommunautaires, donc bilingues, peuvent expliquer, proposer et orienter directement vers cette double offre linguistique (Huis van het nederlands pour le néerlandais ou Opérateurs Linguistiques pour le français).

5.2.1.2. Un choix selon la connaissance et/ou la proximité linguistique ?

Au-delà de l'illisibilité et de la méconnaissance de cette double offre, et quand ce choix est présenté comme plus ou moins conscient par les bénéficiaires des Bapa et de BON, une multitude de facteurs sont avancés. Il ressort tout d'abord que le choix est influencé par **la connaissance (partielle ou non) d'une des deux langues**, résultant souvent des rapports postcoloniaux de leur pays d'origine.

« Quand ils viennent de pays où ils ont déjà eu une partie de leur étude en français, ils vont plutôt se diriger vers un Bapa francophone. » (Travailleuse sociale, Bapa-Bxl)

« [Un parcours] néerlandophone pour moi ? Ça va être un peu dur, hein [rire]. Il faut recommencer depuis le tout début... » (Nafissatou - Sénégalaise en RF, PA obligée, Bapa-Bxl)

« C'est le plus proche de moi et aussi parce que cette formation est en français. Par contre, BON, c'est, je pense, en néerlandais. C'est pour ça. » (Aïsha - Marocaine en RF, PA obligée, Bapa-Bxl)

⁷⁶ C'est le cas par exemple de Carolina, bénéficiaire mexicaine inscrite à Bapa-Bxl, qui avait au préalable fait son équivalence de diplôme avec l'opérateur NARIC-Vlaanderen, partenaire direct de BON. Ce premier recours à une offre de l'environnement de BON ne l'a pas empêchée ensuite de se diriger vers un Bapa.

« Je n'ai pas du tout pensé au néerlandais. Le français, parce que je connais un peu, c'est facile pour moi et je ne perds pas de temps. Je dois travailler. Je veux travailler sur ce que j'aime. J'étudierai le néerlandais, mais pas maintenant. Je prendrai 2 à 3 heures par jour pour étudier le néerlandais, pour utiliser des mots. J'aime étudier un peu, je parle l'anglais aussi, donc je veux apprendre le NL et utiliser des mots. J'espère que ce sera facile pour moi. Mais pas maintenant! » (Asma - Tunisienne en RF, PA obligée, Via-Molenbeek)

La connaissance du français par l'utilisateur potentiel, et dans une moindre mesure du néerlandais⁷⁷, peut inciter des agents intermédiaires à orienter vers l'un ou l'autre dispositif, sans que ce choix soit réellement réalisé par le bénéficiaire lui-même : « On ne m'a pas proposé ça parce que je parlais français déjà. » (PA obligée, Algérienne, en RF).

Quand aucune langue nationale n'est connue, le choix du dispositif peut en outre être influencé par la (présumée) **proximité linguistique** de leur langue maternelle avec l'une d'entre elles.

« Français, Je ne parle pas trop bien, mais néerlandais, je ne connais pas du tout... [..] Parce que j'avais déjà une petite base. [D'ailleurs] j'ai directement commencé au A2. En fait, je comprenais, mais pour parler, c'est difficile. Mais vraiment, il me restait juste un module pour finir. » (Lara - Angolaise en RF, PA obligée, Convivial)

« Ma copine, elle me dit « si tu ne parles pas néerlandais, ça va être un peu compliqué pour toi [d'aller chez BON] c'est mieux d'aller vers le français que tu parles déjà [un peu], t'as l'habitude d'écouter ou sinon tu vas commencer tout de zéro, tu vas perdre beaucoup de temps... Tu as déjà perdu beaucoup de temps avec la commune qui prolonge ton papier. C'est mieux de partir du français, et tu vas voir après » [pour le néerlandais]... » (Maria - Paraguayenne avec « carte orange », PA obligée, Bapa-Bxl)

Cette proximité linguistique pourrait également aller dans l'autre sens, et favoriser le parcours en néerlandais. Certain-es travailleuses des Bapa soulèvent l'hypothèse d'un lien phonétique entre les langues persanes et le néerlandais, qui expliquerait en partie la part élevée des Afghan-es chez BON. Pour certains profils privilégiés parlant déjà l'anglais, il semblerait que l'apprentissage du néerlandais soit plus facile que le français.

« Au niveau des nouvelles tendances avec l'obligation, les Afghans sont les grands absents! [..] Il faut regarder les chiffres des Afghans chez BON., j'ai l'impression qu'ils en ont plus. [..] On en a hein, mais pas beaucoup proportionnellement aux chiffres du CGRA. [..] Je me demande s'il n'y a pas aussi une question linguistique : si tu parles afghan, le Dari et Pachtou, je me demande s'il n'y a pas une proximité linguistique avec le néerlandais. S'ils n'ont pas plus facile à apprendre le néerlandais par rapport au français. De nouveau, légende urbaine ou vrai constat? À voir... » (Direction Bapa-Via)

« Pour moi c'est vraiment plus facile parce que c'est plus comme l'anglais. Si vous lisez l'anglais c'est très facile de lire en néerlandais, vous ne devez pas vous arrêter sur chaque mot. C'est très facile par rapport au français. Parce qu'en français, désolé [rire]. En français, s'il y a un mot que je prononce juste en le lisant, ce n'est pas ça, mais en néerlandais, si vous lisez ce mot, c'est la même chose, mais parfois la prononciation change, mais pas comme en français. [..] Avant de commencer BON, une de mes amies s'est inscrite à Bapa, mais dès le niveau 1, elle l'a terminé, mais après elle n'a pas voulu continuer parce que cette langue est très difficile à apprendre. Elle a dit : "c'est très difficile, très compliqué à prononcer en français". Mais en néerlandais, elle va maintenant terminer le module 2.4., elle va terminer 6 niveaux! Oui c'est tout en néerlandais, donc pour elle c'était plus facile. Elle ne veut pas continuer en français. C'est très difficile de continuer en français parce que la langue elle-même est très difficile pour elle. » (Mohan - Indien en RF, PA obligé, BON-BXL)

« Mes enfants, ils apprennent aussi le néerlandais, et je trouve qu'ils prononcent très bien le néerlandais parce qu'il y a des sons similaires en arabe. » (Nour - Égyptienne en RF, PA obligée, Via-Schaerbeek)

Comme expliqué plus haut, pour certains bénéficiaires, le parcours est surtout une démarche à accomplir pour satisfaire à une exigence administrative : ils cherchent alors à s'en acquitter le plus rapidement possible. Ces bénéficiaires cherchent alors à identifier le parcours qui sera le plus court pour eux, c'est-à-dire celui qui comprendra le moins de formations linguistiques.

⁷⁷ S'il y a évidemment moins de bénéficiaires qui parlent le néerlandais, notons que nous avons rencontré une bénéficiaire brésilienne ayant vécu au Surinam et qui parlait donc le néerlandais. Bien que son mari ait fait le parcours en néerlandais, cette dernière a toutefois préféré faire le parcours en français par intérêt d'apprendre une nouvelle langue.

5.2.1.3. (Pré-)socialisation, perspectives et représentations dans la société d'accueil

Ce choix du dispositif résulte parfois plus concrètement des premiers (non-)choix linguistiques effectués par les personnes primo-arrivantes dans leur socialisation à la société d'accueil, avant d'avoir eu recours aux bureaux d'accueil. C'est par exemple le cas quand les primo-arrivants choisissent certaines associations pour les accompagner ou quand ils choisissent une école pour leurs enfants.

« Je suis plus intéressée par l'apprentissage du français parce que ma fille apprend le français à l'école, donc si je veux l'aider, ce serait plus facile pour moi de l'aider, donc j'ai toujours eu la volonté d'utiliser le français, donc je ne pense pas à ça aller chez BON en fait. » (Arya – Indienne en RF, PA ayant droit, Via-Schaerbeek)

Le choix du dispositif peut ainsi se révéler au regard des perspectives d'installation des personnes.

Beaucoup de bénéficiaires témoignent d'une forme d'avantage comparatif du français vis-à-vis du néerlandais en migrant et en s'installant tant à Bruxelles qu'en Europe : le français serait une langue plus « utile » en prenant en considération ces deux échelles d'installation.

Néanmoins, certains primo-arrivants perçoivent davantage d'opportunités professionnelles en Flandre et peuvent donc préférer s'orienter vers une formation au néerlandais.

« Depuis notre arrivée, nous entendons ce que les autres ont fait, ceux qui sont arrivés avant nous. Des voisins ou de l'école. La plupart d'entre eux sont des Marocains, ils sont ici depuis des années. Certains d'entre eux soutiennent le néerlandais et d'autres préfèrent le français. Par exemple beaucoup de gens disent que le côté flamand c'est mieux, car ils te donnent un travail dès que tu as fini 2 cours de néerlandais, ils t'obligent à travailler et donc c'est mieux, car tu ne restes pas longtemps au chômage. Certains veulent cela, alors ils choisissent la Flandre ou le côté flamand à Bruxelles. La partie flamande, j'ai entendu que c'est bien, en tant que régime, c'est plus strict qu'ici. » (Shadia – Syrienne en RF, PA ayant droit, Convivial)

« J'ai choisi BON en raison de mon expérience dans l'industrie automobile. [...] J'ai trouvé l'industrie automobile en Flandre plus qu'en Wallonie (ou à Bruxelles). J'ai donc commencé à apprendre le néerlandais. C'est ainsi que j'ai commencé mon parcours [linguistique] au CVO. » (Mohan – Indien en RF, PA obli-gée, BON-BXL).

5.2.1.4. Les spécificités et les représentations de l'offre (BON vs. Bapa)

Les facteurs présentés précédemment relevaient essentiellement des caractéristiques, des subjectivités et des trajectoires d'installation des bénéficiaires au regard du choix linguistique. Mais les spécificités de l'offre peuvent également avoir une influence sur le choix des bénéficiaires selon leurs profils.

Aux dires de certain-es bénéficiaires, mais aussi des accompagnateur-rices sociales, l'offre du dispositif néerlandophone comprendrait certains avantages que l'offre francophone tarderait à développer, tels que la programmation de formations citoyennes en horaire décalé (18h-21h), en « distanciel » (en ligne), et dans davantage de langues.

À côté de cette offre plus flexible, notamment pour les bénéficiaires en emploi, l'offre néerlandophone aurait pour avantage de proposer un accompagnement social directement orienté vers l'insertion socioprofessionnelle, matérialisant les représentations de la Flandre évoquées ci-dessus. Sur ce point, les partenaires de BON (VDAB⁷⁸, NARIC-Vlaanderen⁷⁹, CVO⁸⁰, etc.) sont souvent perçus comme plus efficaces.

Par ailleurs, ces représentations d'un opérateur néerlandophone, et de la Flandre en général, plus « flexible » et plus « efficace » peuvent être entretenues par les travailleuses des Bapa eux-mêmes.

« J'ai l'impression que ceux qui sont dirigés vers BON, ils ne connaissent ni le français, ni le néerlandais, et ils veulent trouver un travail assez rapidement. Il y a plus d'opportunités en Flandre, et ça ressemble peut-être plus à l'anglais. Et puis, pour une question d'efficacité du parcours, pour certains c'est plus rapide du côté néerlandophone. [...] Mais, il y en a, je leur conseille vraiment d'aller chez BON, en fonction de leurs attentes et leurs objectifs. » (Travailleuse sociale, Bapa-Bxl)

⁷⁸ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding : service flamand pour l'emploi et la formation professionnelle.

⁷⁹ National Academic Recognition Information Center : responsable de la reconnaissance de l'équivalence des certificats et diplômes étrangers avec des diplômes de la Communauté flamande.

⁸⁰ Centra voor volwassenenonderwijs : Centres d'enseignement pour adultes (équivalent des centres d'enseignement de promotion sociale).

Toutefois, l'obligation de réussite de la formation citoyenne et des cours de langues pour obtenir une attestation⁸¹ constituerait encore un sérieux frein pour certains :

« [...] La seule chose qui empêche les gens de prendre des cours à BON, c'est le "Néerlandais", mais encore une fois, c'est peut-être parce que de toute façon, pour terminer le programme, il faut montrer ce certificat A2⁸² et tout le monde ne le fait pas... Mais de toute façon, je suis ici, pour moi le français est comme la priorité et le néerlandais est un plus. » (Alina - Réfugiée ukrainienne, PA ayant droit, Via-Schaerbeek)

En résumé, bien que ce double dispositif et ce choix linguistique soient rarement connus au moment du recours, quand le choix est conscient et qu'il n'est pas déterminé par des (non-)choix préalables dans la société d'accueil (eg : écoles des enfants), les raisons du choix du dispositif BON sont la flexibilité de son offre et la représentation d'une offre — et plus largement d'une région flamande — plus efficace, notamment en termes d'insertion socioprofessionnelle. Mais BON a pour désavantage d'imposer des tests de réussite à ses formations alors que l'apprentissage du néerlandais semble, pour certain-es, moins « utile » à Bruxelles (et dans le reste du monde) et « difficile à apprendre » pour ceux et celles dont la langue maternelle a des racines communes avec le français.

⁸¹ Dans le cadre du parcours d'accueil, il s'agit davantage d'une obligation de participation régulière (en tous les cas, dans des formations linguistiques).

⁸² C'est-à-dire un certificat relatif à la maîtrise du niveau A2 de la langue. Ce niveau fait référence aux Langues, qui précise les compétences associées à chaque niveau.



**Choisir son bureau
d'accueil : une
proximité
« construite »**

Le chapitre précédent portait sur la façon dont la dimension spatiale agissait dans le choix du dispositif. Ce chapitre mène une analyse similaire à propos du choix de l'opérateur Bapa (Cocom).

Nous avons montré que la question du recours et de la place de la dimension spatiale variait selon les catégories de publics (volontaires, visés par une obligation de suivi, orientés par des organismes prescripteurs, etc.).

L'instauration d'une obligation de suivi, si elle évacue de fait la question de savoir si les personnes ont recours ou non, n'évacue pas pour autant l'importance des pratiques spatiales dans le recours aux services. En effet, les personnes obligées doivent choisir auprès de quel organisme agréé (les trois Bapa et BON) elles tenteront de s'inscrire. Il est légitime de faire l'hypothèse que la dimension spatiale puisse intervenir dans ce choix.

Les problématiques explorées dans ce chapitre pourraient être ramenées à des questions très simples :

Les personnes migrantes qui ont recours au parcours d'accueil vont-elles au Bapa le plus proche de leur domicile ?

- Si oui : le font-elles parce que c'est le plus proche ? Où cette proximité résulte-t-elle d'autres facteurs congruents ?
- Si non : quels autres facteurs ont supplanté la proximité spatiale dans le choix du Bapa ?

Il va sans dire que les paramètres du choix du Bapa sont fortement conditionnés par le type de recours et la catégorie de bénéficiaires. C'est ce qui apparaîtra notamment dans les analyses qualitatives de ce chapitre.

6.1. Choisir l'opérateur le plus proche

6.1.1. La proximité spatiale : une tendance générale

Comme identifié précédemment, la proximité semble jouer un rôle dans le choix du Bapa : la carte du recrutement effectif des Bapa (Carte 3-10) ne s'éloigne pas fortement de la carte des aires théoriques de recrutement (Carte 3-9), fondées sur la simple distance.

Une majorité des usagers et usagères (80 %) fait le choix du Bapa le plus proche (à cinq minutes près) du domicile (Figure 6-20). 20 % des usagers et usagères ont donc toutefois consenti à parcourir une distance plus importante, pour se rendre dans un autre Bapa⁸³.

Il faut garder à l'esprit que les temps de déplacements supplémentaires consentis ne sont pas forcément très importants. Ainsi, parmi les 20 % d'usagers et usagères qui n'ont pas été au plus court (à 5 minutes près), 63 % ont parcouru de 5 à 10 minutes de plus, 24 % ont parcouru de 10 à 15 minutes en plus et 12 % ont parcouru plus de 15 minutes de trajet supplémentaire. Les choix d'un Bapa impliquant un trajet plus long de 15 minutes ou plus ne concernent que 2,5 % de l'ensemble des usagers et usagères.

Le fait de choisir le Bapa strictement le plus proche est impacté par la distance (Figure 6-21). Ainsi, si 80% des usagers qui habitent près d'un Bapa l'ont effectivement choisi, il n'en va pas de même pour ceux qui habitent plus loin. Quand ils habitent loin d'un Bapa, les usagers consentent plus fréquemment à mettre (un peu) plus de temps pour atteindre un Bapa. Parmi ces usagers, seul 43% ont été strictement au plus proche. Mais le temps supplémentaire n'est donc pas très important : 41% n'ont pas été au plus proche, mais n'ont été qu'à 5 minutes de plus. Consentir à 5 minutes supplémentaires pour un trajet qui en fait de toute façon au minimum 40 ne semble donc pas problématique.

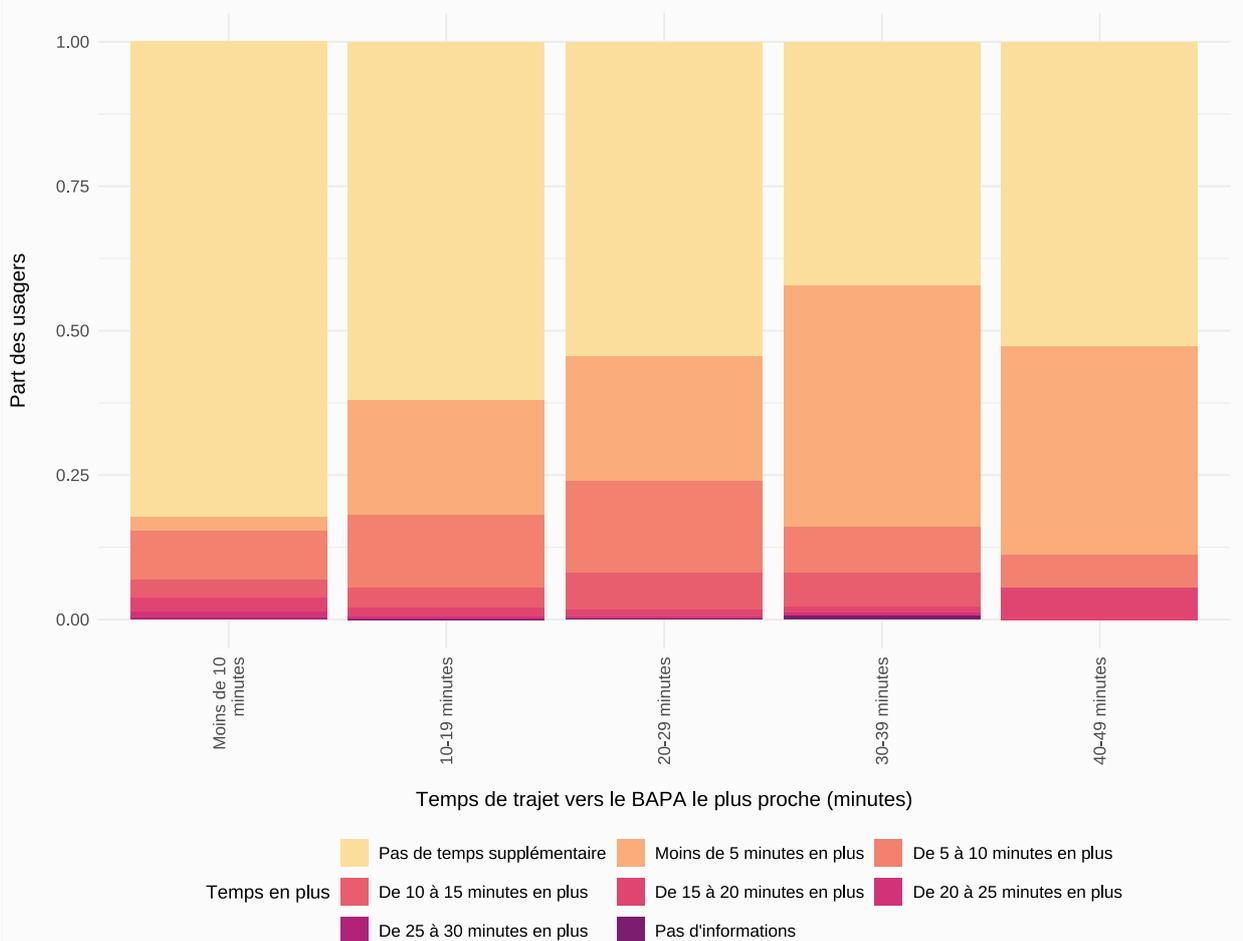
6-20 Répartition des usagers et usagères (2016-2023) selon le fait d'avoir choisi le Bapa le plus proche de leur domicile (à cinq minutes près)

	Nombre	Pourcentage
A été au plus court (à 5 minutes près)	16 431	79.3 %
N'a pas été au plus court (à 5 minutes près)	4 285	20.7 %
Total	20 716	100.0 %

Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-mobilité (2022)

⁸³ Il faut garder à l'esprit que parmi les 20 % d'usagers et usagères qui, selon les critères utilisés, ne sont pas considérés comme ayant été au plus proche, certains ont peut-être été au plus proche (voir point relatif à la méthodologie en Annexe) ou pensent avoir été au plus proche. Dans ce dernier cas, il est donc abusif de considérer qu'ils ou elles ont fait un autre choix que celui de la proximité.

