

SERVICES POUR LES PRIMO-ARRIVANTS DANS LES CPAS BELGES: RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE

Contexte, objectifs et méthodologie

La société actuelle se caractérise par une diversité accrue, ce qui pose un certain nombre de défis pour la prestation de services publics, notamment dans les Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS), qui font l'objet de cette étude. La diversification des bénéficiaires, de leur situations et de leurs besoins d'assistance (pensons par exemple aux étudiants, aux travailleurs en situation de précarité, aux jeunes confrontés à la pauvreté, aux primo-arrivants¹ parlant une langue étrangère, etc.) implique que les habitudes et stratégies professionnelles traditionnelles se heurtent souvent à des limites. Une approche adaptée à cette diversification des bénéficiaires, de leurs attentes et besoins s'impose. Dans cette étude, nous nous sommes concentrés sur l'expérience des primo-arrivants et sur la manière dont les CPAS traitent ce groupe-cible. Dans cette étude, nous définissons les primo-arrivants comme des personnes originaires de pays extérieurs de l'Union Européenne et qui ont obtenu un titre de séjour légal en Belgique depuis moins de cinq ans. La question est donc de savoir comment la direction et les travailleurs sociaux font face à cette nouvelle réalité. Cette question est d'autant plus pertinente que le CPAS joue un rôle crucial dans le processus d'intégration des primo-arrivants, tant dans le court que dans le long terme. En effet, pour de nombreux primo-arrivants, le contact avec les travailleurs sociaux constitue l'un des premiers contacts avec la société locale. En outre, les décisions prises au sein du CPAS peuvent avoir un impact notamment en termes d'opportunités sur le marché du travail ou de logement.

Afin d'avoir une vue d'ensemble des pratiques et des interventions concernant les primo-arrivants dans les CPAS belges, une étude a été mise en place, financée par BELSPO. La recherche s'est déroulée de 2019 à 2022 et était une collaboration entre le HIVA-KU Leuven, le CEDEM - Université de Liège, et le CESIR de l'Université Saint-Louis - Bruxelles. L'objectif de la recherche était triple : (1) identifier les pratiques et les stratégies sous-jacentes en matière d'inclusion sociale et d'activation (et donc offrir un meilleur aperçu de la mise en œuvre des politiques publiques) ; (2) analyser les facteurs qui influencent les choix et les décisions des travailleurs sociaux à cet égard ; et (3) examiner dans quelle mesure les CPAS sont accessibles aux primo-arrivants et comment ces derniers perçoivent les services du CPAS. Ainsi, les points de vue des travailleurs sociaux, de la direction et des bénéficiaires ont été au cœur de cette étude. Plus précisément, 197 entretiens ont été menés avec des travailleurs sociaux, des membres de la direction et du comité des CPAS, et nous avons également interrogé 87 bénéficiaires primo-arrivants. En outre, une enquête quantitative a été menée (en ligne) auprès de 542 CPAS en Belgique, et a été complétée par 99 chefs de service social.

¹ Dans ce document, le masculin pluriel est utilisé comme générique, dans le seul but d'alléger le texte et d'en faciliter la lecture. Le genre masculin s'utilise aussi pour le nom renvoyant à des ensembles mixtes (par exemple, « l'assistant social » est à lire comme « l'assistant et l'assistante sociale »).

Les résultats de cette recherche sont repris en détail dans un livre intitulé : « *Newcomers navigating the welfare state. Experiences of immigrants and street-level bureaucrats with Belgium's social assistance system* », ² ainsi que (de manière plus concise) dans le rapport final pour BELSPO.

Parmi l'ensemble des résultats de notre recherche, nous avons sélectionné quelques conclusions qui sont ressorties clairement au cours des analyses et qui présentent une grande pertinence en termes de politique publique.

Conclusions et recommandations politiques

1. *La charge de travail élevée et l'intensité du travail avec les primo-arrivants mettent en danger le travail « social »*

L'étude montre qu'un grand nombre de travailleurs sociaux font face à une charge de travail importante et doivent traiter un nombre de dossiers important. Dans ce contexte, de nombreux travailleurs du CPAS indiquent qu'ils ressentent un déséquilibre entre, d'une part, le temps consacré au travail administratif (par exemple, se conformer aux procédures établies, remplir des documents, rédiger des rapports, etc.) et, d'autre part, le temps consacré à l'accompagnement (social) des bénéficiaires - ce que les travailleurs sociaux appellent également le « véritable travail social ». L'étude montre que beaucoup de travailleurs sociaux n'ont actuellement plus assez de temps pour identifier les problèmes que les bénéficiaires rencontrent, ou en d'autres termes, pour vérifier leurs besoins et traiter leurs demandes d'accompagnement.

Ces observations s'appliquent de manière générale, et ne concernent donc pas uniquement les primo-arrivants, mais sont plus aiguës pour ce groupe-cible dans un certain nombre de domaines. Tout d'abord, l'étude montre qu'en moyenne, le travail avec les primo-arrivants prend plus de temps par rapport aux autres bénéficiaires. D'abord parce que les tâches administratives sont nombreuses (nous pensons au revenu d'intégration, mais aussi au logement, à la prime d'installation, à l'inscription auprès de la mutuelle, etc.). De même, par rapport aux autres bénéficiaires, le travailleur social doit souvent fournir de plus nombreuses et plus importantes informations aux primo-arrivants. Alors qu'avec d'autres bénéficiaires, les travailleurs sociaux peuvent s'appuyer sur une « base » de tâches qui sont généralement déjà en ordre (comme l'inscription à une mutuelle) ou sur des connaissances déjà présentes, avec les primo-arrivants, tout doit être expliqué à partir de zéro. Pour cette raison, l'orientation des bénéficiaires étrangers entraîne plus souvent des problèmes relatifs au manque de temps, car ces derniers ne sont pas encore toujours suffisamment familiarisés avec le système et les institutions belges.³ Par conséquent, la possibilité de discuter ou d'aborder les problèmes de fond est retardée, car un travail administratif conséquent est à effectuer dans un premier temps. En d'autres termes, la détection des besoins tend à être compromise avec les primo-arrivants, car les tâches administratives prennent, dès le départ, le dessus. La langue est également souvent évoquée comme un obstacle à la communication, ce qui a un impact sur le contenu de l'aide et des services proposés

² Vandermeerschen, H., Mescoli, E., Lafleur, J.-M., & De Cuyper, P. (Eds.) (2023). *Newcomers navigating the welfare state. Experiences of immigrants and street-level bureaucrats with Belgium's social assistance system*. Leuven University Press.

³ Bien que le cours de citoyenneté dispensé dans le cadre des politiques d'intégration régionales permette, en partie, d'y remédier, il n'élimine pas tous les problèmes, aussi parce que les bénéficiaires n'ont pas toujours suivi ou terminé le cours au moment où ils s'adressent au CPAS.

(voir ci-dessous). Les primo-arrivants ne connaissent pas non plus le CPAS en tant qu'institution, ce qui signifie qu'ils ne savent pas à quoi s'attendre ni ce qu'ils doivent et/ou peuvent demander, et qu'ils sont susceptibles de « passer à côté » de l'aide ou du soutien si ceux-ci ne sont pas activement proposés (voir ci-dessous). En résumé, le contexte général, avec une charge de travail élevée, une organisation bureaucratique et des procédures à respecter, rend parfois difficile dans la pratique de fournir le soutien dont les primo-arrivants ont besoin.