6-21 Répartition des usagers et usagères (2016-2023) selon le temps supplémentaire consenti - par distance au Bapa le plus proche

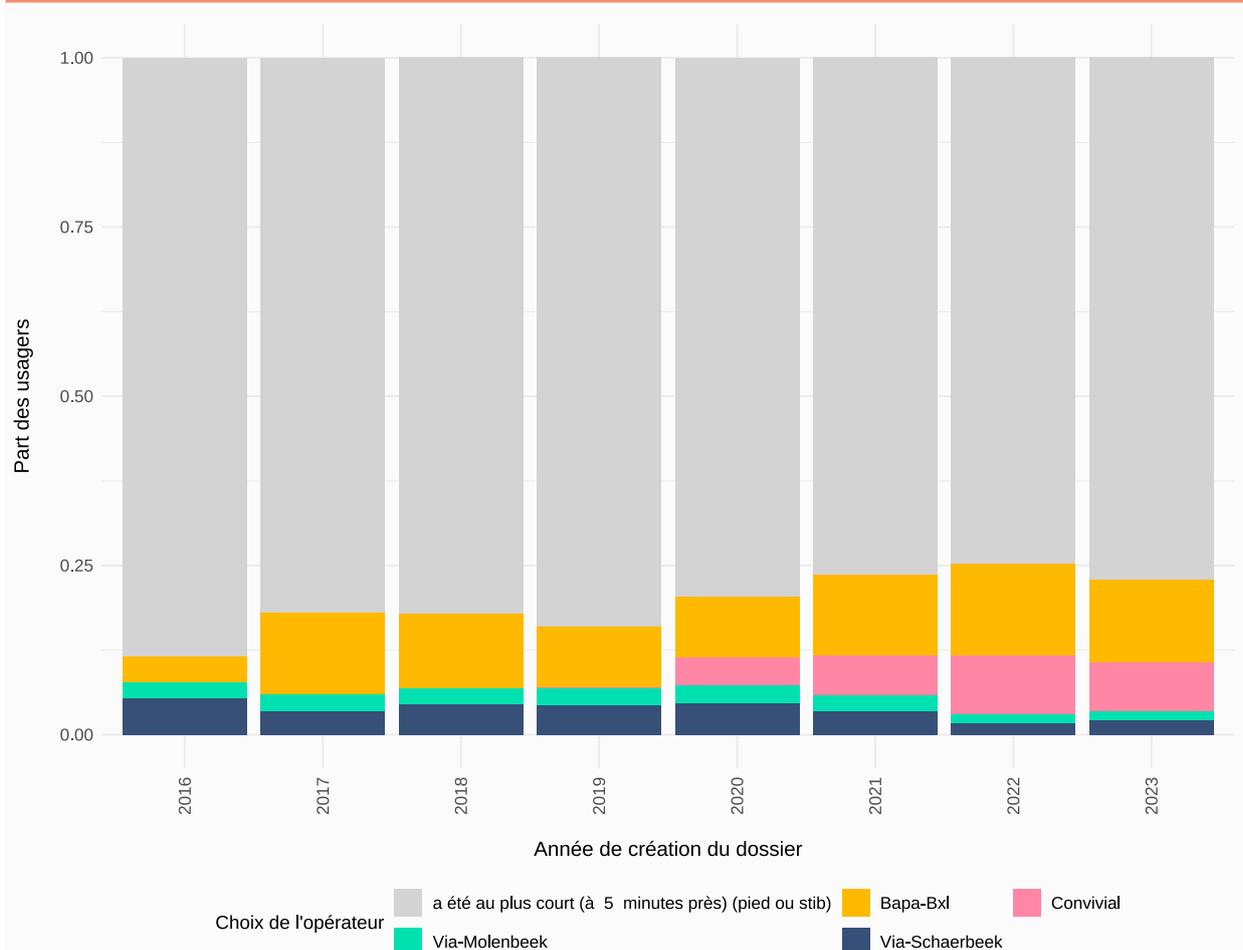


Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)

Par ailleurs, la dimension temporelle intervient également, mais de façon assez mesurée (Figure 6-22). En effet, la part des usagers et usagères se dirigeant au plus proche a eu tendance à légèrement diminuer au fil du temps. En 2023, cette part est de 77 %; elle était de 88 % en 2016 et encore 84 % en 2019.

Par ailleurs, on constate une réduction de la part des personnes qui ne vont pas au plus proche pour aller à Via (Molenbeek-Saint-Jean ou Schaerbeek) depuis 2020. Ceci pourrait notamment s'expliquer par l'augmentation progressive du recours des personnes primo-arrivantes résidant au-delà des communes d'implantation des Bapa (renforcée par l'obligation de suivi en 2022). On peut formuler l'hypothèse qu'au plus loin l'utilisateur se trouve d'une offre, au moins la proximité spatiale au domicile est déterminante.

6-22 Répartition des usagers selon le fait d'avoir choisi le Bapa le plus proche de leur domicile (à cinq minutes près) – par année



Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)

Dans l'enquête qualitative, la proximité spatiale a effectivement été fréquemment mentionnée comme un critère de choix du Bapa, et ce pour une diversité de profils et de trajectoires individuelles. Ce choix de proximité a souvent été présenté comme résultant d'une considération « rationnelle » lorsque les personnes reviennent, *a posteriori*, sur le moment de leur première arrivée au Bapa.

« Ils (commune de Schaerbeek) ont donné les deux adresses (de Via), Schaerbeek et Molenbeek. Mais Schaerbeek était vraiment près de chez moi, alors je suis venue à ce bureau » (Arya - Indienne en RF, VIA-Schaerbeek)

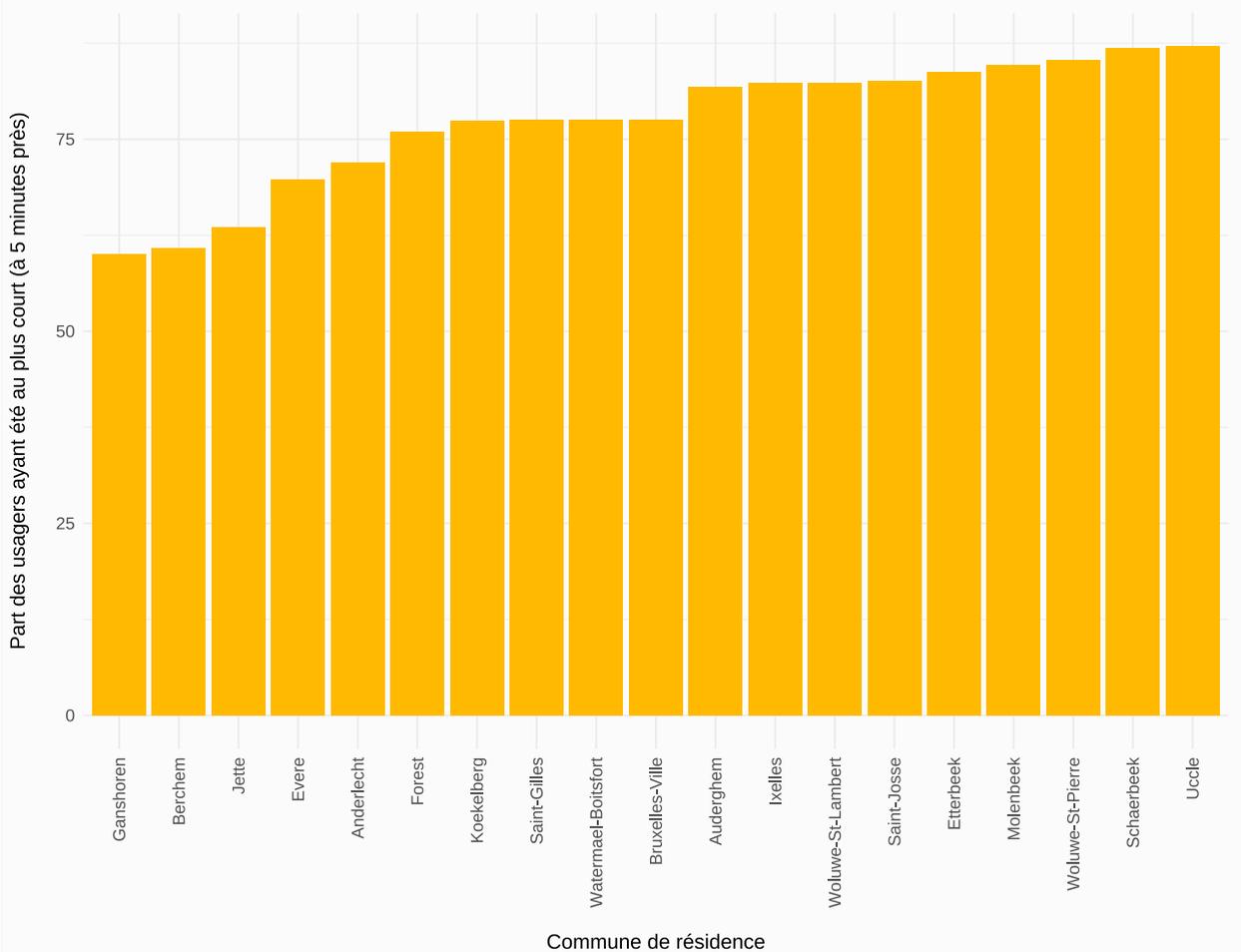
« Parce que dans la lettre que j'ai reçue, il y avait quelques pages qui expliquaient tout, et je crois qu'il y avait trois adresses disponibles. J'ai essayé de voir ce qui était le plus proche de chez moi. » (Lucas - Brésilien en RF, Convivial)

Le choix de l'opérateur le plus proche par rapport au domicile semble donc résulter d'une stratégie consciente, mais il reste souvent complexe de déterminer si le Bapa choisi est effectivement le plus proche. Les témoignages recueillis lors des entretiens sur la mobilité quotidienne ont mis en lumière la manière dont les utilisateurs comparent et sélectionnent leurs trajets, mettant en avant l'importance de la familiarité avec leur environnement (et la ville en général), des représentations géographiques et d'autres influences dans le choix final de l'opérateur. Autrement dit, la proximité spatiale est interprétée différemment selon les profils.

De plus, il est arrivé très souvent lors des entretiens que la proximité soit mise en avant au premier abord, bien que d'autres facteurs entrent en jeu au fur et à mesure de la discussion.

Finalement, c'était souvent l'enchevêtrement de ces facteurs qui influençait le choix, concourant ou concurrençant le critère de la proximité spatiale.

6-23 Part des usagers et usagères (2016-2023) ayant été au plus proche (à 5 minutes près), selon la commune de résidence



Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)

6.1.2. Le choix de ne pas aller au plus proche selon des caractéristiques non individuelles

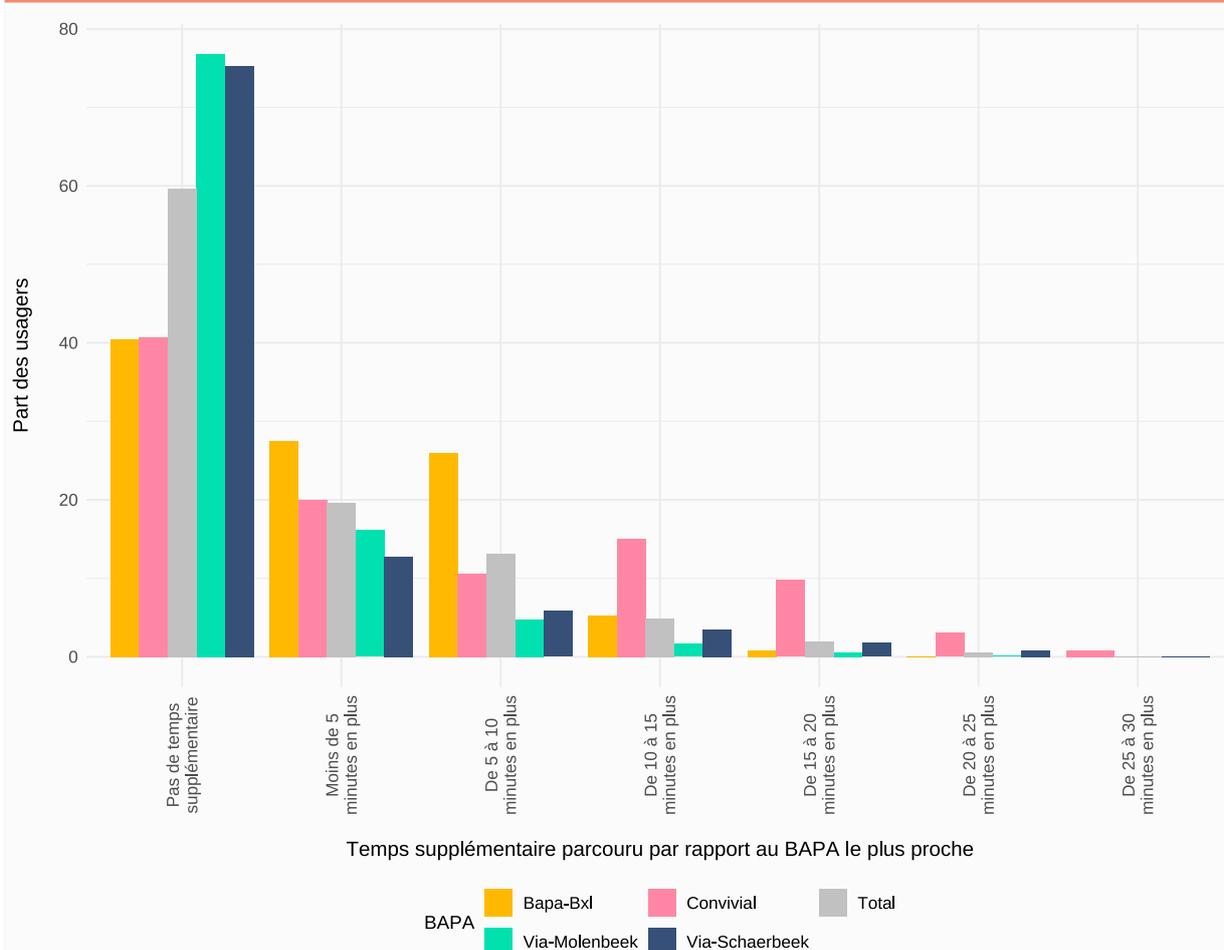
Cette tendance générale à aller au plus proche ne s'observe pas partout et pour tous et toutes de la même manière. Ainsi, on observe par exemple que la part des usagers et usagères ayant été au plus proche (à 5 minutes près) n'est pas la même de commune à commune (Figure 6-23).

À Schaerbeek ou Molenbeek-Saint-Jean (mais aussi à Uccle ou Woluwe-Saint-Pierre), près de 85 % (voir plus) des usagers et usagères ont été au plus proche. À l'inverse, dans les communes de l'Ouest bruxellois (Jette, Berchem ou Ganshoren), moins de deux tiers des usagers et usagères ont fait le choix du plus proche. Plusieurs types d'explications peuvent être convoqués : comportement des organismes prescripteurs, profils spécifiques des usagers et usagères, etc. La suite des analyses reviendra sur ces hypothèses.

Quand on analyse les choix des usagers à l'échelle infracommunale, on observe quelques exceptions à cette tendance générale à aller au plus proche. Ainsi, dans tous les secteurs du quartier Nord, de Laeken et dans la plupart des secteurs de Neder-Over-Hembeek, les usagers et usagères se dirigent majoritairement vers Bapa-Bxl, alors que ce sont les Bapa Via-Molenbeek et Via-Schaerbeek qui sont les plus proches. On observe la même dynamique dans certains secteurs statistiques de Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre : alors que Via-Schaerbeek est plus proche, les usagers et usagères se dirigent toutefois vers Bapa-Bxl.

Par ailleurs, certains Bapa sont davantage fréquentés que d'autres par des usagers et usagères qui ont été au plus proche. Ainsi, les deux implantations de Via, à Schaerbeek et à Molenbeek-Saint-Jean, sont fréquentées par près de 75 % d'usagers et usagères ayant été (strictement) au plus proche (Figure 6-24). Ce n'est le cas que de 40 % des usagers et usagères des services de Bapa-Bxl ou Convivial.

6-24 Répartition des usagers et usagères selon le surcroît de temps de trajet par rapport au Bapa le plus proche, selon le Bapa fréquenté



Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)

Si on analyse la part des usagers et usagères de chaque Bapa qui a concédé un temps de trajet supplémentaire égal ou supérieur à 10 minutes, on constate la spécificité de Convivial : 28 % des usagers et usagères de ce Bapa sont dans cette situation, contre 6 % tant à Bapa-Bxl qu'à Via-Schaerbeek et 2 % à Via-Molenbeek. La part d'usagers ou usagères qui a concédé plus de 10 minutes pour se rendre dans son Bapa est plus élevée à Convivial qu'ailleurs.

Pour des raisons qu'il reste à éclaircir, il semble donc que les Bapa recrutent de façon différente, davantage dans la proximité pour Via, davantage à distance pour Convivial (voir infra. : partie (6-2)).

6.1.3. L'impact des caractéristiques individuelles sur le fait de ne pas aller au plus proche

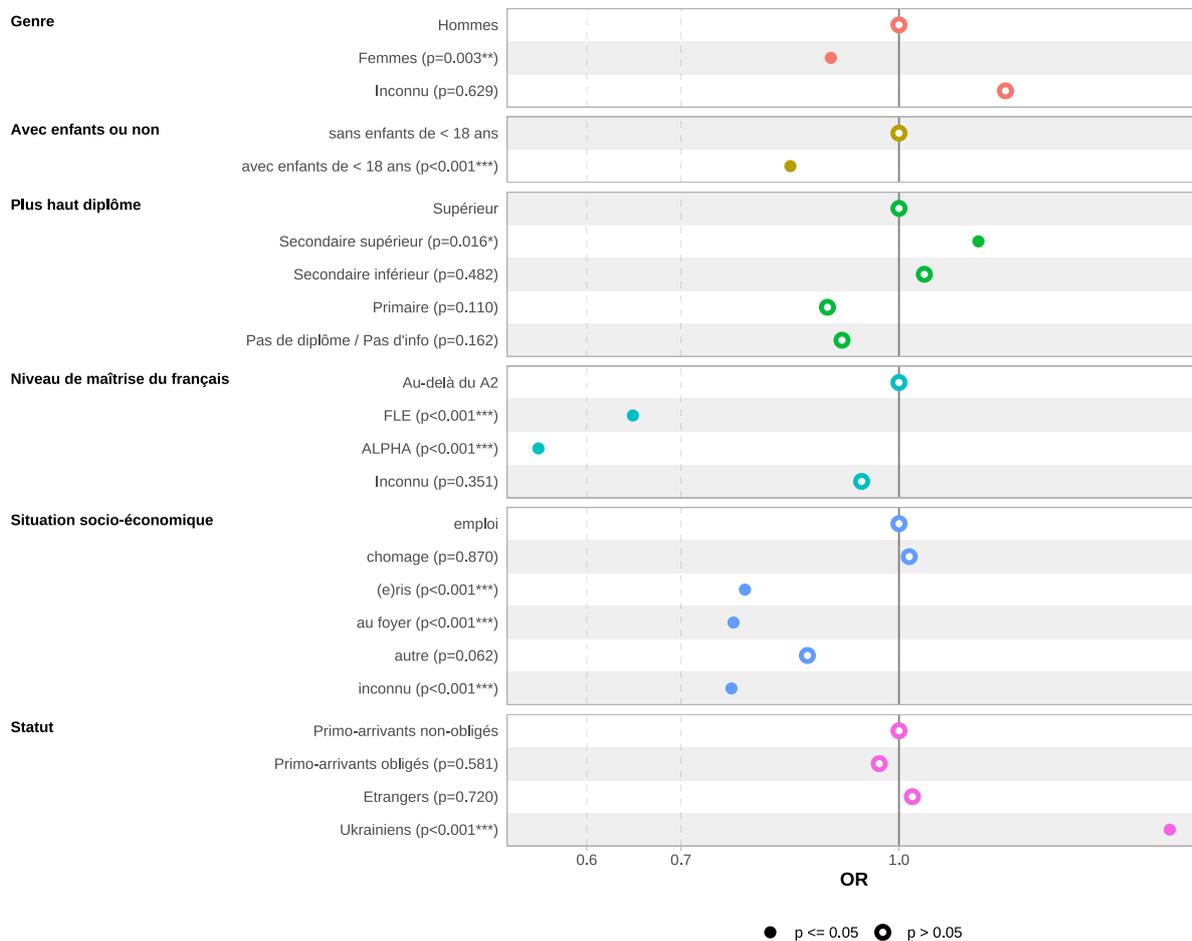
6.1.3.1. L'approche par les données

Certaines caractéristiques individuelles ont un impact sur le fait de parcourir ou d'accepter de parcourir une distance supplémentaire par rapport à l'option la plus rapide.

De façon générale, les caractéristiques individuelles associées à une situation (un peu) moins précarisée sont associées, toutes choses étant égales par ailleurs, à un recours plus fréquent à un Bapa qui n'est pas le plus proche (à cinq minutes près), et inversement les **profils potentiellement plus précarisés ou confrontés à des exigences plus complexes font plus fréquemment le choix de la proximité.**

Ainsi, on observe que (Figure (6-25)), toutes choses étant égales par ailleurs, les femmes parcourent moins fréquemment une distance supplémentaire

6-25 Impact des caractéristiques individuelles sur la probabilité de ne pas choisir le Bapa le plus proche (à cinq minutes près)



Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)

Encadré 10 Lire les résultats d'une analyse de régression logistique

Une régression logistique vise à mesurer l'impact de différentes variables sur la probabilité qu'un événement survienne ou non. Dans ce cas-ci, nous cherchons à mesurer l'impact de caractéristiques individuelles sur le fait de parcourir une distance supplémentaire par rapport à l'option la plus proche.

Le graphique suivant présente les « odds ratios » (rapports de cotes) d'avoir consenti à un temps de trajet supplémentaire.

Un odds ratio (OR) dans une régression logistique mesure l'effet d'une variable explicative sur les probabilités que l'événement se produise. Si l'OR est supérieur à 1, l'événement est plus probable pour cette situation que pour la situation de référence; s'il est inférieur à 1, l'événement est moins probable; et s'il vaut 1, la variable n'a aucun effet. Par exemple, un OR de 2 signifie que les probabilités de survenue de l'événement sont multipliées par 2, tandis qu'un OR de 0,5 indique qu'elles sont divisées par 2.

que les hommes; les personnes avec enfants parcourent moins fréquemment une distance supplémentaire que les personnes sans enfants; les personnes avec un diplôme du primaire (ou sans diplôme) parcourent moins fréquemment une distance supplémentaire que les personnes diplômées du supérieur⁸⁴; les personnes analphabètes parcourent moins fréquemment une distance supplémentaire que les personnes qui maîtrisent le français (écrit et oral); les personnes dont les revenus sont (en partie) assurés par un RIS parcourent moins fréquemment une distance supplémentaire que les personnes ayant un emploi. Les Ukrainiens ont, par contre, davantage que les autres statuts d'usagers, consenti à des distances supplémentaires.

6.1.3.2. Des témoignages qui expliquent : les pratiques de mobilité au regard de la diversité des personnes primo-arrivantes

Les bénéficiaires n'ont pas tou-te-s les mêmes pratiques de mobilité, et donc le même rapport à la proximité spatiale dans le recours et le choix de l'opérateur. En reprenant la notion de « motilité », à savoir la possibilité effective de mettre en œuvre des déplacements selon son capital économique, social et culturel (V. Kaufmann, 2008), nous exposons comment le critère spatial se révèle plus ou moins important selon les profils des bénéficiaires.

La diversité des bénéficiaires rencontrés lors de l'enquête nous permet ainsi d'identifier des caractéristiques déterminant le « niveau de motilité » des personnes primo-arrivantes, telles que les caractéristiques démographiques (genre, âge et composition de ménage), les caractéristiques de séjour (motif et durée de séjour régulier et/ou irrégulier), les caractéristiques relatives au capital culturel (langue et niveau d'instruction, dans le cas de ce public la distinction entre les publics « alpha » et « FLE »), et enfin l'état de santé (physique et mentale).

De ces caractéristiques individuelles découlent des pratiques et des représentations de la ville fort différentes.

Mobilité des profils (hautement) diplômés.

Le niveau d'instruction, favorisant la maîtrise des outils numériques, et la connaissance de l'anglais sont des facteurs déterminants d'une « motilité élevée ».

C'est par exemple le cas de Nour, cette doctorante égyptienne dont le déménagement de Molenbeek-Saint-Jean à Ixelles (quartier ULB) s'est traduit par de longs déplacements quotidiens afin de combiner sa charge d'installation (formations citoyennes à Via-Schaerbeek et ses cours de français à l'EPFC à Madou) et sa charge parentale. Mais cette mobilité ne lui pose pas tant de problèmes au vu, selon elle, de la qualité de réseau de transport public qui est bien plus facile qu'au Caire (transports privés et embouteillage).

De son côté, Lucas, postdoctorant brésilien vivant à Uccle (Dieweg) et combinant ses journées de travail avec le suivi de la formation citoyenne, se rend à Convivial en voiture — facilité par le fait que ce Bapa est le seul à disposer d'un parking et qu'il est relativement accessible en voiture depuis Uccle. Il a également des pratiques multiples (sport, culture, courses, rencontres amicales, etc.) dans presque toutes les communes bruxelloises, et même belges.

Enfin, Hugo, ce bénéficiaire congolais de Bapa-Bxl, artiste et vivant avec sa femme (belge) à Saint-Josse-Ten-Noode, a choisi l'opérateur qui se trouve sur son trajet domicile — travail (animateur socio-artistique à mi-temps au Foyer vzw) qu'il fait à vélo comme tous ses autres déplacements. Si son choix de l'opérateur révèle le critère spatial, il témoigne d'une grande mobilité et connaissance de Bruxelles développée en parallèle à son insertion professionnelle dans le milieu (socio-)culturel flamand :

« Ce que j'ai fait quand je suis arrivé, je me disais que je devais m'orienter avec les centres culturels [...]. Et j'ai pris Google Maps, j'ai tapé "centre culturel, Bruxelles" et je voyais maintenant des zones tout ça et je me disais : "bon ça, c'est intéressant et je vais aller voir là-bas". Je regarde leur horaire, je passe, je me renseigne : "qu'est-ce que vous faites ?". C'est comme ça que j'ai commencé à me connecter avec la ville. »

Pour des bénéficiaires hautement qualifiés arrivés dans le cadre d'un regroupement familial, mais qui ne travaillent pas (encore), le coût des transports publics pour se rendre aux formations peut toutefois se révéler limitant quand il ne peut être contourné par d'autres moyens de transport comme la voiture ou le vélo.

« J'ai dû aller chercher un abonnement pour venir ici, c'est de l'argent aussi à dépenser... Donc financièrement, surtout pour ceux qui arrivent pour la première fois et qui n'ont pas de travail, et je prends même mon propre cas, je trouve que c'est un peu compliqué ». (Ferdinand - Congolais en RF, PA obligé, Bapa-Bxl)

⁸⁴ Les personnes avec un diplôme du secondaire acceptent toutefois un peu plus fréquemment de parcourir une distance supplémentaire que les personnes avec un diplôme du supérieur.

Mais, ce coût financier indirect lié aux transports publics constitue bien plus un enjeu d'accessibilité spatiale pour d'autres profils moins privilégiés, au premier rang desquels les femmes isolées ou en regroupement familial avec un réfugié « sans emploi ».

Mobilité et appropriation de la ville des hommes réfugiés

Parmi les publics les plus précarisés, on observe une différence assez marquée entre les hommes réfugiés et les femmes en regroupement familial.

Le motif de séjour détermine l'accès aux droits sociaux : les réfugiés bénéficiant d'un RIS peuvent également avoir accès à un abonnement STIB gratuit, à l'inverse des personnes en regroupement familial. Affranchie de ce coût, la mobilité des réfugiés et réfugiées en est bien souvent renforcée.

Le cas d'Hamza, réfugié yéménite résidant à Ixelles, illustre cette plus grande disposition des personnes réfugiées à se déplacer pour répondre au plus vite à leurs besoins d'intégration, et ce peu importe la distance à l'offre. En effet, il décide d'anticiper son apprentissage de la langue en s'inscrivant à l'EPFC (Madou), après orientation du CPAS d'Ixelles plutôt qu'en passant par le Bapa qui prend, selon lui, trop de temps :

« Je voulais apprendre la langue ici à Convivial, mais j'ai vu qu'à Convivial il fallait attendre beaucoup. Donc j'ai parlé au CPAS et leur ai dit que je voulais apprendre la langue, et donc ils m'ont transféré (...) à l'EPFC, c'est comme une école de langue. (...) C'est loin oui, un peu, mais je n'ai pas de problème avec la distance. Tu sais moi... je n'ai pas cette... comment dire... Ok c'est loin, mais moi je n'ai pas de problème avec la distance. C'est un endroit pour étudier et moi je veux étudier, je veux me lancer en fin de compte (...) Mais heureusement, j'ai un abonnement, car je suis au CPAS. » (Hamza - Réfugié yéménite, PA obligé, Convivial)

De plus, certain-es réfugié-es seul-es ont déjà vécu des mois, voire des années, à Bruxelles et bien souvent dans la rue; leur connaissance de la ville en est également renforcée. C'est le cas par exemple d'Issam :

« Quand je suis arrivé, je n'avais aucune aide, et je n'avais pas de travail officiel, "blanc" comme on dit. Et du coup j'ai acheté une raclette, tu sais pour nettoyer les vitres, et je nettoisais les vitres des magasins. Je leur disais : je veux travailler, je veux vivre... Et en faisant ça, je me suis beaucoup déplacé. » (Issam - Réfugié syrien, PA obligé, Convivial)

Cette plus grande connaissance de la ville et disposition des hommes réfugiés à se déplacer — liée à l'absence de contrainte financière, à une pratique de la ville pour survivre et enfin à une « soif » d'aide face à leur isolement et après une si longue attente de régularisation — peut dans certains cas minimiser l'importance de la proximité dans le choix de l'opérateur. C'est le cas d'Assane, ce réfugié sénégalais qui était resté 10 ans en séjour irrégulier, qui explique qu'il a d'abord été à Convivial car il avait un « bloc de programme par là-bas » (rendez-vous administratif à la gare du midi). Toutefois, comme ce Bapa est fermé le vendredi après-midi, il finira par s'inscrire le lundi suivant à Bapa-Bxl après avoir réexaminé les adresses du document de la commune sur Google Maps :

« Ce jour-là, je suis retourné à la maison et j'ai vu qu'ici [Bapa-Bxl] est plus proche de chez moi [...] Parce que j'ai l'expérience aussi : là-bas, tu vois peut-être 45 minutes, ici c'est 30 [Bapa-Bxl] minutes, avec le transport et tout ça, j'ai vu que c'était mieux ici à Bapa-Bxl ».

Mobilité limitée des femmes en regroupement familial

Si Assane a finalement choisi le Bapa le plus proche, on observe que ce facteur arrive seulement dans un second temps et qu'il est moins central que pour d'autres profils, comme les femmes en regroupement familial, en particulier celles en attente d'un titre de séjour illimité (carte orange) et/ou dont le mari travaille. C'est le cas de Lara, bénéficiaire angolaise de Convivial, qui illustre l'importance de pouvoir aller aux formations citoyennes à pied (15 minutes) afin de préserver sa carte STIB de 10 trajets qu'elle mobilise surtout pour faire les courses et se déplacer avec ses enfants en bas âge quand son mari est au travail avec la voiture. En dehors de ce coût financier indirect, elle témoigne d'une mobilité limitée à des trajets précis liés à la charge d'installation (Bapa, cours de langue, rendez-vous administratifs), à la charge domestique (courses, crèche, école, etc.), mais aussi parfois du fait d'un contrôle social dans le quartier :

« Je ne suis pas quelqu'un vraiment qui sort. Si je sors, c'est vraiment pour un rendez-vous, un objectif, un lieu, pas vraiment aller se promener... Même chez moi, pour aller en bas là, il y a un parc là, c'est vraiment difficile... Des gens vont demander à mon mari : "dis ta femme, elle est trop discrète". Donc, je sais quand je vais sortir que j'ai un objectif, je fais mes courses, je fais ce que je dois faire, et je rentre. Je suis tranquille. »

Cette mobilité limitée et structurée par des lieux précis s'est révélée dans de nombreux récits de mères en regroupement familial, et ce même quand elles ont un abonnement STIB à coût réduit ou lié au travail. Ce faisant, le choix du Bapa des femmes en regroupement familial est souvent facilité par les lieux déjà fréquentés dans les premières démarches de l'installation et de l'orientation du conjoint. C'était par exemple le cas de Nafissatou, bénéficiaire sénégalaise vivant dans un logement social à Boitsfort, qui expliquait que son mari avait choisi pour elle Bapa-Bxl, car elle avait déjà fait une série de démarches d'insertion professionnelle (Actiris, Mission locale, Agence d'intérim) à proximité de ce Bapa. En effet, au moment de son inscription, son espace de vie était structuré par la ligne de bus 95 et le métro 2/6 (Matonge pour les courses et Madou-Botanique pour la charge d'installation). Bien que dans les faits elle ait choisi le Bapa le plus proche en transport en commun, elle l'a d'abord choisi parce que le trajet était connu et familier. Et dans d'autres situations, cela aurait pu être un facteur qui concurrence la proximité dans le choix de l'opérateur.

Mobilité « angoissante » du public alpha

En gardant à l'esprit l'intersection des caractéristiques individuelles présentée ci-dessus, les **profils « alpha »** (méconnaissance de l'alphabet latin et plus haut diplôme égal ou inférieur au 1^{er} degré du secondaire) témoignent souvent d'un « espace vécu »⁸⁵ plus réduit. Les personnes analphabètes rencontrent de grandes difficultés à se repérer et à se déplacer dans l'espace :

« S'il n'y a pas l'accès à la lecture ou la langue [...] il y a des difficultés de géolocalisation, donc se déplacer — rien que ça — c'est vraiment compliqué. » (Travailleuse sociale, Bapa-Via).

Cet « espace vécu » s'illustre également dans les représentations territoriales où des quartiers de la même commune peuvent être perçus comme « loin », comme en témoigne une femme syrienne à propos de la distance entre Cureghem et le reste de la commune :

« Mon frère est à Anderlecht, mais il est loin. En fait ce n'est pas Anderlecht, mais ça fait partie. Il est plus proche de Molenbeek. Je ne sais pas comment te dire, mais il est loin de nous. »

Cette mobilité difficile « au-delà du quartier » se révèle surtout quand il s'agit d'orienter le bénéficiaire vers un opérateur linguistique ou un service spécialisé. Les témoignages des accompagnateurs et accompagnatrices sociales font ressortir l'angoisse que peut procurer la perspective de ces déplacements, et en particulier pour les femmes :

« Les personnes analphabètes, elles ont beaucoup plus de difficultés. Par exemple, là, j'avais trouvé un cours pour une bénéficiaire qui était à 10 minutes de chez elle, et c'était encore trop loin, parce qu'elle avait des enfants, il fallait que ce soit sur le chemin de l'école. Et donc, le CPAS, lui a proposé un endroit plus proche, et c'était un soulagement pour elle. » (Travailleuse sociale, Bapa-Bxl).

Derrière la difficulté à se déplacer et à se repérer, se joue la **familiarité des lieux** pour le public alpha qui est bien souvent conditionnée par la présence de la « communauté » :

« c'est aussi le fait que ce soit familier : telle personne connaît, donc c'est un endroit où je peux trouver une sûreté [...] c'est un peu un refuge. Ça, c'est quelque chose qui revient souvent. » (Travailleuse sociale VIA).

Derrière le critère spatial, on peut donc aussi retrouver le critère communautaire : « Je sors un exemple : "je veux une place au CEDAS [opérateur linguistique], parce que Pierre, Paul et Jacques ont été au CEDAS et que là je me sens en territoire rassurant. » (Direction Via). À ce propos, le cas d'**Issam**, réfugié syrien sans logement au moment de son inscription à Convivial (hébergé chez un ami), et qui fait ses cours de français au centre TEFO (Yser) — un opérateur linguistique privilégié par cette communauté — témoigne d'une tension entre proximités spatiale et communautaire. Quand il trouve un logement à Saint-Guidon, il rencontre des difficultés à se déplacer entre son domicile, Convivial et ses cours de langue. Plus substantiellement, ceci peut se traduire dans des représentations de « territoire communautaire », comme l'illustre un réfugié syrien qui dit d'abord « connaître tout Bruxelles », mais qui reconnaît plus tard : « Etterbeek et tout ça, je ne connais pas, je ne pars

⁸⁵ Le concept d'espace vécu a été introduit par Armand Frémont au début des années 1970 et a permis le développement d'une nouvelle approche phénoménologique de la géographie. Selon ce courant, l'espace vécu comprend l'espace des pratiques quotidiennes (l'espace de vie) et l'espace des interrelations sociales (l'espace social), en tant qu'objets de la perception et de la représentation mentale qu'un individu ou un groupe peut se construire (géonconfluences. ens-lyon.fr).

pas là-bas. [...] je voulais dire nos quartiers ici, Molenbeek et Anderlecht [avec la chaussée de Mons comme point central] où il y a plein d'Arabes, on est là. »

Ainsi, quand il s'agit de sortir de cet « espace vécu » relativement réduit, les travailleuses sociales et les bénéficiaires « alpha » rencontré-es montrent que c'est surtout le premier déplacement — en territoire inconnu — qui pose problème. Les travailleuses sociales soulignent dès lors l'importance de rassurer. Cela peut passer par un accompagnement physique (et dans sa langue) en sollicitant un bénévole de l'ASBL *Les Amis d'Accompagner*, un de leur proche (e.g. un enfant scolarisé) ou encore quelqu'un, des « traducteurs », qu'ils-elles vont payer. Cela peut aussi passer par la construction d'un itinéraire photographique avec les principaux points de repère. Ceci est illustré par une travailleuse sociale qui tente de rassurer les bénéficiaires dans leurs déplacements entre les deux antennes de Via à travers une mobilité en « saut de puce » structurée par différentes « centralités populaires » (commerciales) :

« Souvent aussi, je vois où la personne habite, et donc il y a des endroits bien spécifiques qu'ils connaissent : ils connaissent souvent Rogier, ils connaissent souvent Rue de Brabant, ils connaissent souvent Place Liedts. Je géolocalise par rapport à leur connaissance. Souvent, je leur demande "est-ce que vous connaissez tel endroit Place Masui ? Vous faites du shopping là-bas ?". Et puis, je leur dis "De là, vous continuez vers là, etc.". Donc, par des images de la ville, tout simplement. Quand je sens que leur expliquer par des mots, ça ne fonctionne pas, je fais en sorte d'imager tout ça. Et ça, ça fonctionne la plupart du temps. » (Travailleuse sociale, Bapa-Via)

6.2. Les facteurs concurrents à la proximité spatiale

L'analyse quantitative qui précède a permis de dégager plusieurs observations quant aux critères qui entrent en jeu dans le choix préférentiel d'un bureau d'accueil et quant au rôle de la proximité spatiale parmi ces critères.