2. Peu de transparence sur les conditions de l'aide supplémentaire

Les entretiens avec les primo-arrivants ont révélé que les informations sur les types d'aide auxquelles les personnes ont droit sont peu claires. Si les conditions d'accès au revenu d'intégration sont claires, c'est beaucoup moins le cas pour les autres formes de soutien. Les bénéficiaires de langue étrangère dépendent de leur assistant social pour obtenir des informations à ce sujet, et la manière dont ces informations sont fournies varie d'un assistant social à l'autre. Bien souvent, les primo-arrivants soulignent que l'accès à l'information, aux prestations et aux services diffèrent d'un CPAS à l'autre et d'un assistant social à l'autre. Il en résulte un sentiment d'arbitraire quant au soutien reçu. Les primo-arrivants disent ne pas voir de logique sous-jacente - ni connaître de règles à ce sujet - quand certaines formes d'aide sont accordées. L'obtention d'une prestation ou d'un service apparaît donc souvent comme une « faveur » ou comme une manifestation de « bonne volonté » de la part du travailleur social, plutôt que comme la conséquence de l'exercice d'un droit.

Les différences entre les travailleurs sociaux sont dans une certaine mesure inévitables, car elles sont la conséquence logique du pouvoir discrétionnaire dont disposent ces derniers. Ce pouvoir est d'ailleurs essentiel à l'exercice de leur métier et, accessoirement, souvent utilisé au profit des primo-arrivants.

La logique qui prévaut dans les CPAS, à savoir un travail adapté aux besoins individuels des bénéficiaires et une prise de décision au cas par cas, exige une certaine marge de manœuvre et d'interprétation pour les travailleurs. Dans cette perspective, la présence de différences est quelque peu prévisible et confirme les résultats d'études antérieures. Néanmoins, la mesure dans laquelle les primo-arrivants ont le sentiment de dépendre d'un « bon » ou d'un « moins bon » travailleur social, ou de la chance, est remarquable, et la perception de l'inégalité est très forte. De ce point de vue, nous considérons la consultation des équipes comme un exemple de bonne pratique pour réduire les différences de résultats à la condition que cette consultation ne donne pas lieu à un nivellement « par le bas » mais soit au contraire l'occasion de mettre en avant les besoins spécifiques du public nouvellement arrivé en Belgique et de partager les bonnes pratiques mises en œuvre par les travailleurs sociaux les plus actifs et expérimentés sur cette question. En outre, il nous semble également souhaitable - malgré la nécessité d'un pouvoir discrétionnaire - de se concentrer davantage sur l'octroi automatique des droits, ainsi que sur des politiques claires et transparentes soutenues par une transmission complète des informations.

3. Nécessité d'une politique linguistique plus cohérente pour fournir des services de qualité aux primo-arrivants de langue étrangère

D'après les entretiens avec les travailleurs sociaux, les problèmes de communication liés à la langue sont apparus comme un enjeu majeur. Il est à noter que les stratégies utilisées, ainsi que leur

fréquence et le contexte dans lequel chacune est mobilisée, semblent varier considérablement, tant entre les CPAS qu'entre les travailleurs sociaux. Plutôt que de s'appuyer sur un cadre professionnel qui donne des indications sur le moment où il convient d'utiliser certains outils ou stratégies (allant de Google Translate à la traduction professionnelle), ce sont les opinions personnelles, les préférences, les considérations pratiques et l'idéologie qui semblent guider, en pratique, les choix, ce qui se traduit par une diversité d'approches dans le domaine.

L'absence d'une politique claire et cohérente au niveau local est frappante étant donné l'importance de cette question : conformément aux recherches internationales sur le sujet, cette étude a également montré clairement que la langue a un impact majeur sur la façon dont les travailleurs sociaux et les bénéficiaires se comprennent, et par conséquent sur la relation qui se construit entre eux. Elle a aussi un impact sur l'accès effectif à l'aide et aux services, et sur leur qualité. Un cadre de travail qui encourage la résolution des problèmes linguistiques et qui donne aux travailleurs sociaux des indications sur le moment où ils doivent employer telle ou telle stratégie pourrait améliorer la qualité des services et encourager un traitement égal des primo-arrivants par rapport aux autres bénéficiaires.