Le choix du Bapa semble donc souvent correspondre au critère de proximité spatiale (80 % des cas). Mais dans 20 % des cas, le Bapa choisi n'est pas le plus proche. Ceci indique donc que d'autres critères que celui de la proximité interviennent dans le choix du Bapa. Par ailleurs, on constate que :

- On déroge plus à la tendance d'aller au plus proche dans certaines communes;
- Certains Bapa attirent plus que d'autres les bénéficiaires n'ayant pas choisi le Bapa le plus proche. Dans le même ordre d'idée, certains Bapa sont plus fréquentés que d'autres par des usager-es qui ont été au plus proche. Via est nettement plus fréquenté par des usagers qui sont allés au plus proche que les deux autres Bapa ;
- Ces deux observations se combinent : dans chaque commune, on « déroge » à la tendance à la proximité spatiale.

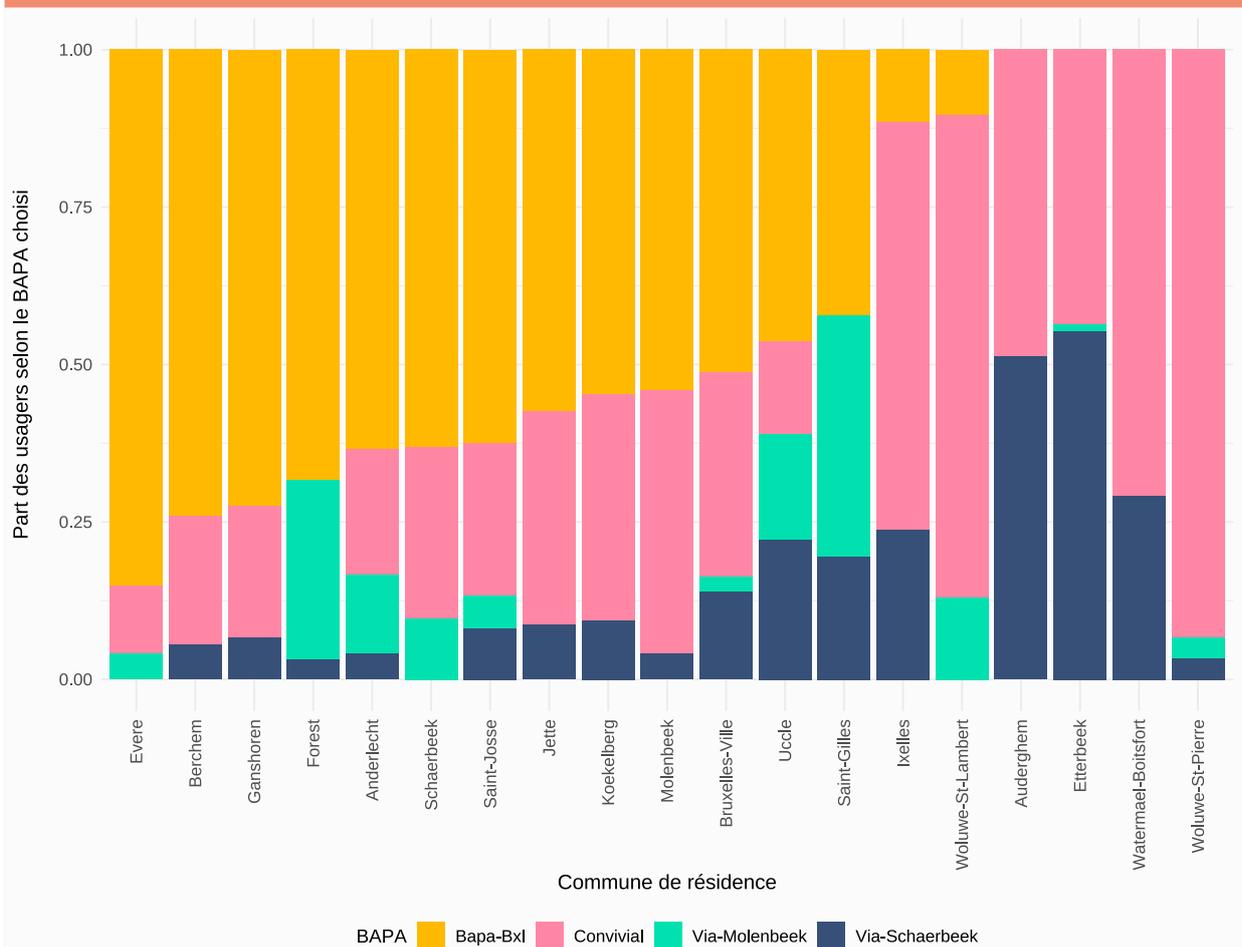
Concrètement, les personnes qui choisissent par exemple un autre Bapa que le plus proche de chez elles et qui habitent à Ixelles ou dans les deux Woluwe ont davantage choisi Convivial. Les personnes qui ne vont pas au plus proche et qui habitent les secteurs du quartier Nord et Evere ont davantage choisi le Bapa-Bxl.

Ces observations suggèrent plusieurs hypothèses à explorer :

- Des effets institutionnels semblent intervenir dans le choix du Bapa, notamment à travers le rôle des acteurs « prescripteurs » (communes et CPAS) ou « orienteurs » (tissu associatif);
- Des effets communautaires pourraient intervenir (par exemple chez les Indiens d'Evere);
- Des effets liés à l'offre et aux particularités de chaque Bapa peuvent intervenir (les réfugiés privilégient Convivial qui, historiquement a tout un ensemble d'offres pour ces publics).

En somme, ces résultats suggèrent qu'un faisceau de raisons pousse à choisir un Bapa plutôt qu'un autre et que la proximité interagit avec toutes ces raisons plutôt qu'elle ne les efface ou ne les supplante.

6-26 Répartition des usagers n'ayant pas été au plus proche (à cinq minutes près) selon le Bapa (pour la période avec les trois Bapa ouverts) – par commune de résidence des usagers et usagères



Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)

6.2.1. Un rôle des administrations locales dans l'orientation

6.2.1.1. L'approche par les données

Dans certaines communes, les usagers et usagères se dirigent donc plus volontiers vers le Bapa le plus proche. Par ailleurs, quand ils ou elles ne se dirigent pas vers le Bapa le plus proche, il semble que, dans certaines communes, les usagers et usagères plébiscitent certains Bapa, au détriment d'autres (Figure 6-26).

Ainsi, à Evere par exemple, on sait que seuls 70 % des usagers et usagères ont été au plus proche (c'est-à-dire à Via-Schaerbeek), mais on constate que, quand ils ou elles n'ont pas été au plus proche, ils ou elles ont été 85 % à se diriger vers Bapa-Bxl. Il semble donc que Bapa-Bxl constitue un choix de prédilection pour les usagers et usagères potentielles d'Evere. Dans d'autres communes, dont Ixelles, les deux Woluwe et Watermael-Boitsfort, on constate que c'est Convivial qui a été davantage

choisi, par près de 65 % des usagers et usagères n'ayant pas été au plus proche.

Il reste à expliquer ce constat : est-il lié à des pratiques locales des institutions prescriptrices ou à des différences de profil sociodémographique ?

Autrement dit, si les usagers et usagères ont été davantage vers un Bapa plutôt qu'un autre, est-ce parce que, par exemple, la commune oriente vers ce Bapa ou est-ce parce que le Bapa (pour des motifs qui restent à définir) correspond mieux au profil des usagers (qui varie de commune à commune) ?

Pour répondre à cette question, nous avons analysé les choix des usagers qui résident dans deux zones : le nord de Bruxelles-Ville (Quartier Nord, Laeken et Neder-Over-Heembeek) d'une part, où la plupart des usagers et usagères se dirigent vers Bapa-Bxl alors que les implantations de Via sont plus proches; Evere d'autre part, où la part d'usagers et usagères allant au plus proche est parmi les plus faibles de la Région.

Dans le nord de Bruxelles-Ville, le profil ne semble pas avoir d'impact majeur sur la probabilité d'aller à Bapa-Bxl⁸⁶. On peut donc écarter l'hypothèse explicative qui repose sur une meilleure adéquation entre l'offre de Bapa-Bxl et le profil des résidents.

À Evere également, Bapa-Bxl semble avoir été plébiscité pour les personnes n'ayant pas été au plus proche, et ce quel que soit le profil⁸⁷. À Evere, si le diplôme ou la situation socio-économique ne semblent pas introduire de différences de comportement, ce n'est pas le cas de la nationalité. En moyenne pour la commune, 70 % des usagers et usagères ont donc été au plus proche. Si c'est le cas de 84 % des Syrien-nes ou de 78 % des Marocain-es de la commune, ce n'est le cas que de 69 % des Indien-nes⁸⁸.

L'analyse des choix réalisés par les usagers et usagères de ces deux territoires laisse à penser que ce que l'on observe (une préférence pour un Bapa alors qu'il n'est pas le plus proche) ne s'explique pas uniquement par le profil des usagers et usagères puisque les comportements sont similaires, quel que soit le profil. Ceci ouvre la porte à l'hypothèse d'un rôle des organismes prescripteurs.

6.2.1.2. Des témoignages qui confirment

Certains témoignages confirment le rôle joué par les services communaux et/ou le CPAS dans le choix du Bapa. Les communes ont ainsi pu communiquer les coordonnées d'un seul opérateur, tout comme les CPAS.

« Honnêtement dernièrement je parlais beaucoup avec le CPAS, avec une assistante là-bas, à Ixelles. Je lui ai dit que je voulais faire l'indimaj (intégration), je voulais étudier la langue. Je n'ai pas de langue, je ne connais rien. Elle m'a dit « ok prends cette adresse, tu peux aller chez eux et ils vont t'aider ». » (Hamza - Réfugié yéménite, PA obligé, Convivial)

« Non elle ne m'a pas dit [qu'il existait d'autres Bapa]. Et moi je ne connais rien d'autre. Je connais seulement Convivial. Elle m'a donné l'adresse de Convivial. » (Hamza - Réfugié yéménite, PA obligé, Convivial).

Si les travailleurs communaux orientent donc parfois vers le Bapa de la commune (sans proposer les alternatives, fussent-elles plus proches), d'autres orientent parfois vers un Bapa qui n'est pas lié à leur commune. Ceci peut s'expliquer par une connaissance partielle de l'offre ou — au contraire — par une connaissance de l'ensemble de l'offre et une décision quant au Bapa jugé le plus adapté (selon la représentation du travailleur) au profil du bénéficiaire.

Qu'il s'agisse des associations de première ligne au sein desquelles les personnes migrantes sont insérées ou de celui des communes et des CPAS dans l'orientation vers les bureaux d'accueil, il ressort clairement de ces situations que **les services orienteurs ont une influence d'autant plus déterminante dans le choix du bureau d'accueil que l'offre est moins lisible** : moins la personne a une connaissance fine de la pluralité de l'offre du parcours d'accueil, moins la proximité spatiale entrera en compte dans le choix du Bapa. **La combinaison des enjeux de lisibilité du dispositif, des modes de recours et des vecteurs d'orientation conditionnent finalement la façon dont le choix du Bapa s'effectue et la façon dont les critères communautaires, institutionnels, individuels et liés aux spécificités des Bapa interagissent avec le critère spatial dans ce choix.**

6.2.2. Réseaux communautaires et logiques institutionnelles

6.2.2.1. L'approche par les données

Étant donnée la force du bouche-à-oreille et des filières communautaires comme mode d'orientation vers l'une ou l'autre implantation Bapa, on peut se demander si les usagers et usagères ne choisissent pas, dans certains cas, de sacrifier la proximité pour se rendre dans une implantation Bapa qui leur a été conseillée par un proche, ou qui est fréquentée par une part importante des membres de leur communauté. Il s'agit donc d'évaluer ici dans quelle mesure la préférence pour une structure connue de la communauté vient concurrencer la simple proximité spatiale.

⁸⁶ 42 % des usagers et usagères du Nord de Bruxelles-Ville qui sont faiblement diplômé-es se sont rendus à Bapa-Bxl alors que ce n'était pas le Bapa le plus proche. C'est également le cas chez les usagers ou usagères qui sont diplômé-es du supérieur (50 %). L'écart est faible : les plus diplômés vont un peu plus fréquemment à Bapa-Bxl que les autres (et un peu moins à Via).

⁸⁷ La différence avec le Nord de Bruxelles-Ville réside dans la variation de la part d'usagers et usagères qui ont été au plus proche : à Evere, davantage d'usagers ou usagères ont été au plus proche.

⁸⁸ Evere présente la spécificité d'avoir un nombre important de personnes indiennes (675) parmi ses usagers et usagères (1176). Ces personnes représentent donc 57 % des usagers et usagères de la commune, contre 9 % à l'échelle de l'ensemble de la Région. Les deux autres principales nationalités des usagers et usagères de la commune sont les nationalités syrienne (12 % des usagers et usagères à Evere, 19 % pour la Région) et marocaine (7 % pour Evere, 17 % pour la Région). À elles trois, ces nationalités reprennent plus de 75 % des usagers et usagères de la commune. À l'échelle de la Région, les Indiens et Indiennes présentent un profil spécifique, par exemple en matière de diplôme : 83 % d'entre elles sont diplômées du supérieur, contre seulement 29 % de l'ensemble des usagers et usagères. Les personnes de nationalité syrienne ou marocaine sont beaucoup moins fréquemment diplômées du supérieur (10 % et 16 % à l'échelle de la Région).

Tout d'abord, il faut garder à l'esprit que le choix entre la proximité et le choix communautaire ne s'impose pas à toutes et tous. En effet, dans 70 % des cas, il n'est pas nécessaire de choisir entre la proximité et la volonté de « suivre » des compatriotes : le Bapa le plus proche est aussi celui vers lequel se sont préférentiellement dirigés les compatriotes de l'utilisateur ou usagère. Ceci s'explique en partie par le fait que, pour certaines nationalités en tout cas, les choix résidentiels sont partagés. Dès lors que les quartiers de résidence sont similaires pour une part importante des usagers et usagères d'une même nationalité, les deux critères (proximité du Bapa et caractère communautaire de celui-ci) peuvent être tout à fait compatibles.

- Dans les cas où le Bapa le plus proche n'est pas le Bapa communautaire (30 % des cas), les usagers et usagères se sont rendus dans le Bapa le plus proche dans 64 % des cas. Ils sont 27 % à s'être rendu dans le Bapa communautaire et 10 % à avoir choisi un Bapa qui n'est ni le plus proche ni le Bapa communautaire.
- Dans les cas où le Bapa le plus proche est aussi le Bapa communautaire (70 % des cas), les deux tiers des usagers et usagères (65 %) se sont rendus dans le Bapa qui est à la fois le plus proche et celui qui est plébiscité par les personnes du groupe national. Dans 21 % des cas, ils-elles ont choisi un Bapa qui est proche (sans être le Bapa communautaire). Dans 5 % des cas, ils-elles ont choisi un Bapa communautaire, qui n'est pas celui qui est le plus proche. Dans les 9 % des cas restants, ils-elles ont choisi un autre Bapa, qui n'est ni proche ni communautaire.

Encadré 11 Qu'est-ce qu'une implantation Bapa « communautaire » dans le cadre de cette étude ?

Dans le cadre des analyses qui suivent, nous utiliserons le terme de *Bapa communautaire*. On définit pour un usager ou une usagère l'implantation *Bapa communautaire* comme l'implantation qui a accueilli la majeure partie de personnes de même nationalité au cours des 6 mois précédents son inscription. Concrètement, si un Indien s'inscrit dans le parcours le 1^{er} juillet, nous dénombrons les inscriptions de ressortissants indiens entre le 1^{er} janvier et 30 juin pour chaque implantation de Bapa. Le Bapa communautaire est le Bapa qui a accueilli le plus de ressortissants indiens sur cette période.

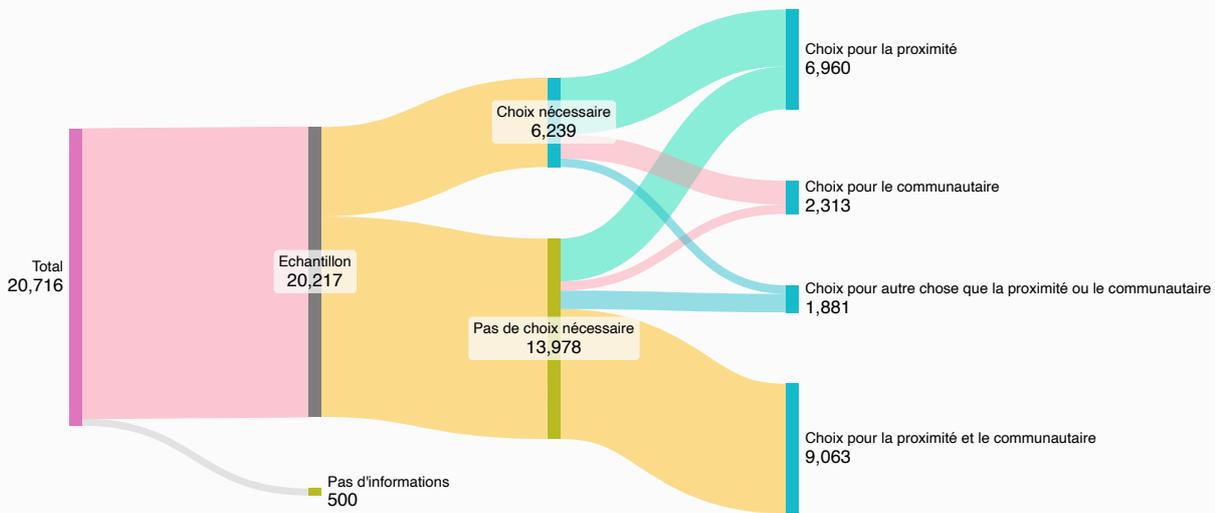
Dès lors, le *Bapa communautaire* n'est pas forcément le même pour tous les groupes nationaux d'utilisateurs et usagères, et pour un groupe national d'utilisateurs et usagères, il peut changer dans le temps.

Dans certains cas, les usagers et usagères d'un groupe national ne marquent pas de préférence forte pour un Bapa plutôt qu'un autre. Dans ces cas, on considère qu'il peut y avoir deux Bapa communautaires. C'est le cas si la différence des parts d'utilisateurs et usagères entre ces deux Bapa est inférieure à 10 %⁸⁹.

Il faut garder à l'esprit que nous ne savons rien — dans cette approche quantitative — des motivations réelles qui ont présidé au choix du Bapa : tout au plus peut-on constater que la personne a fait un choix similaire à celui de ses compatriotes. Mais ce choix peut avoir été réalisé pour cette raison, comme pour une autre raison qui leur est commune.

⁸⁹ Exemple : si une implantation Bapa a accueilli 90 % du public syrien et que les autres implantations Bapa ont accueilli le reste des 10 %, on considère qu'il n'y a qu'une seule implantation Bapa « communautaire ». Si une implantation Bapa a accueilli 35 % du public, une autre 30 %, et que les deux autres implantations se sont partagées le reste, on considère qu'il y a deux implantations Bapa communautaires.

6-27 Répartition des usagers et usagères selon le choix pour la proximité (à cinq minutes près) ou le choix des compatriotes



Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)

Quand il convient de choisir, on constate que le choix d'un Bapa communautaire (au détriment de la proximité) est présent : il concerne un usager ou une usagère sur quatre. Néanmoins, on ne sait pas ici comment s'est forgé ce choix.

6.2.2.2. Des témoignages concordants

Certains témoignages confirment l'impact que peuvent avoir les réseaux d'information communautaires et la recherche d'environnements institutionnels fréquentés par des personnes appartenant à la même communauté.

6.2.2.2.1. Le cas des Indiens

Les témoignages recueillis illustrent l'importance des ressources communautaires pour comprendre les exigences ou propositions administratives. Ainsi, certains usagers et usagères indiennes évaluent les propositions de Bapa formulées par des agents communaux avec des proches avant d'arrêter un choix définitif.

« J'étais déjà au courant de tout. Personnellement, je dirais que les personnes originaires d'Inde savent tout parce qu'elles ont déjà quelqu'un à qui elles peuvent s'adresser. Ce n'est donc pas comme si nous étions dans un pays totalement différent. Nous avons de nombreuses personnes dans notre communauté qui nous aideront immédiatement, même si nous ne sommes pas encore là. » (Mani - Indien en RF, PA obligé, Bapa-Bxl).

« Mais au tout début, je ne comprenais pas tout... du tout. Ok, le Bapa, j'ai demandé une fois de plus [à la commune] et ils m'ont dit « il faut ça, ça et ça, tu peux y aller » et... Après ça, j'ai reconfirmé avec l'un de mes amis indiens. Ils m'ont dit la même chose. » (Priya - Indienne en RF, PA ayant droit, Via-Schaerbeek)

« C'est donc une obligation pour moi d'y aller. Ensuite, j'ai appelé mon ami un peu plus âgé, celui chez qui j'habitais auparavant. Une famille indienne était là. Elle m'a dit que je pouvais aller à Via et m'inscrire moi-même. Alors, avec une de ses amies, je suis allée à Via, je me suis inscrite et c'est à partir de là que tout a commencé. Le voyage commence ici. » (Esha - Indienne en RF, PA obligée, Via-Schaerbeek)

Certains témoignages illustrent le fait que l'orientation par des proches l'emporte sur le choix de la proximité. Néanmoins ceci est sans doute lié à des capacités de motilité plutôt élevées, par exemple pour des personnes indiennes la mobilité en transport en commun ne constitue pas une difficulté dans la mesure où le réseau bruxellois est perçu comme facile et efficace.

« Non, ce n'est pas le plus proche de chez moi, c'est parce que ce qui compte, c'est que mon ami m'ait dit de venir ici, c'est le bouche-à-oreille » (Esha - Indienne en RF, PA obligée, Via-Schaerbeek)

Encadré 12 Les Indiens dans le parcours d'accueil

Les Indiens et Indiennes rencontrés présentent des profils particuliers. Il s'agit de personnes venues en Belgique dans le cadre d'un regroupement familial avec leur conjoint-e ayant migré pour des raisons professionnelles. De façon générale, les Indiens et Indiennes inscrits dans le parcours d'accueil sont hautement diplômés (83% de diplômés du supérieur contre 29% pour l'ensemble des usagers), fréquemment en regroupement familial (64% contre 45%) et plus fréquemment en emploi (30% contre 18%) ou au foyer (55% contre 28%).

Certains points communs ressortent des entretiens réalisés auprès de personnes indiennes, en particulier un intérêt spécifique de cette communauté pour BON, une logique de « shopping » associée à une motilité élevée des bénéficiaires obligé-es hautement qualifié-es dans un contexte de saturation des Bapa, et une migration et un réseau communautaire fondés sur le milieu professionnel.

“Oui, je connais les trois Bapa. À l'origine, c'était Bapa[-BXL] uniquement parce que tout le monde disait : 'Bapa[-BXL] Bapa[-BXL] Bapa[-BXL]'. J'ai donc commencé par aller à Bapa[-BXL], mais il n'y avait aucun cours d'anglais, comme le cours d'intégration, ils n'avaient pas d'horaire, comme ils l'ont dit. Ils n'étaient pas sûrs de la date à laquelle ils allaient commencer et ils nous ont dit : “nous pouvons vous garder sur la liste d'attente. Nous vous appellerons dès que le cours commencera pour vous le confirmer ». Elle m'a alors suggéré d'essayer Convivial ou Via. Je me suis donc dit que le plus tôt serait le mieux. Je suis allée chez Convivial et ils m'ont immédiatement dit qu'ils avaient un cours disponible.” (Mani - Indien en RF, PA obligé, Bapa-Bxl).

Pour ce public spécifique, la proximité ne s'avère bien souvent pas décisive, puisqu'une importance est accordée aux retours d'expérience et à la rapidité avec laquelle le parcours peut effectivement être entamé.

6.2.2.2.2. Le cas des Syriens

La communauté syrienne permet de mettre en lumière une réalité bien différente de celle de la communauté indienne. Les facteurs influençant le choix du Bapa pour la communauté syrienne sont similaires à ceux de la communauté indienne, mais agissent différemment, venant appuyer ou concurrencer le critère spatial.

Avant l'entrée en vigueur de l'obligation de suivi, ce public se rendait très majoritairement à Via-Schaerbeek et Molenbeek, situés près de leurs lieux de domicile. Comme indiqué précédemment, ceci

s'expliquait par la stratégie opérée par ce bureau d'accueil⁹⁰.

“Il y a plusieurs choses en fait : premièrement, les Doms sont historiquement implantés sur Schaerbeek, Molenbeek et Anderlecht. Donc, déjà, le premier argument c'est spatial! [...] Les Syriens de manière générale sont arrivés dans ces mêmes communes, [...]. Et donc, très vite, on a eu des travailleurs qui maîtrisaient l'arabe classique. Et forcément, les communes ont compris le rôle qu'on pouvait jouer avec ce public spécifique, et ils sont tous arrivés chez nous. Et puis, il y a eu le bouche-à-oreille : ils vont chez “VIA”, ils ne vont pas dans un bureau d'accueil quoi... [Il faut savoir que] les Doms, c'est une population qui est discriminée dans leur propre pays, donc, déjà, ils vont avoir ce mécanisme de méfiance envers les institutions. [...] Et [ils se regroupent par clans familiaux] c'est pour ça qu'on n'a pas les mêmes Doms à Schaerbeek et à Molenbeek. Mais ils ne vont pas vouloir quitter Via, ils vont dire : “je ne veux pas être dans le cours en même temps que machin”. [...] c'est plutôt de l'évitement entre eux. [...] Et alors il faut savoir qu'on est appelé “chez la police” parce qu'on fait tout ce travail de médiation entre les clans [et avec les institutions], même dans les écoles...” (Direction Bapa-Via)

Les pratiques spatiales de ce public éloigné des institutions témoignent d'une imbrication entre proximité communautaire et proximité spatiale, caractérisée par une « mobilité angoissante » au-delà des territoires familiers. Au point que Via aurait développé deux réseaux associatifs de proximité pour chacune de ses antennes :

« Il y a très fort cette logique “je ne sors pas du territoire”. Un territoire qui n'est pas lié à une commune, ou entité administrative hein, le territoire de ma communauté. [...] Donc, sortir de ce territoire, et de nouveau surtout chez les femmes, c'est comme... Aller dans l'espace quoi! » [...] On a [donc] développé des services complètement différents en fonction que tu sois à Molenbeek ou Schaerbeek, ils ne vont pas orienter vers les mêmes institutions du fait de cette logique de proximité locale. » (Direction Bapa-Via).

⁹⁰ Développement de collaborations avec les institutions publiques (Communes, CPAS) et le tissu associatif bruxellois, mais aussi développement des offres de langue et engagement d'une formatrice facilitant l'accueil de ces publics Syriens et Doms.

Encadré 13 Les Syriens dans le parcours d'accueil

En grande partie, les bénéficiaires syrien-nes du parcours d'accueil sont arrivé-es en Belgique à partir de 2015 pour fuir la guerre. Ils et elles sont faiblement diplômés (65% sans diplôme ou avec un diplôme du primaire au maximum) et fréquemment bénéficiaires d'un revenu d'intégration (73% des cas). La plupart sont régularisé-es via une protection internationale ou reconnus comme réfugiés (dans 85% des cas), souvent d'abord des hommes isolés, puis des femmes qui rejoignent leur conjoint par regroupement familial. Dans notre échantillon, il s'agit d'un public provenant principalement de zones rurales et analphabètes. Ils-elles résident surtout dans les quartiers de Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Saint-Josse-Ten-Noode et Anderlecht.

« Oui j'ai entendu qu'il y a Schaerbeek, mais je ne suis pas allé là-bas, c'est loin. Lorsque mon mari l'a fait il n'y avait pas à Schaerbeek, c'est après qu'il y a eu Schaerbeek je pense. On ne savait pas. Mon mari l'a fait ici à Molenbeek. (...) Honnêtement maintenant je vois que c'est la même chose, les deux endroits [Via-Molenbeek et Schaerbeek]. C'est la même distance. Mais je ne voulais pas aller à Schaerbeek, car je ne la connais pas, je ne me rappelle pas. Je sais aller à Schaerbeek, mais je la connais pas comme ici. Et je me suis dit ici c'est plus facile pour moi. » (Chahine – Réfugiée syrienne, PA ayant droit, Via-Molenbeek)

« Oui, il [Convivial Anderlecht] est plus proche qu'ici [Convivial Forest], beaucoup plus proche. C'est à cinq minutes à pied [ce sera 10-15 minutes]. Ici, cela prend environ 16 minutes plus ou moins. » (Hassan – Réfugié syrien, PA obligé, Convivial)

« Oui, j'habite tout près de ce bâtiment à côté de l'église. Cela aurait été plus facile c'est à 400 mètres de chez moi. Mais avant, pour l'autre Convivial, c'était pas difficile, ça me prenait 15 minutes » (Shadia – Réfugiée syrienne, PA ayant droit, Convivial).

Dans le contexte actuel, lié à l'entrée en vigueur de l'obligation et qui a conduit à la saturation des deux Bapa historiques et l'ouverture d'une nouvelle antenne de Convivial à Anderlecht, un nombre croissant de personnes syriennes, en particulier celles vivant à Anderlecht, ont commencé à suivre le parcours à Convivial, notamment du fait de la logique de filière interne avec les personnes réfugiées. De plus, l'ouverture d'une nouvelle implantation à Anderlecht par Convivial pourrait renforcer le poids du critère de la proximité spatiale dans le choix du Bapa face aux autres facteurs pour la communauté syrienne établie dans cette même commune. Des usagers syrien-nes résidant à Anderlecht et ayant choisi Convivial pour des raisons liées à l'offre destinée aux personnes réfugiées témoignent d'ailleurs des bénéfices de l'ouverture d'une nouvelle implantation.

L'ouverture de cette antenne pourrait donc à l'avenir potentiellement concurrencer le lien de familiarité de Via-Molenbeek avec la communauté syrienne établie à Anderlecht.

En conclusion, le lien entre la communauté syrienne et les deux implantations de Via montre l'importance de la médiation interculturelle, notamment pour les personnes les plus précaires, pour qui la proximité spatiale et la familiarité des lieux jouent un rôle crucial dans le choix du Bapa. Grâce au développement de collaborations externes, institutionnelles et associatives, ainsi qu'à la construction d'un lien de confiance avec ces bénéficiaires, Via a réussi à créer un environnement familial; ce n'est pas simplement un Bapa, c'est « VIA ». Cependant, ce lien peut aujourd'hui être concurrencé par l'urgence des besoins matériels, de logement ou d'aide sociojuridique offerts par Convivial pour les personnes réfugiées, ainsi que par la nouvelle antenne d'Anderlecht.

En revanche, pour la communauté indienne, la relation avec les Bapa ressemble davantage à celle de bureaux administratifs qu'à un lien de familiarité spécifique avec un opérateur. De plus, la proximité spatiale n'est pas aussi importante au regard de leur capacité à se déplacer, de leur motilité et de leur besoin d'efficacité pour s'insérer au plus vite sur le marché du travail.

Néanmoins, il faut garder à l'esprit que, dans certains cas, le caractère communautaire peut aussi avoir un effet « répulsif ». C'est par exemple le cas dans certaines situations liées à la recherche d'un lieu d'apprentissage du français.

« Et puis, il y a des bénéficiaires qui nous demandent des écoles où on ne parle pas arabe. Parce qu'il y a des écoles à forte concentration, syrienne ou quoi — surtout côté Schaerbeek. Du coup, ils ne veulent pas une école où ils vont retrouver des membres de leur communauté. Ils veulent apprendre le Français. » (Travailleuse sociale, Bapa-Via).

« J'habite à Etterbeek, je cherchais des écoles aux alentours et il y en avait une "Casa America Latina" à Ixelles, mais j'ai dit non, tout le monde va parler espagnol là-bas. J'ai besoin de quelque chose de plus francophone et j'ai trouvé le Ciré qui est aussi à Ixelles et c'est relativement proche, c'était presque gratuit là-bas. » (Daniela – Colombienne en RF, PE, Convivial).

6.2.3. Une possible logique de filières des réfugié-es à Convivial

Le motif de délivrance du titre de séjour de l'usager semble avoir un impact sur le choix du Bapa.

Le tableau ci-dessous (Figure (6-28)) rend compte des choix réalisés (pour la période où les trois Bapa étaient en activité) : le premier tableau porte sur les choix des réfugiés, des apatrides et des personnes ayant bénéficié d'une protection temporaire ou subsidiaire ; le second porte sur les autres primo-arrivants.

Dans chacun de ces tableaux, la ligne renseigne le Bapa (strictement) le plus proche et la colonne renseigne le Bapa effectivement fréquenté. Ainsi, on peut constater que 45% des réfugiés qui résidaient à proximité de Bapa-Bxl ont effectivement été dans ce Bapa.

La comparaison de ces deux tableaux permet de constater un élément : les réfugiés semblent manifester une préférence pour Convivial. Cette préférence est surtout manifeste quand Convivial n'est en fait pas le choix de la distance. Ainsi, les réfugiés qui habitent près de Bapa-Bxl vont à Convivial dans 29% des cas, mais ce n'est le cas que de 11% des autres profils de primo-arrivants. Ce constat est aussi vrai pour les primo-arrivants qui habitent près d'une des implantations de Via. Par contre, la tendance à aller au plus proche est similaire pour les deux types de profils.

Une des hypothèses qui pourrait expliquer la préférence affichée pour Convivial de la part des réfugiés tiendrait à la particularité de ce Bapa.

Pour rappel, Convivial est un mouvement associatif qui préexistait au Bapa et qui a développé une offre — toujours fort sollicitée — spécifiquement adressée aux personnes réfugiées et qui comprend notamment de l'aide au logement, de l'aide matérielle, un service social et un accompagnement dans les démarches de regroupement familial.

Dans la façon dont Convivial conçoit la cohérence de ses actions, l'ensemble de ses services participent à soutenir la première installation des personnes réfugiées, une fois leur demande de protection internationale acceptée. De fait, beaucoup de ces usagers sont voués à suivre un parcours d'accueil à un moment de leur installation, que ce soit plus tard dans le cadre d'une demande de nationalité ou du fait de l'obligation de suivi. Dans plusieurs entretiens menés auprès d'usagers et usagères du Bapa Convivial, on peut facilement voir comment cette première fréquentation des services pour les réfugiés influe sur le choix ultérieur du Bapa, quand est venu le moment de suivre un parcours d'accueil.

« Quand j'étais à Chastres avec le CPAS, ils m'ont demandé de chercher une maison (...) Ensuite, mon assistant social du CPAS m'a envoyé à Convivial avec un papier. Ensuite, je suis allée à Convivial et j'ai rencontré pour la première fois mon assistante sociale à Convivial et elle m'a envoyée à l'aide au logement à Convivial [relogement dans un collocation à Saint-Gilles]. [...] Elle m'a aussi conduit à l'intégration, à l'apprentissage de l'intégration et j'ai également demandé du travail et ils m'ont enseigné pendant cinq jours comment chercher du travail ou quelque chose comme ça. » (Huda, réfugiée érythréenne, 2022, PA ayant droit, Convivial, Saint-Gilles)

La logique de filière interne de Convivial peut amener des personnes réfugiées à s'inscrire de façon préférentielle au Bapa Convivial.

6-28 Choix des usagers selon le Bapa le plus proche, par statut (période d'ouverture des trois Bapa)

		Bapa effectivement fréquenté					
		Bapa-Bxl	Convivial	Via-Molenbeek	Via-Schaerbeek	Total général	
Bapa le plus proche	Bapa-Bxl	45%	29%	11%	15%	100%	
	Convivial	26%	50%	20%	3%	100%	
	Via-Molenbeek	20%	21%	55%	4%	100%	
	Via-Schaerbeek	25%	13%	5%	56%	100%	
	Total général	29%	25%	25%	21%	100%	
Apatrides, Réfugiés, Bénéficiaires de protection temporaire ou subsidiaire							
		Bapa effectivement fréquenté					
		Bapa-Bxl	Convivial	Via-Molenbeek	Via-Schaerbeek	Total général	
Bapa le plus proche	Bapa-Bxl	66%	11%	8%	15%	100%	
	Convivial	35%	54%	9%	2%	100%	
	Via-Molenbeek	31%	13%	51%	5%	100%	
	Via-Schaerbeek	36%	4%	3%	57%	100%	
	Total général	42%	15%	21%	22%	100%	
Autres profils de bénéficiaires							
Source : Application pour primo-arrivants, Bruxelles-Mobilité (2022)							

6.2.4. La socialisation associative : un mode de recours qui influence le choix du Bapa

L'étude des situations d'usagers et usagères de Convivial a montré comment l'insertion dans un tissu associatif spécifique peut orienter le choix du Bapa et comment ce facteur peut peser, soit aux côtés soit en concurrence de la proximité spatiale.

Mais ce constat pourrait être étendu à toutes les autres formes d'insertion préalable des personnes migrantes dans le tissu associatif bruxellois.

Or, si l'insertion dans un tissu associatif constitue un vecteur d'orientation vers les bureaux d'accueil, ce type de recours a aussi un impact sur le choix du Bapa : les travailleurs sociaux d'une structure d'aide peuvent guider le choix du Bapa selon des critères ou des connaissances qui leur sont propres.

Thérèse est une réfugiée burundaise qui a d'abord été logée dans un centre d'hébergement pour femmes, avant de trouver un logement à Molenbeek-Saint-Jean. Elle a continué à être suivie par une travailleuse sociale après son déménagement et a également fréquenté d'autres associations. Après avoir entendu parler du parcours d'accueil, Thérèse a demandé à son assistante sociale de l'aider à s'inscrire dans un parcours. Celle-ci l'oriente directement vers Bapa-Bxl et l'y accompagne d'ailleurs

pour l'aider dans son inscription. Ce n'est que bien plus tard qu'elle apprendra l'existence de Via-Molenbeek.

« Moi, j'avais demandé quand j'ai eu mon adresse, c'est à Molenbeek. Et mon assistant qui accompagne la famille [AprèsToel]. Et puis, je lui ai demandé "moi je veux faire les cours d'intégration". Et il m'a dit "oui, c'est très intéressant". Il connaissait et puis il a cherché sur internet, on a trouvé ici (Bapa-Bxl) et on a appelé pour demander un rendez-vous. » (Thérèse - Réfugiée burundaise, PA ayant droit, Bapa-Bxl)

« C'est après... Quand j'ai été à la Chom'Hière, en parlant avec mes collègues : "toi, tu as fait les cours d'intégration ? Tu fais ça où ?". Et je leur ai expliqué. Et ils m'ont répondu : "Oh, mais il y a à Molenbeek aussi". Moi, je ne savais pas... » (Thérèse - Réfugiée burundaise, PA ayant droit, Bapa-Bxl)

Thérèse fait donc partie de ces personnes qui n'ont pas fait le choix du Bapa le plus proche, puisque Via-Molenbeek est nettement plus proche de son domicile. Ici, c'est la forme de son recours qui a déterminé le choix du Bapa bien plus que la proximité spatiale : un recours libre, avec une faible lisibilité de l'offre du parcours d'accueil et qui résulte d'une orientation depuis une association dans laquelle elle était déjà intégrée.

Et son insertion dans ce tissu associatif est elle-même déterminée par son profil et sa carrière migratoire : c'est en tant que mère veuve et demandeuse de protection internationale qu'elle a été accompagnée par deux structures d'aide. Plus concrètement, le choix de Thérèse d'aller à Bapa-Bxl résulte à la fois d'une proximité au premier quartier d'installation (où elle a trouvé les premières aides), mais surtout d'une proximité institutionnelle déterminée par les limites communales : son assistant choisit le Bapa de la commune de l'association plutôt que de sa commune de résidence.

6.2.5. Au-delà du domicile : les autres facteurs spatio-temporels

Jusqu'à présent, le critère spatial a été présenté en se référant aux lieux de résidence des bénéficiaires. Mais il est important de prendre en compte le fait que le critère spatial peut se construire sur base d'autres lieux du quotidien des bénéficiaires.

Ainsi, le choix de l'opérateur doit aussi être pensé en termes d'accessibilité spatio-temporelle : l'adéquation entre la localisation et les horaires des formations d'un Bapa et les obligations quotidiennes des bénéficiaires. Autrement dit, la proximité du Bapa n'est pas toujours une proximité au domicile : le « proche » peut aussi se définir en référence aux déplacements quotidiens et aux autres lieux qui sont fréquentés. La prise en compte de ces éléments peut compliquer le choix de l'opérateur de formation.