4. Les primo-arrivants se trouvent dans une position de dépendance et un important fardeau administratif pèse sur eux dans l'accès à l'aide

Tout au long de cette étude, il est apparu clairement que l'accès des bénéficiaires primo-arrivants aux services du CPAS est marqué par des dynamiques de pouvoir fortement asymétriques : en tant que bénéficiaires, ils se trouvent dans une position de grande dépendance vis-à-vis de l'assistant social et du CPAS en général. Cette dépendance est exacerbée chez les primo-arrivants par rapport aux autres bénéficiaires, par exemple en raison de leur méconnaissance du système (qu'est-ce qu'un CPAS, comment cela fonctionne, à quoi peut-on s'attendre, etc.), de leur moindre connaissance de la langue dans laquelle la communication a lieu, ou de leur espoir de regroupement familial auquel des conditions sont attachées.

Dans le même ordre d'idées, il est également important de considérer que l'aide et les services du CPAS ont un coût pour les bénéficiaires, non pas tant sur le plan financier que sur d'autres plans. Dans la revue de littérature de l'étude, nous nous référons au concept de « administrative burden » ou de fardeau administratif, qui fait référence aux différents coûts que les citoyens subissent lorsqu'ils interagissent avec l'administration publique. La charge administrative se compose de coûts d'apprentissage, de coûts psychologiques et de coûts de conformité, et a un impact sur l'accès aux services et leur utilisation. Des exemples concrets sont les efforts nécessaires pour que les primo-arrivants apprennent à connaître le CPAS, son fonctionnement, les conditions de soutien, etc. (coûts d'apprentissage), la stigmatisation associée au fait d'être dépendant de l'aide sociale au lieu d'être capable d'assurer par son travail son propre (et meilleur) revenu (coûts psychologiques), les efforts nécessaires pour se plier aux contrôles, le stress lié au fait que les erreurs peuvent avoir des conséquences sur l'octroi de leur revenu de subsistance, le stress lié au fait d'être renvoyé d'un guichet à l'autre pour obtenir les bons documents, etc. (coûts de conformité). Sur la base des expériences des primo-arrivants, il est clair que les coûts de conformité avec les attentes sont parfois élevés. Ainsi, bien que le CPAS ait pour objectif l'autonomisation des bénéficiaires, les pratiques de contrôle et le poids des procédures ont souvent l'effet inverse. En résumé, si les CPAS veulent améliorer leur accessibilité pour les primo-arrivants, ils ont beaucoup à gagner en réduisant la charge administrative, car - comme le décrit la littérature - « de

petits coûts peuvent avoir de grandes conséquences » (Moynihan *et al.*, 2014 : 147). Les CPAS déterminent non seulement les expériences des bénéficiaires par la manière dont ils organisent le suivi de leurs demandes, mais ils influencent aussi les choix faits par les individus, par exemple leur décision de demander ou non un soutien, d'évoquer ou non un sujet auprès de l'assistant social, comme l'ont confirmé nos entretiens.

5. Les travailleurs sociaux ont un rôle central dans l'accès au marché du travail

En termes d'activation, les travailleurs sociaux ont souligné qu'il existe de grandes différences entre les primo-arrivants (dépendant de leur profil - âge, genre, statut par exemple -, de leur formation et expérience préalable, des opportunités qu'ils rencontrent, etc.), mais que dans l'ensemble, la (re)mise à l'emploi est considérée comme un grand défi. Bien que l'activation sur le marché du travail implique une coopération avec le VDAB/Forem/Actiris et d'autres organisations, les travailleurs sociaux des CPAS sont les principaux acteurs du parcours d'orientation vers l'emploi. En ce qui concerne l'entrée sur le marché du travail, il s'est avéré que les primo-arrivants doivent auparavant être considérés comme aptes à l'emploi concerné, mais surtout « prêts » pour le marché du travail de manière plus générale.