« C'est compliqué de leur trouver un cours qui concorde à la fois avec les horaires de leurs obligations professionnelles ou familiales — parce qu'il y a aussi les horaires de la crèche et de l'école —, et à la fois avec les horaires du parcours. (Travailleur social, Bapa-Convivial) »

Ceci est d'autant plus vrai que toutes les personnes primo-arrivantes ne sont pas égales en matière de mobilité. Trois formes de facteurs spatio-temporels peuvent impacter le choix de l'opérateur :

- La mobilité quotidienne associée aux démarches liées à l'installation (rendez-vous administratifs, formation de langue, formation qualifiante, etc.) ;
- Le lieu et les horaires de travail ;
- Le lieu et les horaires des services de garde et des écoles des enfants.

Certains usagers choisissent donc le Bapa en prenant en compte l'identification des autres lieux qu'ils sont amenés à fréquenter. Ainsi, le choix de Convivial peut être le résultat de démarches à effectuer à proximité de la gare du Midi, etc. D'autres exemples avaient notamment montré l'impossibilité de suivre les formations du Bapa en même temps que leur formation ISP, au vu des horaires et des temps de déplacements. Le rôle structurant des premiers quartiers d'installation dans le choix du Bapa a également été démontré en raison de la socialisation associative et de la sociabilité dans ces quartiers.

Concernant le lieu et les horaires de travail, si de nombreuses personnes en emploi rencontrent des difficultés à concilier le suivi de leur parcours avec leur activité professionnelle, aucune enquête n'a indiqué explicitement avoir choisi le Bapa en raison d'une proximité à son lieu de travail. Ceci peut en partie s'expliquer par la nature des emplois – souvent précaires (travail informel, à temps partiel, en CDD, flexibilité horaire, multiplication des lieux de prestation) – des personnes primo-arrivantes.

Le cas d'Aliya illustre ce facteur spatio-temporel du lieu de travail. Mère de famille marocaine résidant à Anderlecht, Aliya avait choisi Via-Molenbeek pour sa proximité spatiale, déclarant que « Schaerbeek, c'est loin », mais elle a été amenée à suivre la FOCI à Via-Schaerbeek (disponibilité de place). Bien qu'elle réitère plusieurs fois au cours de l'entretien que c'est loin (de son domicile), elle mentionne ensuite que ceci n'est en fait pas vraiment un problème vu son quotidien avec le travail et le fait qu'elle est « rarement à la maison ». Aliya travaille pour une entreprise de nettoyage et se déplace fréquemment pour se rendre chez différents clients. Elle se trouve donc souvent située dans des communes (Jette et Ixelles) d'où elle peut prendre un bus vers sa FOCI à Schaerbeek, un déplacement qui s'avère plus facile (et court) que celui depuis son domicile.

Vu les restrictions posées à la suspension de suivi du parcours pour raison professionnelle, il pourrait être raisonnablement avancé que l'obligation a aujourd'hui renforcé ce facteur de choix.

De même, le lieu et les horaires de l'école ou de la crèche influencent le choix et l'accessibilité spatio-temporelle aux Bapa, ainsi qu'aux opérateurs linguistiques; ils peuvent venir concurrencer la proximité au domicile.

Le cas de Maria illustre ce facteur spatio-temporel. Maria, mère seule avec deux enfants, est obligée de suivre le parcours d'accueil. Elle choisit Bapa-Bxl plutôt que Convivial, alors qu'elle habite à côté de la gare du Midi, car ses filles étaient inscrites dans une école de son premier quartier d'installation à Ixelles (Gerموir). Bien que ce choix d'opérateur implique plusieurs changements de transport public, le choix de ce Bapa est selon elle plus compatible avec l'agencement spatio-temporel de sa charge parentale :

« Comme je dépose ma petite fille à l'école le matin, je prends le bus, puis le métro à Trône, et je viens directement à Botanique. Pour moi, c'est facile parce qu'ici (à Bapa-Bxl) ils m'ont dit que je pouvais faire ça à Anderlecht [Convivial]. Ils m'ont dit : "À ta commune, tu peux le faire, pourquoi tu ne fais pas ?" Et j'ai dit : "Non, pour refaire tout le tour [maison-école-Bapa], c'est plus simple pour moi d'Ixelles à ici. »

6.2.6. L'effet de la saturation : les comportements de « shopping »

Suite aux changements législatifs en 2022, l'obligation de suivi pour les personnes primo-arrivantes issues de pays tiers et l'élargissement du public aux « personnes étrangères », les Bapa ont atteint dans le courant de l'année 2023 une situation de saturation. Ceci les a contraints à développer un mécanisme de liste d'attente pour le public ayant droit.

Face à cette saturation à l'inscription pour le parcours (ou pour une de ses composantes), les bénéficiaires ayants droit se voient proposer soit d'être inscrits dans ce Bapa sur liste d'attente (3 mois renouvelables selon la situation), soit de s'inscrire dans un autre Bapa (en particulier Convivial qui ne connaissait pas encore la saturation en 2023). Ce deuxième cas de figure s'observe toutefois plus souvent pour les profils les plus privilégiés pour qui le critère de proximité spatiale est souvent moins important que la rapidité du recours à l'offre.

Cette forme de « non-recours (temporaire) par non-réception » (le service est connu et demandé, mais non reçu) a donné à voir un **comportement de « shopping »** (entre les différents opérateurs), en particulier chez le public des « personnes étrangères ». Pour une partie de ce public, le recours prescrit dans le cadre de la demande de nationalité constitue une formalité administrative – attester du suivi de la formation citoyenne – et doit donc se faire rapidement.

« Je pense qu'ils ont la liste des trois Bapa et qu'ils sont assez outillés pour choisir celui qui leur convient le mieux... Et c'est là qu'ils vont faire leur shopping, non pas en fonction de la proximité, mais en fonction du plus rapide. [...] C'est vraiment cette logique du service immédiat pour les personnes étrangères. D'ailleurs, quand on les envoie faire leur FOCI ailleurs [Opérateurs en Cohésion sociale], ils ne chicanent pas... Alors que pour les primo-arrivants, il y a vraiment cette logique de la proximité. Pour ce public, c'est un truc administratif, ils veulent leur papier pour aller faire leur demande de nationalité au plus vite » (Direction Bapa-Via).

Si les accompagnateurs-rices sociales indiquent que cette logique de « shopping » dans le choix de l'opérateur se manifeste essentiellement chez les personnes étrangères, ce même genre de comportement privilégiant la rapidité à la proximité, plus ou moins conscient, s'est également observé avec le public soumis à l'obligation dans un contexte de saturation.



Conclusion



7.1. Le rôle de la proximité

Nous avons étudié l'impact de la proximité à un lieu d'offre sur deux éléments : le fait de recourir au parcours et sur le choix du Bapa. La proximité a un impact sur le recours, mais cet effet est modéré et ne joue pas de la même manière pour tous. C'est pour les personnes qui résident dans les quartiers les plus pauvres que cet effet joue le plus : un allongement du trajet de 10 minutes entraîne une réduction du taux de participation de près de 6%. Mais, même pour ces personnes, la distance est loin d'expliquer la majeure partie des différences observées entre les secteurs statistiques. Par ailleurs, le développement de l'offre ne semble avoir un impact significatif qu'au niveau très local, en lien avec des logiques (entre autres institutionnelles et administratives) qui dépassent la simple distance physique.

La proximité a un impact sur le choix de l'opérateur : 80% des usagers ont été dans le Bapa le plus proche (à cinq minutes près). Néanmoins, ce n'est pas parce qu'ils vont au plus proche que la distance à parcourir a été le premier critère de choix. En effet, les entretiens (aussi bien avec les professionnels qu'avec les usagers) permettent de saisir la complexité qui se cache derrière cette apparente simplicité causale (voir ci-dessous).

Par ailleurs, les choses varient selon le profil des usagers (voir ci-dessous), mais aussi selon les Bapa : certains recrutent plus dans la proximité, d'autres ont un rayonnement plus important. Ceci met en lumière d'autres effets, dont des logiques de réseau et d'image des structures (voir ci-dessous).

7.2. La proximité...à quoi ?

La proximité se construit parfois par rapport à d'autres lieux que le lieu de résidence : elle peut être définie comme proximité par rapport au lieu de travail, au lieu de garde des enfants ou aux lieux centraux des carrières d'installation des migrants en Belgique. Ainsi, pour concevoir une offre qui soit proche pour un public donné, il convient d'analyser l'existence éventuelle d'autres lieux centraux dans les trajectoires de vie des usagers potentiels. Par ailleurs, il existe des lieux qui sont clairement identifiés par certains publics, même s'ils ne sont pas à proprement parler un lieu d'offre pour d'autres services. Si, pour certains publics et pour certains espaces (par exemple ceux qui sont densément peuplés de personnes appartenant au public cible), il

peut être pertinent de développer une offre locale, pour d'autres publics, d'autres logiques d'implantations peuvent être mobilisées.

7.3. Des motilités variables

Par ailleurs, cet effet de la proximité ou de la distance ne joue pas de la même façon pour tous. Certains publics ont des motilités⁹¹ plus élevées que d'autres. Ces motilités peuvent parfois s'expliquer par des éléments très objectifs, comme le fait de pouvoir bénéficier d'une aide financière pour payer les déplacements en transport public ou d'avoir et de pouvoir utiliser des modes de déplacements privés. La motilité est aussi impactée par la connaissance des réseaux de transport ou plus largement par le degré de connaissance et de confiance accordée à l'environnement général. Si l'environnement social peut parfois constituer une aide à la motilité, il peut aussi rendre moins nécessaires certains déplacements et donc retarder l'appropriation de l'environnement. Ainsi, les réfugiés semblent témoigner d'une motilité élevée, qui s'explique par leur profil (souvent des jeunes hommes), mais aussi par leur volonté et les nécessités auxquelles ils sont confrontés.

7.4. Une proximité construite ?

Les données montrent donc que de nombreux usagers ont été au plus proche. Néanmoins, il ne s'agit pas forcément d'un lien de cause à effet direct. Les entretiens avec les directions des bureaux d'accueil montrent que, pour certains Bapa, l'offre s'est développée et adaptée en partie en fonction du public résidant à proximité. Les Bapa, installés dans des quartiers dont les habitants présentent des spécificités (origines et langues particulières, types de difficultés, etc.) ont donc pensé leur accessibilité en fonction de ces spécificités⁹². Dès lors, les Bapa peuvent effectivement être plus accessibles pour les usagers qui résident à proximité, bien que cette accessibilité soit accrue par autre chose que la distance.

S'il y a donc une corrélation entre la distance et le choix du Bapa, il y a parfois un ou plusieurs facteurs confondants qui empêchent de considérer que la proximité est la cause du choix. S'il y a donc parfois une proximité entre un usager et une structure, celle-ci n'est pas toujours spatiale (voir plus loin).

⁹¹ La motilité est définie comme la capacité à se déplacer dans un environnement social et spatial. La notion englobe donc des dimensions physiques, sociales et symboliques des déplacements, ainsi que les facteurs qui influencent ces déplacements. (Kaufmann, Jemelin, 2008)

⁹² Ainsi, si un Bapa installé dans un quartier habité ou fréquenté par des Doms engage une travailleuse qui parle le domari et que ce Bapa acquiert dès lors une réputation auprès de la communauté dom, il est hâtif de considérer que c'est la proximité qui explique que les Doms du quartier choisissent ce Bapa plutôt qu'un autre.

7.5. Les différentes dimensions de la proximité

Nous l'avons dit, la proximité n'est pas que spatiale. D'autres proximités peuvent intervenir.

Ainsi, parmi les organismes prescripteurs ou les vecteurs d'orientation, les communes et les CPAS jouent un rôle important. Or, des réflexes d'orientation vers l'un ou l'autre Bapa se sont développés dans ces institutions, parfois à la faveur de contacts entre Bapa et institutions locales. Dès lors, il existe une **proximité administrative** qui peut expliquer certains « choix » effectués par les usagers.

La **proximité institutionnelle** joue un rôle similaire. Les Bapa se sont intégrés dans des réseaux, sont identifiés par certains acteurs, et les choix des Bapa peuvent être induits pas les conseils ou les informations communiquées dans ces associations et institutions fréquentées par les personnes primo-arrivantes. Ce critère peut parfois se construire dans la proximité spatiale, puisque cette proximité est un facteur qui a pu entrer en jeu pour la constitution de ces réseaux (stratégies de recrutement). Mais il peut également venir concurrencer la proximité, comme dans le cas du mouvement Convivial (ses services historiques préexistants au Bapa) dont le rayonnement pour le public réfugiés a toujours été régional, voir national.

La **proximité linguistique ou communautaire** joue un rôle. Sans surprise au vu du public cible, la langue constitue un facteur important d'accessibilité au parcours d'accueil, que ce soit au niveau de la lisibilité du dispositif (prise de connaissance et compréhension), ou dans le choix de l'opérateur (offre linguistique des formations et travailleuses sociales). Au début de la politique Cocof/Cocom, l'offre linguistique des opérateurs, en particulier les langues « rares » (langues persanes, Portugais, Turc), constituait un facteur de choix pouvant concurrencer la proximité spatiale. Ceci pourrait également expliquer la présence de certaines communautés nationales chez BON (turcophone et afghane). Si ceci est moins le cas aujourd'hui, au vu d'une relative uniformisation linguistique des opérateurs Bapa, certain-es bénéficiaires peuvent encore se voir proposer une formation chez un autre opérateur ou une autre antenne de l'opérateur (dans le cas de Via). À ce titre, il est ressorti que ces changements de lieu de formation — au-delà du « quartier » et sans familiarité communautaire — pouvaient dans bien des cas se révéler une source d'angoisse pour les publics « alpha », en particulier les femmes, pour qui l'espace vécu est réduit et au-delà duquel la mobilité est structurée par des trajets vers des lieux précis.

7.6. Les raisons de sacrifier la proximité

La littérature relative à l'accessibilité met en lumière l'existence d'autres dimensions constitutives de l'accessibilité. Celle-ci doit donc être considérée comme pluridimensionnelle. On peut distinguer (Penchansky & Thomas 1981) :

- **L'accessibilité spatiale**, qui est la relation entre la localisation de l'offre et celle des besoins, au regard des capacités de mobilité des usagers.
- **La disponibilité**, qui est la relation entre le volume d'offre et le volume de demande.
- **L'abordabilité**, qui est liée au coût des services par rapport aux capacités financières des usagers.
- **L'adéquation**, qui concerne la manière dont l'offre est organisée pour répondre à la demande. Cela inclut par exemple les heures d'ouverture, la gestion des rendez-vous, la flexibilité des services et la capacité des usagers à utiliser les services sans obstacle administratif.
- **L'acceptabilité**, qui fait référence à la concordance entre les caractéristiques de l'offre et les attentes et représentations culturelles, sociales ou personnelles des usagers.

Le travail de terrain réalisé confirme l'importance de ces différentes dimensions de l'accessibilité et leur relation avec l'accessibilité spatiale. En effet, les entretiens réalisés ont fait apparaître le rôle joué par ces autres dimensions. Il s'agit parfois d'éléments qui sont plus importants que l'accessibilité spatiale et pour lesquels les usagers sont prêts à sacrifier en partie la proximité. Nous avons mis en évidence plusieurs éléments.

Pour certains usagers la **disponibilité** est essentielle. En effet, certains publics sont demandeurs de pouvoir réaliser le parcours dans le délai le plus bref possible. Ceci peut s'expliquer par la volonté d'acquérir des connaissances ou des compétences, mais aussi parfois de pouvoir s'acquitter rapidement d'une obligation administrative. Dès lors, dans un contexte de saturation d'une partie de l'offre, certains usagers peuvent sacrifier la proximité s'ils peuvent entamer plus rapidement le parcours dans un Bapa plus éloigné.

L'abordabilité est un critère indirect puisque le parcours d'accueil est gratuit. Néanmoins, cet élément intervient sur la question du recours (particulièrement avant l'entrée en vigueur de l'obligation) : suivre le parcours peut impliquer de renoncer à un emploi ou à une possibilité d'emploi mais aussi de devoir payer des déplacements, des frais de garde

d'enfants, etc. C'est d'ailleurs pour ces raisons que certains dispositifs de formation octroient une prime pour les personnes qui entrent en formation⁹³.

L'adéquation intervient de façon importante, particulièrement en ce qui concerne les horaires et les modalités de suivi des formations. Il s'agit principalement de l'adéquation entre les horaires d'ouverture du service et les contraintes temporelles des usagers, conditionnée par les charges domestiques et les horaires de travail rémunéré. L'offre des Bapa prend ces éléments en compte, mais de façon variable en offrant des cours en horaire décalé⁹⁴, en tissant des partenariats avec des structures d'accueil pour les jeunes enfants, etc. Le type d'information et la façon de dispenser les formations ont également un impact sur l'adéquation de l'offre. Par ailleurs, les compétences linguistiques, mais aussi interculturelles du personnel pour toucher et accompagner les bénéficiaires les plus éloignés de l'offre constituent un atout dans l'appropriation de l'offre par ces derniers.

L'acceptabilité intervient également entre autre via la façon dont les vecteurs d'accessibilité produisent des effets à un niveau symbolique, en donnant une image positive (ou négative) – une réputation – au dispositif et à ses différents opérateurs. Les effets de réseau, qui font par exemple considérer (à tort ou à raison) que tel Bapa est adapté aux réfugiés et tel autre aux primo-arrivants plus hautement diplômés, ont également un impact. Le recours et le choix de l'opérateur peuvent donc dépendre des liens institutionnels, découlant d'un travail de réseautage des agents intermédiaires locaux, que ce soit avec des institutions (services communaux) ou, plus informellement, avec les associations des « quartiers d'accueil » où se concentrent préférentiellement les personnes primo-arrivantes.

7.7. Le mythe du primo-arrivant homo economicus et de la lisibilité des dispositifs

L'analyse des décisions mises en œuvre par les personnes primo-arrivantes permet de prendre la mesure du défi que constitue la lisibilité des dispositifs. Loin de pouvoir être considéré comme un homo economicus⁹⁵, pleinement informé de toutes les

options qui s'ouvrent à lui, conscient des conséquences de ses décisions et cherchant à maximiser son utilité, les usagers potentiels doivent composer avec des informations parcellaires, des dispositifs complexes, peu lisibles et dont le fonctionnement lui-même n'est pas toujours des plus rationnels.

Les primo-arrivants évoluent dans un environnement (urbain, administratif, symbolique, etc.) qu'ils ne connaissent que de façon parcellaire, perçu au prisme de représentations construites par d'autres qu'eux et qui ne sont pas toujours correctes.

L'obligation de suivi n'évacue pas des enjeux d'accessibilité et de lisibilité du dispositif, tant s'en faut. Avec l'obligation, les informations données aux publics obligés ont été centralisées et systématisées. Ce changement place les bénéficiaires dans de meilleures conditions pour faire un choix en connaissance de cause. Mais force est de constater qu'en dehors du caractère explicite et parfois angoissant de l'amende, le dispositif d'obligation est souvent peu lisible pour les personnes primo-arrivantes obligées. Le niveau d'instruction, la différence entre les profils alpha et FLE, et le niveau de maîtrise des outils numériques, permettant d'effectuer des recherches supplémentaires en ligne sur le parcours, l'obligation et ses opérateurs (*bewelcome*, sites internet des opérateurs, *googlemap*) conditionnent également cette lisibilité.

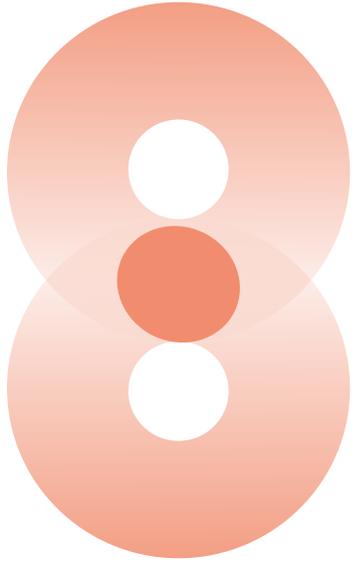
Les ressources sociales, qu'il s'agisse de l'appartenance à un réseau familial, amical ou communautaire sont d'ailleurs une façon de compenser l'illisibilité du dispositif, ou, très simplement, de permettre de comprendre et mobiliser l'information reçue.

En conclusion, si la proximité spatiale est un facteur déterminant de l'accessibilité au parcours d'accueil, il ne peut être pris isolément et doit se comprendre dans ses interactions avec la langue et le niveau d'instruction, la situation de séjour (motif et durée), la situation financière, le genre et la composition du ménage, et la situation professionnelle des bénéficiaires.

⁹³ Par exemple : les chercheurs d'emploi inscrits auprès d'Actiris bénéficient d'une prime de 2€ par heure de formation suivie et du remboursement des frais de déplacement.

⁹⁴ BON organise également des cours le week-end ou en ligne

⁹⁵ En sciences économiques, l'homo economicus est la figure de l'acteur parfaitement informé, rationnel et cherchant à maximiser son utilité (ou son profit) en fonction des contraintes auxquelles il est soumis. Certaines théories reposent sur l'idée que l'être humain peut réellement être considéré comme un homo economicus (Voir Richards R.D, 1928, Sen A.K, 1997)



Bibliographie

Casier C. (2017). « Chinois, Indiens et Japonais en Région bruxelloise », Focus 21 — Novembre 2017, IBSA.

Casier C. (étude à paraître). « L'accessibilité des structures d'accueil de la petite enfance en Région de Bruxelles-Capitale » d'un consortium universitaire UGent — IGEAT-ULB — BSI, commandité par Perspective.brussels (2024).

Collectif Rosa Bonheur (2016). « Centralité populaire : un concept pour comprendre pratiques et territorialités des classes populaires d'une ville périphérique », SociologieS, Dossiers. URL : <https://doi.org/10.4000/sociologies.5534>

Debersaques S. (2023), « Les personnes primo-arrivantes. De qui parle-t-on ? », dans l'Imag n° 365 (CBAI, janvier-février 2023).

Fol S. (2010). « Mobilité et ancrage dans les quartiers pauvres : les ressources de la proximité », Regards Sociologiques, n° 40, pp.27-43

Genestier P. (1999). « Le sortilège du quartier quand le lieu est censé faire lien. Cadre cognitif et catégorie d'action publique », dans les *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, pp. 142-154.

Kaufmann V., Jemelin C. (2008). La motilité, une forme de capitale permettant d'éviter les irréversibilités sociospatiales ?. *Espaces en transactions*, édité par Raymonde Séchet et al., Presses universitaires de Rennes, 2008.

Martiniello M. et Réa A., « Des flux migratoires aux carrières migratoires », *SociologieS*, Dossiers. URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/3694>; DOI : <https://doi.org/10.4000/sociologies.3694>

Mazé A. (2019). « Comment le « non-recours redéfinit l'utilisateur ? ». Chapitre de thèse, Grenoble-PACTE UMR.

Nassaux J-P.(2020). "La politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants en RBC (2004-2020)", dans le *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2020/40, n° 2485. URL : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-40-page-5.htm>

Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté (2016) : « Aperçu du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016 », Noël L. Rapport de l'Observatoire de la santé et du social, p.157.

Rapport annuel de l'AAI — BON (2024) : « *Strategisch Plan 2021-2025 — Jaarverslag 2023* », Agenschap Integratie & Inburgering, mars 2024 (p.61).

Rapport du CRACs (2012) : Ansay A., Eggerickx T., Martin E., Schoonvaere Q., Unger J. (2012), « État des lieux de la situation des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale ». Étude du CRACs et de l'UCL réalisée à la demande de Charles Picqué, membre du Collège de la Commission communautaire française chargé de la Cohésion sociale.

Rapport annuel de recherche du CRACs (2021) : « *Quelle efficacité pour la politique d'accueil des primo-arrivantes à Bruxelles ?* », Bellet S., Grenier N., rapport de recherche du CRACs 2021.

Rapport annuel de recherche du CRACs (2022) : « *La place du parcours d'accueil dans les récits d'installation de ses bénéficiaires* », Grenier N, Debersaques S., rapport de recherche du CRACs 2022.

Rapport annuel de recherche du CRACs (2023) : « L'orientation en question. La place du Parcours d'accueil des primo-arrivant-es dans l'action publique en Région de Bruxelles-Capitale », Grenier N., Debersaques S., El Moussawi H., rapport de recherche du CRACs 2023.

Rapport annuel de recherche du CBAI (2024) : L'obligation dans un contexte d'élargissement du public du parcours d'accueil. Analyse d'une transition. Debersaques S., Perez B., rapport de recherche du CBAI 2024.

Richards R.D. (1928). *Groundwork of Economics*. London, W.B. Clive, 1928, 294p

Schaut C. (2011). « Se rapprocher des usagers pour mieux les aider ? Le cas des politiques sociales et urbaines en Belgique francophone ». Dans l'ouvrage de Mincke C. et Hubert M. (2011). *Ville et proximité*. Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2011. URL : <https://doi.org/10.4000/books.pu1.3728>.

Sen A. K. (1977), « « Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory » ». In *Philosophy and Public Affairs*, 6, pp. 317-332.

Tissot S. (2007). L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique. Paris, Seuil, Collection Liber, 2007, 300 p.

Van Hamme G., Grippa T., Van Criekingen M. (2016), « Mouvements migratoires et dynamiques des quartiers à Bruxelles », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 97. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1331>

Xhardez C. (2016), « L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 105. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1429>



Annexes



Annexe 1 - Éléments méthodologiques - Description de l'échantillon de personnes interrogées

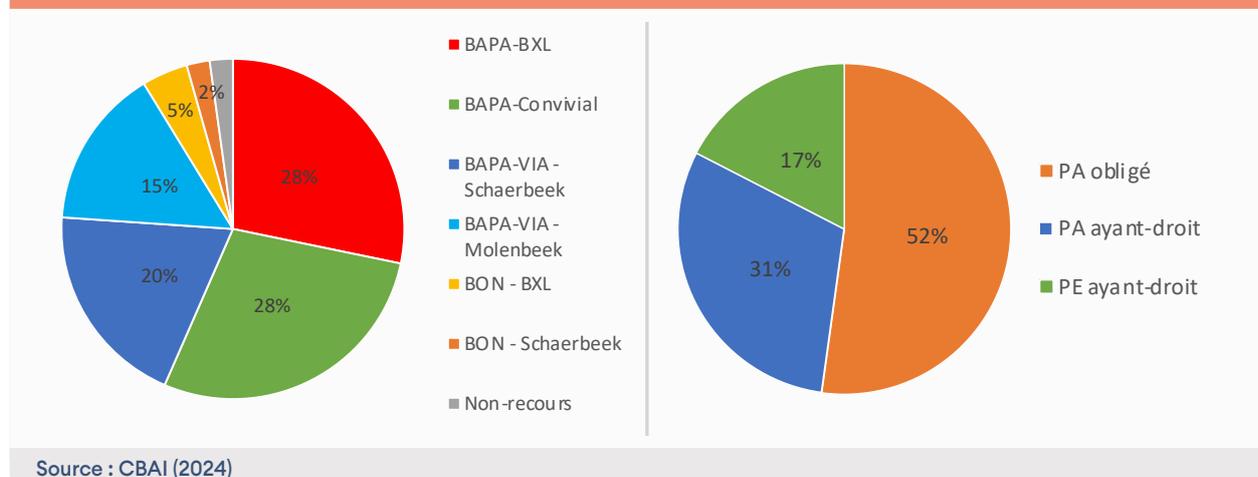
La répartition des personnes interrogées selon l'**implantation** est proche de celle de l'ensemble des dossiers actifs au 31 décembre 2023, avec toutefois une légère représentation de Convivial au détriment de Bapa-Bxl : Bapa-Bxl (31 % contre 39 % en 2023), Via (38 % contre 37 % en 2023) et Convivial (31 % contre 24 %). On notera que trois bénéficiaires sont inscrites à BON (2 à BON-Bxl et 1 à BON-Schaerbeek) et qu'une primo-arrivante interrogée n'a pas recours au bureau d'accueil.

Concernant la répartition selon les **catégories de bénéficiaires**⁹⁶ participant à l'enquête (Figure A-1, droite), on observe une prédominance du public prioritaire : 52 % des participant-es sont des personnes primo-arrivantes dites « obligées » (36 % des inscrit-es en 2023). Parmi le public non prioritaire, on observe une part nettement plus importante de « primo-arrivant-es ayants droit »⁹⁷ (31 %, contre 32 % en 2023) que de « personnes étrangères » (17 %, contre 33 % en 2023). Ceci peut s'expliquer notamment, dans le cadre d'un recrutement sur base volontaire, par la situation d'urgence dans laquelle se trouvent souvent les « personnes étrangères » inscrites dans le parcours d'accueil (besoin d'une preuve d'intégration dans le cadre de la nationalité), à la différence des personnes primo-arrivantes obligées (max. 18 mois) et ayant droit (une attestation d'inscription suffit pour répondre aux contraintes administratives).

Concernant les **caractéristiques sociodémographiques** des participant-es à l'enquête, nous pouvons noter quelques points importants :

- Une large prédominance de femmes : 74 % (34 femmes contre 12 hommes), alors que cette proportion est de 60 % parmi le public inscrit en 2023 ;
- Une diversité d'âge malgré une absence de jeunes adultes : un âge médian de 37 ans pour une distribution allant de 26 à 64 ans (60 % ont moins de 40 ans) ;
- Une diversité de situation de ménage, mais plus de la moitié (52 %) sont des couples avec enfants (en Belgique). On note également 3 bénéficiaires en famille monoparentale (7 %) et 8 personnes isolées (17 %) ;
- Une diversité de nationalités (Figure A-2) relativement cohérente avec le public inscrit dans les Bapa en 2023, à quelques exceptions près : une surreprésentation d'Indien-nes et de Brésilien-nes (qui s'explique par la méthodologie), et surtout, une absence de Guinéen-nes (5 % des inscrits en 2023), Afghan-es (2 %) et Turc-ques (2 %) ;
- Un tiers des participant-es (32 %) a un diplôme en deçà du secondaire et 40 % des participant-es a un diplôme de niveau supérieur. Ce dernier chiffre est à mettre en lien avec la présence importante de personnes indiennes (toutes diplômées de l'enseignement supérieur) ;

A-1 Répartition des participant-es selon l'implantation du bureau d'accueil de recours (gauche) et selon la catégorie de bénéficiaires (droite)



⁹⁶ Dans les cas où il y a eu un « double recours », d'abord comme PA ayant droit (avant 2023) et puis comme personne étrangère (depuis 2023), nous prenons le premier recours (PA ayant droit).

⁹⁷ Public dit maladroïtement « primo-arrivent-es volontaires », car souvent contraint par la commune ou le CPAS.

A-2 Nationalités des bénéficiaires interrogés

Pays	Nombre	%
Syrie	7	15 %
Maroc	6	13 %
Inde	6	13 %
Brésil	2	9 %
Congo (RD)	3	7 %
Sénégal	3	7 %
Algérie	2	4 %
Bulgarie	2	4 %
Angola	1	2 %
Arménie	1	2 %
Burundi	1	2 %
Égypte	1	2 %
Érythrée	1	2 %
Mexique	1	2 %
Paraguay	1	2 %
Pérou	1	2 %
Philippine	1	2 %
Tunisie	1	2 %
Ukraine	1	2 %
Yémen	1	2 %
Total	46	100 %

Source : CBAI (2024)

- Une relativement faible part de personnes sont « en emploi » (20 %) ⁹⁸, et à l'inverse, une majorité de personnes sont en recherche d'emploi et/ou de formation qualifiante (55 %). On notera par ailleurs que quatre personnes sont en incapacité de travailler (toutes des femmes ayant travaillé plus de 10 ans comme aide-ménagère);
- Une prédominance de situation de séjour dans le cadre d'un regroupement familial (65 %), à l'inverse des personnes réfugiées (22 %), et correspondant aux personnes admises dans les Bapa en 2023 (61 % et 20 %, respectivement). Ceci peut aussi s'expliquer par la prédominance de femmes, mais aussi par la présence des « regroupées » indien·nes dont le conjoint·e est arrivé·e dans le cadre du travail (obligation ou contrainte de suivre le parcours à la différence du conjoint). Cinq personnes ont été régularisées dans le cadre du travail (séjour de longue durée) et une personne est arrivée pour raison médicale (article 9ter);
- Une diversité de communes de résidence au moment du recours au bureau d'accueil (14 codes postaux différents) ⁹⁹. On notera par ailleurs qu'un tiers des participant·es (33 %) ont changé de commune entre le (premier) recours au Bapa et le moment de l'entretien, en particulier vers la deuxième couronne (avec le cas spécifique de Woluwe-Saint-Lambert).

En somme, bien que l'échantillon ne puisse être totalement représentatif du public des bureaux d'accueil, et encore moins de l'ensemble des personnes primo-arrivantes en RBC, notre stratégie de recrutement sur base volontaire (participation défrayée) lors des formations à la citoyenneté dans les trois Bapas, accompagnée d'une demande systématique de contacts de bénéficiaires inscrits chez BON ou de non-bénéficiaires, a permis de recueillir une grande diversité de participant·es offrant ainsi des témoignages variés correspondant à nos groupes cibles de recrutement, mais aussi hors de ces derniers (voir figure [A-3](#)).

⁹⁸ Il est important de garder à l'esprit qu'au vu de la précarité des emplois occupés (intérim, temps partiel, flexibilité des horaires, etc.) ces situations professionnelles sont assez mouvantes dans le parcours d'installation (eg : passage d'un job d'intérim à une formation qualifiante, et vice versa).

⁹⁹ On notera les absences des deux Woluwe, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren, Koekelberg, NOH et Haren.

A-3 Personnes primo-arrivantes interrogées

	Nom (fictif)	Opérateur	Genre	Age	Catégorie de bénéficiaire	Nationalité	Motif de séjour	Année d'arrivée	Commune résidence (entretien*)
PA01	Arya	VIA-Sch.	F	40	PA ayant droit	Inde	Regroupement familial	2019	Etterbeek
PA02	Natasha	VIA-Sch.	F	46	PE ayant droit	Arménie	Travail – Établissement	1996	Jette
PA03	Esha	VIA-Sch.	F	32	PA obligé-e	Inde	Regroupement familial	2022	Evere
PA04	Priya	VIA-Sch.	F	32	PA ayant droit	Inde	Regroupement familial	2022	Ixelles
PA05	Alina	VIA-Sch.	F	48	PA ayant droit	Ukraine	Protection internationale	2022	W-S-L
PA06	Caterina	VIA-Sch.	F	41	PA obligé-e	Philippines	Regroupement familial	2010	Schaerbeek
PA07	Jaya	VIA-Sch.	F	37	PA ayant droit	Inde	Regroupement familial	2021	Evere
PA08	Aliya	VIA-Mol.	F	63	PA obligé-e	Maroc	Travail – Établissement	2011	Anderlecht
PA09	Chaïma	VIA-Mol.	F	28	PA obligé-e	Algérie	Regroupement familial	2023	Anderlecht
PA10	Nourredine	VIA-Sch.	H	n.a.	PA ayant droit	Syrie	Protection internationale	2014	Saint-Josse
PA11	Nawal	VIA-Mol	F	n.a.	PA ayant droit	Syrie	Regroupement familial	2023	Molenbeek
PA12	Assia	VIA-Sch.	F	43	PE ayant droit	Maroc	Regroupement familial	2007	W-S-L
PA13	Mohan	BON-BXL	H	37	PA obligé-e	Inde	Regroupement familial	2022	Ixelles
PA14	Nafissatou	BAPA-BXL	F	36	PA obligé-e	Sénégal	Regroupement familial	2023	W-B
PA15	Thérèse	BAPA-BXL	F	44	PA ayant droit	Burundi	Protection internationale	2022	Molenbeek
PA16	Fatima	BAPA-BXL	F	34	PE ayant droit	Sénégal	Regroupement familial	2017	Laeken
PA17	Carolina	BAPA-BXL	F	37	PA ayant droit	Mexique	Regroupement familial	2022	W-S-L
PA18	Ferdinand	BAPA-BXL	H	33	PA obligé-e	RD Congo	Regroupement familial	2022	Uccle
PA19	Aïsha	BAPA-BXL	F	26	PA obligé-e	Maroc	Regroupement familial	2023	Schaerbeek
PA20	Maria	BAPA-BXL	F	40	PA obligé-e	Paraguay	Regroupement familial	2017	Anderlecht
PA21	Nour	VIA-Sch.	F	38	PA ayant droit	Égypte	Regroupement familial	2018	Ixelles
PA22	Ana	BAPA-BXL	F	31	PA obligé-e	Brésil	Regroupement familial	2021	Bruxelles
PA23	Assane	BAPA-BXL	H	40	PA obligé-e	Sénégal	Protection internationale	2012	Ixelles
PA24	Ibrahim	VIA-Sch.	H	29	PA obligé-e	Syrie	Protection internationale	2022	Schaerbeek
PA25	Chahine	VIA-Mol.	F	29	PA ayant droit	Syrie	Protection internationale	2015	Anderlecht
PA26	Hasna	BAPA-BXL	F	n.a.	PA obligé-e	Maroc	Regroupement familial	2022	Anderlecht
PA27	Asma	VIA-Mol.	F	n.a.	PA obligé-e	Tunisie	Regroupement familial	2022	Laeken

Source : CBAI (2024)

A-3 Personnes primo-arrivantes interrogées

	Nom (fictif)	Opérateur	Genre	Age	Catégorie de bénéficiaire	Nationalité	Motif de séjour	Année d'arrivée	Commune résidence (entretien*)
PA28	Hamza	Convivial	H	34	PA obligé-e	Yémen	Protection internationale	2022	Ixelles
PA29	Hugo	BAPA-BXL	H	29	PA obligé-e	RD Congo	Regroupement familial	2021	Saint-Josse
PA30	Mani	BAPA-BXL	H	38	PA obligé-e	Inde	Regroupement familial	2023	Ixelles
PA31	Lucas	Convivial	H	38	PA obligé-e	Brésil	Regroupement familial	2022	Uccle
PA32	Lara	Convivial	F	27	PA obligé-e	Angola	Regroupement familial	2019	Anderlecht
PA33	Isabelle	Convivial	F	36	PA obligé-e	RD Congo	Santé	2022	Uccle
PA34	Issam	Convivial	H	29	PA obligé-e	Syrie	Protection internationale	2022	Anderlecht
PA35	Adriana	BON-BXL	F	34	PA ayant droit	Brésil	Travail – Établissement	2021	Forest
PA36	Daniela	Convivial	F	34	PE ayant droit	Colombie	Regroupement familial	2019	Etterbeek
PA37	Diana	Convivial	F	50	PA obligé-e	Pérou	Regroupement familial	2019	Laeken
PA38	Sara	Convivial	F	42	PE ayant droit	Maroc	Regroupement familial	2013	Forest
PA39	Yasmine	Convivial	F	55	PA obligé-e	Algérie	Regroupement familial	2024	Anderlecht
PA40	Huda	Convivial	F	49	PA ayant droit	Érythrée	Protection internationale	2022	Saint-Gilles
PA41	Christina	BAPA-BXL	F	29	PA ayant droit	Brésil	Regroupement familial	2022	Ixelles
PA42	Hassan	Convivial	H	42	PA obligé-e	Syrie	Protection internationale	2022	Anderlecht
PA43	Mohammed	Convivial	H	n.a.	PE ayant droit	Maroc	Regroupement familial	2007	Anderlecht
PA44	Shadia	Convivial	F	n.a.	PA ayant droit	Syrie	Regroupement familial	2021	Anderlecht
PA45	Iva	n.a.	F	47	PE ayant droit	Bulgarie	Travail – Établissement	2011	Laeken
PA46	Yoana	BON-Sch.	F	n.a.	PE ayant droit	Bulgarie	Travail – Établissement	2012	Anderlecht

Source : CBAI (2024)

* Dans 37% des cas (17 bénéficiaires), la commune de résidence au moment du premier recours au bureau d'accueil est différente de la communes au moment de l'entretien (déménagement).

Annexe 2 - Éléments méthodologiques - Données utilisées pour les analyses quantitatives

A2.1 Sources de données

Dans ce rapport, trois types de données sont mobilisées. Si elles sont complémentaires, elles doivent être chacune utilisées et interprétées avec des précautions qui leur sont spécifiques.