Dans la pratique, les travailleurs sociaux ne suivent généralement pas le principe du « travail d'abord » - selon lequel le travail est un tremplin important pour l'intégration et que la priorité est donc donnée à la recherche d'un emploi - mais choisissent souvent d'encourager (ou d'obliger plus ou moins explicitement) le primo-arrivant à accomplir un certain nombre d'autres étapes, notamment - mais pas exclusivement - dans le domaine de l'acquisition de la langue (en fonction également du profil du primo-arrivant) et de formations qualifiantes. L'activation vers le marché de l'emploi intervient souvent plus tard pour les primo-arrivants par rapport aux autres bénéficiaires, car d'autres objectifs intermédiaires sont estimés, par le travailleur social, prioritaires, comme l'apprentissage de la langue régionale ou la participation à une formation, en vue d'une intégration réaliste et durable sur le marché du travail. Les travailleurs sociaux ont indiqué qu'ils avaient le sentiment de devoir tempérer les attentes des primo-arrivants en termes d'entrée sur le marché de l'emploi et certains primo-arrivants ont exprimé de la frustration de ne pas pouvoir être mis à l'emploi aussitôt que désiré.

En résumé, la mise à l'emploi est un objectif important pour les travailleurs sociaux dans l'assistance fournie, mais elle se décompose en de nombreuses étapes pour les primo-arrivants. La condition de la « disposition au travail » sur laquelle se base, entre autres, la perception d'un revenu d'intégration se traduit souvent, pour les primo-arrivants, par la volonté d'entreprendre des « mesures préparatoires », telles qu'apprendre le néerlandais ou le français, telles que stabiliser leur situation générale, ou suivre une formation. Cela implique également que les travailleurs sociaux agissent en quelque sorte comme des « gatekeepers » de l'accès à l'emploi pour les primo-arrivants.

6. Nécessité d'une plus grande sensibilisation aux défis auxquels sont confrontés les primo-arrivants

Enfin, les analyses ont également montré que la sensibilisation aux défis auxquels sont confrontés les primo-arrivants varie fortement entre les travailleurs sociaux et entre les chefs de service, ce qui a un impact sur la prestation de services dans la pratique. Plus généralement, nous avons constaté que - en moyenne - il y a au sein des CPAS peu de réflexion sur l'accessibilité pour les primo-arrivants de leurs

services, et peu de remise en question du « système » et des pratiques actuelles dans ce sens. Cela affecte également la facilité d'utilisation des services, qui est une dimension de l'accessibilité. Outre la résolution des défis et des problèmes identifiés par cette étude, il est donc nécessaire de se concentrer sur le renforcement du personnel et des responsables dans le cadre du travail avec les primo-arrivants bénéficiaires du CPAS, par exemple par la formation, l'échange d'expériences et le partage de bonnes pratiques. Une pratique intéressante que nous avons observée sur le terrain consiste également à travailler avec des « spécialistes » locaux - lorsqu'il n'existe pas, dans le CPAS concerné, un service spécialisé pour le traitement des dossiers de bénéficiaires primo-arrivants -, notamment un membre de l'équipe désigné ayant de l'expérience et des affinités avec les dossiers de primo-arrivants, dont la tâche explicite serait de partager les connaissances et d'être un point de contact en cas de questions ou de doutes. Cet exemple provient d'un contexte urbain dans lequel plusieurs équipes sont actives dans la gestion de dossiers de primo-arrivants, où les différents spécialistes ont également un agenda commun, suivent des formations ensemble et partagent leurs expériences (en d'autres termes, les spécialistes se renforcent et diffusent ensuite leurs connaissances). Cela nous semble également un concept intéressant et réalisable dans des contextes plus restreints, notamment en nommant un spécialiste par commune et en échangeant des expériences et en prenant des initiatives au niveau intercommunal. De cette manière, le membre spécialisé de l'équipe peut diffuser son expérience au sein de la Commune/région, mais il dispose également de son propre réseau en cas de questions ou de doutes, et les difficultés peuvent être signalées plus largement. Dans le même ordre d'idées, un spécialiste de la diversité actif dans un partenariat intercommunal pourrait également apporter une valeur ajoutée.

Mots clés : primo-arrivants, street-level bureaucracy, accessibilité, état-providence, droits sociaux