A.2.1.1. Une partie du public cible du parcours d'accueil : les primo-arrivant·e·s en Région bruxelloise

L'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) produit, sur demande, des informations relatives aux primo-arrivants bruxellois. Ces informations sont issues des données du Registre National (RN), et présentent donc les limites inhérentes à cette source de données. Ainsi, les données du Registre ne portent pas sur :

- « le personnel diplomatique étranger et les membres non belges de leur ménage ;
- les candidats réfugiés (demandeurs d'asile) qui sont inscrits dans un registre d'attente en vertu de la loi du 24 mai 1994, qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 1995. Cette liste d'attente ne peut pas être prise en considération pour déterminer la population totale ;
- toutes les personnes qui séjournent illégalement en Belgique ;
- les étudiants en kot (qui sont domiciliés chez leurs parents en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale) ;
- les personnes sans résidence fixe ;
- (...) »¹⁰⁰

Ces limites ne sont pas problématiques dans le cadre de cette étude, car il n'existe pas de catégorie de public admissible par les Bapa qui ne soit pas reprise dans le RN.

L'IBSA utilise deux définitions différentes des primo-arrivants, qui tendent à correspondre aux législations de la Cocof et de la Cocom :

- Les primo-arrivants « définition Cocof » correspondent aux personnes arrivées en Belgique au cours des trois dernières années, tous âges et toutes nationalités confondus.
- Les primo-arrivants « définition Cocom » correspondent aux personnes arrivées en Belgique au cours des trois dernières années, majeures, de moins de 65 ans et qui n'ont pas la nationalité UE+¹⁰¹ au 1^{er} janvier de l'année.

Ces données portent donc sur une partie du public potentiel des Bapa (les primo-arrivants). Néanmoins, elles ne permettent pas d'identifier d'autres composantes de ce public potentiel (e.a. les personnes étrangères) et ne permettent pas réellement de distinguer les primo-arrivants soumis à l'obligation. En effet, il existe une série de motifs d'exemptions de l'obligation à suivre un parcours d'accueil qui ne peuvent être cernées par ces données issues du RN¹⁰². Dès lors, on ne peut considérer que les primo-arrivants « définition Cocom » sont effectivement tous soumis à l'obligation.

Ces données permettent de connaître le nombre de primo-arrivants au 1^{er} janvier de chaque année, et ce par commune, mais aussi par secteur statistique. C'est cette échelle spatiale qui sera utilisée dans ce rapport.

A.2.1.2. Le public ayant satisfait à l'obligation

Depuis le 1^{er} juin 2022, certaines catégories de Bruxellois sont soumises à l'obligation de suivre un parcours d'accueil, auprès d'un Bapa ou auprès de BON. Les communes sont chargées de la détection et de l'information des personnes à qui s'applique cette obligation. C'est par contre l'administration de la Cocom (Vivalis) qui assure le suivi du (non-) respect de l'obligation. Vivalis dispose donc de données portant sur les personnes qui n'ont pas satisfait à l'obligation, mais aussi sur l'opérateur auprès duquel est entamé le parcours d'accueil.

Ces données, qui ne portent donc que sur les personnes obligées, permettent donc d'analyser la répartition du public selon l'opérateur choisi. Elles permettent donc de voir dans quelle mesure les personnes obligées ont choisi le parcours bilingue des Bapa agréés et subsidiés par la Cocom ou le parcours néerlandophone de BON.

¹⁰⁰ IBSA « Population – Méthodologie », mars 2018, (https://ibsa.brussels/sites/default/files/documents/meth_1-1_fr_1803.pdf). Consulté en ligne le 08/07/2024.

¹⁰¹ Les pays UE+ correspondent aux pays de l'UE complétés de la Norvège, de la Suisse, de l'Islande, et du Liechtenstein.

¹⁰² Voir le chapitre III de l'Ordonnance du 11 mai 2017 de la Cocom concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants.

Néanmoins, ces données ne portent pas sur l'implantation dans laquelle le primo-arrivant est inscrit. Elles ne permettent donc pas de distinguer Via-Schaerbeek de Via-Molenbeek, ni de distinguer les différentes implantations de BON.

A.2.1.3. Le public inscrit auprès d'un Bapa (Cocof puis Cocom)

Les Bapa utilisent un système harmonisé de gestion des données de leurs usagers, *l'Application Primo-Arrivants* (APA). Ce système poursuit plusieurs objectifs : il s'agit d'un outil de travail pour les travailleurs sociaux (dossiers informatisés des usagers), d'un outil d'organisation individuelle du parcours (inscription dans les formations) et d'un outil de monitoring utile pour les directions des Bapa et pour l'Administration. Ces données portent sur un ensemble de caractéristiques individuelles (âge, sexe, niveau de diplôme, situation socio-économique, composition de ménage, motif de délivrance du titre de séjour en Belgique, etc.), sur certaines compétences évaluées dans le cadre du parcours (compétences linguistiques), et sur le parcours à proprement dit (opérateur choisi, avancement dans le parcours, etc.).

Ces données ne portent que sur les usagers pour lesquels un dossier a effectivement été créé. Certaines personnes se présentent à l'accueil d'un Bapa, mais après un premier examen de leur profil par les personnes à l'accueil, il peut leur être expliqué qu'elles ne sont pas admissibles. Dans ces cas, aucun dossier n'est créé. Par ailleurs, même si un dossier a été créé, cela ne signifie pas pour autant que les personnes sont admissibles ni qu'elles entameront effectivement un parcours d'accueil. Dans le premier cas, il se peut que le dossier ait semblé admissible à l'accueil, mais que le premier rendez-vous avec un travailleur social du Bapa fasse apparaître le contraire. Dans ce rapport, nous avons utilisé les données relatives à l'ensemble des dossiers créés, qu'ils aient finalement donné lieu à un parcours effectif ou non. C'est en effet le choix de s'adresser à un Bapa (plutôt qu'à un autre) qui nous intéresse.

Les données initialement communiquées par la Cocof portaient sur l'ensemble des 22 530 dossiers créés entre le 7/4/2016 et le 4/12/2023, date de l'export utilisé. Il s'agit de données individuelles anonymisées. Plusieurs nettoyages préliminaires ont été réalisés. Au vu de l'objectif de l'étude et de l'intérêt pour les pratiques spatiales, nous n'avons conservé que les dossiers pour lesquels :

- le Bapa est connu (22 525),
- l'adresse est complète (21 513),
- un secteur statistique correspondant a pu être identifié¹⁰³ (20 716).

Nous avons donc travaillé avec un échantillon de 92 % (20 716/22 530) de la population totale (correspondant à l'ensemble des dossiers créés).

Ces données ne portent que sur les usager-e-s des Bapa anciennement agréés et subsidiés par la Cocof, et aujourd'hui agréés et subsidiés par la Cocom. Elles ne portent donc pas sur les usager-e-s de BON.

A.2.2. Mesures de la distance et définitions

Dans les analyses quantitatives présentes dans ce rapport, nous analysons les pratiques spatiales de recours, c'est-à-dire l'analyse de la distance sur un ensemble d'éléments : sur le choix de suivre un parcours, sur le choix de l'opérateur, etc. Ceci impose donc d'identifier des distances entre le lieu de résidence et les lieux de suivi (potentiel) d'un parcours.

A.2.2.1. Adresse actuelle ou adresse à l'inscription ?

L'objet de cette étude est de définir les pratiques spatiales au moment de la prise de contact avec l'opérateur. Dès lors, il faut que les informations utilisées soient relatives à la situation de l'utilisateur au moment de son inscription, et n'aient pas été actualisées depuis. En effet, imaginons un usager habitant, au moment de son inscription, à côté d'un Bapa (dans lequel il se serait inscrit), mais ayant déménagé pendant son parcours d'accueil dans un autre quartier, plus proche d'un autre Bapa (qu'il n'aurait pas fréquenté). Si on se réfère à l'adresse au moment de l'inscription, on en conclura sans doute qu'il a été au plus proche, mais ce ne sera pas le cas si on considère l'adresse actualisée.

¹⁰³ Le passage de l'adresse au secteur statistique a été réalisé à l'aide du package Phacoch'R, développé par Joël Girès (Observatoire de la Santé et du Social) et Hugo Périlleux (ULB).

Les données utilisées permettent d'étudier la fréquence des déménagements, et d'estimer sur cette base la fiabilité des adresses utilisées. Au terme d'analyses (voir annexe (1)), on peut considérer que de l'ordre de 98 % des adresses que nous utilisons correspondent très probablement à l'adresse réelle au moment de la création de leur dossier dans un Bapa. À cet égard, le biais (consistant à utiliser une adresse occupée depuis un instant $t+1$ pour caractériser une décision prise à l'instant t) est donc assez peu important.

A.2.2.2. Temps de parcours de secteur statistique à secteur statistique

Dans le cadre de cette étude, c'est le temps de déplacement en minutes entre le secteur correspondant au lieu de résidence de l'utilisateur et le secteur de l'implantation du Bapa (Cocom ou BON) qui a été utilisé. Les temps de déplacements ont été calculés par Bruxelles Mobilité. Ils correspondent à la situation en 2022. Les temps de déplacement ont été calculés pour un déplacement à pieds et pour un déplacement en transport en commun (STIB, TEC, De Lijn et SNCB) : nous avons conservé le temps de déplacement le plus court. Par ailleurs, quand le Bapa fréquenté se situe dans le secteur statistique de résidence, le temps de déplacement correspond au temps de déplacement vers le secteur statistique le plus proche. Ceci évite des temps de déplacement égal à zéro.

A.2.2.3. Une marge de tolérance de cinq minutes

Dans plusieurs analyses, nous avons cherché à voir si l'utilisateur avait été « au plus proche ». Dans certaines situations, il se peut que les temps de parcours vers un Bapa ou vers un autre ne diffèrent que très peu. Ainsi, si un usager réside à proximité des Trois Tilleuls à Watermael-Boitsfort, le Bapa le plus proche pour cet usager est Bapa-Bxl, situé à 33 minutes. Le temps de trajet vers Via-Molenbeek depuis ce secteur statistique est de 35 minutes. Pour éviter de conclure que cet usager n'aurait pas été au plus proche s'il a été à Via-Molenbeek (plutôt qu'à Bapa-Bxl), nous avons introduit une marge de tolérance de cinq minutes. Ceci signifie que, dans l'exemple ci-dessus, on considérera que si l'utilisateur a été à Bapa-Bxl (33 minutes), à Via-Molenbeek (35 minutes) ou à Via-Schaerbeek (35 minutes), il a été au plus proche s'il a été dans un de ces trois Bapa. Ce ne sera pas le cas s'il a été à Convivial (43 minutes).

A.2.3. Les différentes périodes prises en compte

L'organisation des parcours d'accueil à Bruxelles a évolué (voir Chapitre (2)).

D'une part du point de vue législatif, avec le passage d'un dispositif accessible sur base volontaire à un dispositif rendu obligatoire pour certaines catégories d'utilisateurs, et d'autre part d'un point de vue organisationnel, puisque l'offre des Bapa s'est développée.

Dans le traitement des données, nous nous référons ainsi à une périodisation relative aux évolutions législatives et à une périodisation relative au développement de l'offre.

La périodisation relative aux évolutions législatives comprend trois périodes :

- Période du parcours volontaire : jusqu'au 1^{er} juin 2022 (73 mois)
- Période du parcours obligatoire : du 1^{er} juin 2022 au 1^{er} novembre 2022 (5 mois)
- Période du parcours obligatoire, mais ouvert aux personnes étrangères¹⁰⁴ : du 1^{er} novembre 2022 jusqu'au 4 décembre 2023 (date de l'export) (14 mois)

La périodisation relative aux évolutions organisationnelles comprend trois périodes :

- Période avec un seul Bapa ouvert (et deux implantations : Via-Molenbeek et Via-Schaerbeek) : jusqu'octobre 2016 (5 mois)
- Période avec deux Bapa ouverts (Via et Bapa-Bxl) : d'octobre 2016 à février 2020 (41 mois)
- Période avec trois Bapa ouverts (Via, Bapa-Bxl et Convivial) : entre février 2020 et décembre 2023 (43 mois)

Selon les analyses, nous nous limiterons parfois à une période spécifique, ou nous comparerons des périodes entre elles.

¹⁰⁴ C'est-à-dire les personnes étrangères résidant en Belgique depuis plus de trois ans.

Annexe 3 - Document de présentation du parcours publié par la Cocof, la Cocom et la VG

Parcours d'accueil obligatoire pour primo-arrivants

Région bilingue de Bruxelles-Capitale

C'est pour qui ?

Vous êtes inscrit pour la première fois au registre des étrangers d'une commune bruxelloise.



Avec un titre de séjour de plus de 3 mois.

18+

Vous avez entre 18-65 ans.

Vous séjournez légalement en Belgique depuis moins de 3 ans.



Cependant, vous pouvez bénéficier d'une exemption si par exemple, vous venez d'un pays de l'Union Européenne, si vous avez déjà obtenu une attestation d'intégration, etc.

Dans ce cas, vous pouvez toujours suivre un parcours d'accueil sur base volontaire.

Où ?

Pour un parcours d'accueil francophone ou néerlandophone, adressez-vous à un des bureaux d'accueil suivants :

- **BAPA BXL** (www.bapabxl.be) à :
Bruxelles — ☎ 02.279.49.70
- **Convivial** (www.convivial.be/parcours-daccueil) :
Forest — ☎ 02.315.39.00
Anderlecht — ☎ 02.315.40.50
- **VIA** (www.via.brussels) à :
Molenbeek — ☎ 02.563.52.51
Schaerbeek — ☎ 02.563.52.50

Pour un parcours d'accueil néerlandophone, adressez-vous au bureau d'accueil suivant :

- **BON** — ☎ 02.701.73.80 (www.bon.be) à :
Bruxelles ☑ Schaerbeek
Anderlecht

Qu'est-ce que c'est ?



Accueil

Bilan de vos besoins, accompagnement dans votre langue (logement, santé, formation, revenus, loisirs,...), mieux connaître vos droits et devoirs,...



Langues

Apprendre le français ou le néerlandais.



Citoyenneté

Informations utiles sur le fonctionnement de la Belgique : histoire, géographie, institutions, économie, emploi, culture,...

Quand ?



Après la réception de votre titre de séjour et de l'attestation d'obligation, vous avez **6 mois pour vous inscrire** dans un bureau d'accueil.



Quand vous êtes inscrit dans un bureau d'accueil vous avez **18 mois pour terminer le parcours**.



En cas de non-respect de votre obligation, vous vous exposez à une amende administrative pouvant aller de 100 € à 2.500 €

Vous pouvez bénéficier d'une suspension de votre obligation de suivre un parcours d'accueil, par exemple pour des raisons médicales, si vous travaillez ou suivez une formation, etc.

Plus d'informations



FR Plus d'informations sur le parcours d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles



NL Meer informatie over het inburgeringstraject voor nieuwkomers in Brussel



EN Further information on the integration programme for newcomers in Brussels



ES Más información sobre el itinerario de acogida para los recién llegados a Bruselas



PT Informações adicionais sobre o programa de acolhimento para recém-chegados a Bruxelas



AR المزيد من المعلومات حول برنامج الاندماج للوافدين الجدد في بروكسل



TR Brüksel'e yeni gelenler için entegrasyon programı hakkında daha fazla bilgi



RU Более подробная информация о программе интеграции для новоприбывших в Брюссель



DA معلومات بیشتر در مورد پروگرام ادغام تازه واردها در بروكسل



PS بروكسل ته د نويو راتلونكو د ادغام د پروگرام په اړه نور معلومات



FA اطلاعات بیشتر درخصوص برنامه یکپارچگی برای افراد تازه وارد در بروكسل



TI འགྲོ་འཛིན་གྱི་འཕེལ་འགྲོ་བའི་ལམ་ལུགས་ཀྱི་འཕེལ་འགྲོ་བའི་ལམ་ལུགས་ཀྱི་འཕེལ་འགྲོ་བའི་ལམ་ལུགས་



www.bewelcome.brussels



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE



Verplicht inburgeringstraject nieuwkomers

Tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad

Wie is verplicht?

Wie zich voor de 1^{ste} keer inschrijft in het vreemdelingenregister van een Brusselse gemeente.



Met een verblijfstitel van **meer dan 3 maand**.

18+

U bent tussen **18-65 jaar**.

Bij **minder dan 3 jaar** wettig verblijf in België.



U kan wel een vrijstelling verkrijgen als u bijvoorbeeld uit een land van de Europese Unie komt, als u al een attest van inburgering hebt behaald, enz.

In dit geval, kan u het onthaaltraject steeds volgen op vrijwillige basis.

Waar?

Voor een Nederlandstalig onthaaltraject, wendt u tot volgend onthaalkantoor:

- **BON** — 02.701.73.80 (www.bon.be):
Brussel ☺ Schaarbeek
Anderlecht

Voor een Nederlandstalig of Franstalig onthaaltraject, wendt u tot één van de volgende onthaalkantoren:

- **BAPA BXL** (www.bapabxl.be):
Brussel — 02.279.49.70
- **Convivial** (www.convivial.be/parcours-daccueil):
Vorst — 02.315.39.00
Anderlecht — 02.315.40.50
- **VIA** (www.via.brussels):
Molenbeek — 02.563.52.51
Schaarbeek — 02.563.52.50

Wat is het?



Onthaal

Evaluatie van uw behoeften, begeleiding in uw taal (huisvesting, gezondheidszorg, opleiding, inkomen, vrije tijd,...), uw rechten en plichten beter kennen,...



Talen

Nederlands of Frans leren



Burgerschap

Nuttige info over de werking van België: geschiedenis, geografie, instellingen, economie, werk, cultuur,...

Wanneer?



Na ontvangst van uw verblijfstitel en van het attest tot verplichting, hebt u **6 maand om u aan te melden** bij een onthaalbureau.



Na aanmelding bij een onthaalbureau hebt u **18 maand om uw traject te voltooien**.

! Als u uw verplichting niet nakomt, riskeert u een administratieve boete die tussen de 100 en 2.500 € kan bedragen.

U kan voor uw verplichting om het inburgeringstraject te volgen een opschorting verkrijgen, bijvoorbeeld om medische redenen, als u werkt of een opleiding volgt, enz.

Meer informatie



NL Meer informatie over het inburgeringstraject voor nieuwkomers in Brussel



FR Plus d'informations sur le parcours d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles



EN Further information on the integration programme for newcomers in Brussels



ES Más información sobre el itinerario de acogida para los recién llegados a Bruselas



PT Informações adicionais sobre o programa de acolhimento para recém-chegados a Bruxelas



AR المزيد من المعلومات حول برنامج الاندماج للوافدين الجدد في بروكسل



TR Brüksel'e yeni gelenler için entegrasyon programı hakkında daha fazla bilgi



RU Более подробная информация о программе интеграции для новоприбывших в Брюссель



DA معلومات بیشتر در مورد پروگرام ادغام برای تازه واردها در بروكسل

PS بروكسل ته د نويو راتلونكو د ادغام د پروگرام په اړه نور معلومات



FA اطلاعات بیشتر درخصوص برنامه یکپارچگی برای افراد تازه وارد در بروكسل



TI ተወሳኺ ሓበሬታ ብዛዕባ መደብ ውህደት ነቶም ኣብ ብሪስልስ ዝመጹ ኣደሰቲ ሰባት



www.bewelcome.brussels



GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE



Pratiques spatiales de recours à l'offre sociale: le cas des primo-arrivants à Bruxelles

Cette étude, réalisée conjointement par l'Observatoire de la Santé et du Social et le Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI), analyse le rôle de l'accessibilité spatiale et de la proximité comme critère d'accessibilité globale à un type de service social : le parcours d'accueil pour primo-arrivants et personnes étrangères de la Cocom (anciennement géré par la Cocof).

Une analyse de données administratives complète une enquête de terrain réalisée auprès de personnes primo-arrivantes ayant réalisé un parcours d'accueil, en vue de mieux comprendre comment elles choisissent de recourir ou non à l'offre sociale, et d'identifier les éléments qui les amènent à fréquenter un opérateur plutôt qu'un autre. Les analyses laissent apparaître que la proximité spatiale est un élément constitutif important de l'accessibilité, mais qu'il est loin d'être le seul dans le contexte institutionnel et démographique bruxellois. L'étude met ainsi en lumière le rôle joué par la proximité administrative (avec les communes ou les CPAS, par exemple), la proximité institutionnelle (avec d'autres associations et institutions), ou encore la proximité linguistique ou communautaire.

Cette étude permet également d'illustrer le rôle d'autres critères bien connus de l'accessibilité, tels que la disponibilité, l'abordabilité financière, l'adéquation réelle avec les besoins, et l'acceptabilité, qui ne doivent pas être oubliés au moment de penser l'accessibilité aux dispositifs d'aide et de soin.